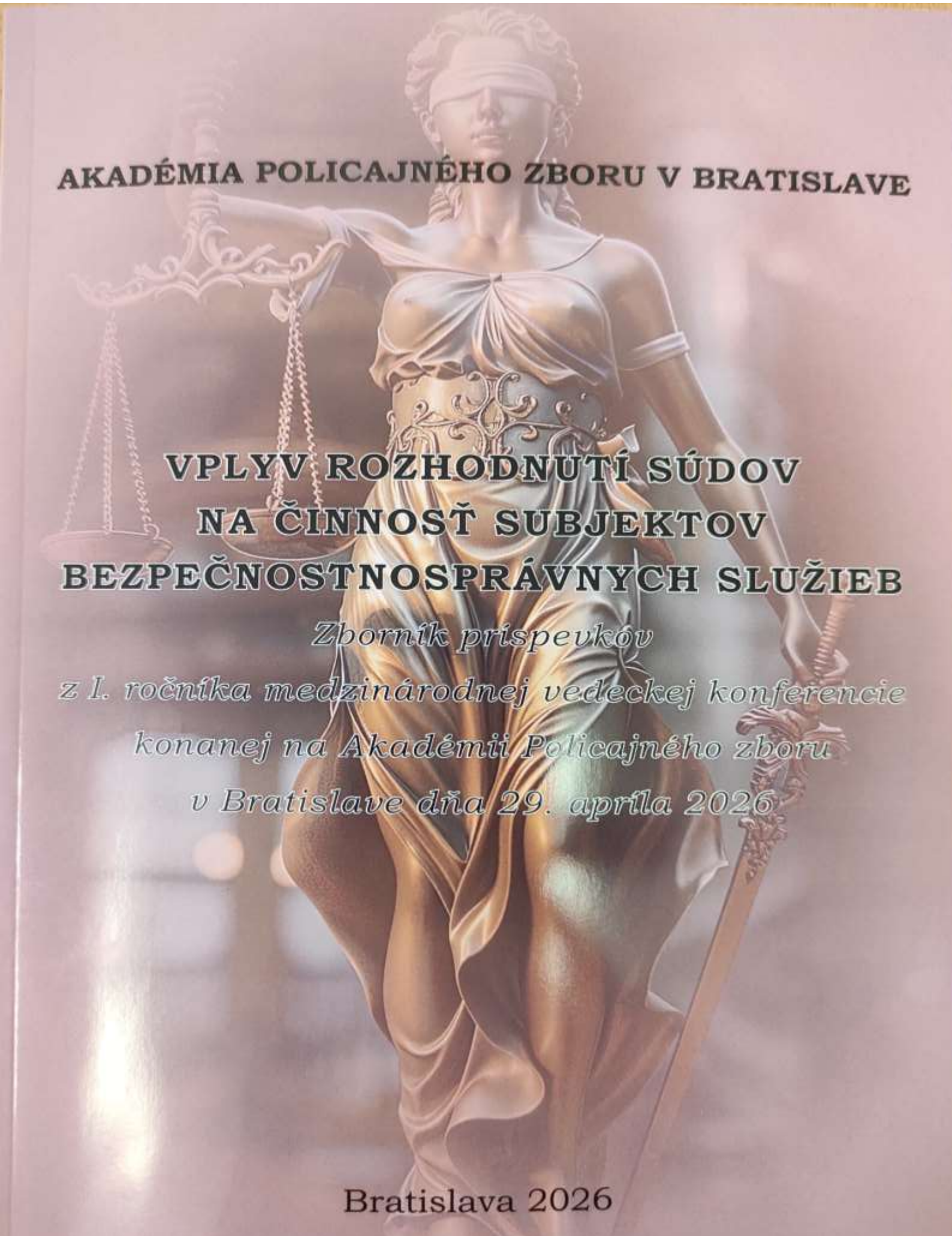


AKADÉMIA POLICAJNÉHO ZBORU V BRATISLAVE

VPLYV ROZHODNUTÍ SÚDOV NA ČINNOSŤ SUBJEKTOV BEZPEČNOSTNOSPRÁVNYCH SLUŽIEB

Zborník príspevkov
z I. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie
konanej na Akadémii Policajného zboru
v Bratislave dňa 29. apríla 2026

Bratislava 2026

AKADÉMIA POLICAJNÉHO ZBORU V BRATISLAVE

VPLYV ROZHODNUTÍ SÚDOV NA ČINNOSŤ SUBJEKTOV BEZPEČNOSTNOSPRÁVNYCH SLUŽIEB

Zborník príspevkov

z I. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie

konanej na Akadémii Policajného zboru v Bratislave dňa 29. apríla 2026

Bratislava 2026

Recenzenti:
prof. JUDr. Matej Horvat, PhD.
doc. JUDr. Michal Maslen, PhD.

Zostavovatelia:
plk. doc. JUDr. Mgr. Janka Hašanová, PhD.
mjr. JUDr. PhDr. Ondrej Blažek, PhD.

Vedecká rada konferencie:
plk. v. v. doc. Ing. Stanislav ŠIŠULÁK, PhD., MBA
Police Major General Gábor KOVÁCS, PhD.
prof. Dr. Jozef BALGA, PhD.
prof. Dr. Jacek DWORZECKI, PhD.
Dr. habil Zoltán HAUTZINGER, PhD. Associate Professor
plk. doc. JUDr. Mgr. Janka HAŠANOVÁ, PhD.
pplk. doc. JUDr. Miriam ODLEROVÁ, PhD.
prof. JUDr. PhDr. Peter POTÁSCH, PhD.
prof. JUDr. Juraj VAČOK, PhD.
doc. JUDr. Jana VALLOVÁ, PhD.
doc. JUDr. Zdeněk FIALA, Ph.D.

Organizačný výbor konferencie:
plk. doc. JUDr. Mgr. Janka HAŠANOVÁ, PhD.
plk. PaedDr. Mgr. Bc. Katarína KEZMAN, PhD.
pplk. Mgr. Martin KAŠČÁK, PhD.
mjr. JUDr. Petra ANDOROVÁ, PhD.
pplk. JUDr. Vladislav MARKO, PhD.
mjr. PhDr. JUDr. Ondrej BLAŽEK, PhD.
mjr. JUDr. Ivana RUBISOVÁ, PhD.
kpt. JUDr. Jozef GDOVIN, PhD.
npor. Mgr. Petra GDOVINOVÁ, PhD.
npor. Mgr. Laura ADAMEOVÁ, PhD.
JUDr. Mgr. Alojz VYČISLÍK
Ing. Simona SIRIEHOVÁ
kpt. JUDr. Petra KŇAŽKOVÁ
Ing. Michal STRAPKO
JUDr. Branislav BELICA
Miriam ŠVIRECOVÁ

Za jazykovú úpravu, obsah a pôvodnosť príspevkov zodpovedajú autori.
Rukopis neprešiel jazykovou úpravou.

© Akadémia Policajného zboru v Bratislave

ISBN 978-80-8293-064-4

EAN 9788082930644

Recenzovaný vedecký zborník z I. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie „Vplyv rozhodnutí súdov na činnosť subjektov bezpečnostnosprávnych služieb“ je publikovaný a šírený ako open access publikácia na základe podmienok Creative Commons Attribution 4.0 International Licence CC BY (uvedenie autora).

Úvodné slovo

Po nultom ročníku medzinárodnej vedeckej konferencie s názvom *„Vplyv rozhodnutí súdov na činnosť subjektov bezpečnostnosprávnych služieb“* konanom v roku 2025, si Vám v roku 2026 dovoľujeme predložiť zborník príspevkov z I. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie s rovnakým názvom. Medzinárodné vedecké podujatie bolo jedným z výstupov vedeckovýskumnej úlohy č. 274 riešenej na Akadémii Policajného zboru v Bratislave. Záštitu nad vedeckou konferenciou aj tento rok prevzal rektor Akadémie Policajného zboru v Bratislave plk. v. v. doc. Ing. Stanislav Šišulák, PhD., MBA, ktorému aj týmto spôsobom vyjadrujeme poďakovanie, že na pôde Akadémie Policajného zboru v Bratislave podporuje medzinárodné vedecké podujatia a umožňuje našej inštitúcii rozvíjať sa a riešiť vedecké problémy v medzinárodnom meradle.

Predmetom medzinárodnej vedeckej konferencie, z ktorej máme ambíciu vytvoriť každoročné monotematické podujatie, bolo prezentovanie názorov a vzájomná konfrontácia účastníkov týkajúca sa vplyvu rozhodnutí vydaných Európskym súdom pre ľudské práva, Ústavným súdom Slovenskej republiky, Ústavným súdom Českej republiky, správnymi súdmi v Slovenskej republike a správnymi súdmi v Českej republike na bezpečnostnosprávnu činnosť orgánov verejnej správy. V Slovenskej republike zastávame názor, že záväzným prameňom pri výkone bezpečnostnosprávnej činnosti je výlučne právny predpis. Orgán verejnej správy nie je právne viazaný súdnym precedensom, ale rozhoduje na základe písaného práva, v súlade s ktorým je povinný uviesť právny predpis, ktorý bol podkladom pre vydanie rozhodnutia resp. realizáciu bezpečnostnosprávnej činnosti. Poznanie a ovládanie rozhodnutí súdov je však kľúčovou metódou aplikovanou pri výkone verejnej správy, pretože rozhodnutia súdov často poskytujú interpretáciu podstatných právnych inštitútov a bez znalosti prelomových, dôležitých súdnych rozhodnutí, robia orgány verejnej správy pri výkone svojej činnosti opakované chyby a ich rozhodnutia a postupy sú predmetom súdnych žalôb, často aj so žiadosťou o náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím alebo nesprávnym úradným postupom. Tomu by bolo možné vyhnúť sa, keby mali orgány verejnej správy znalosti o vybraných súdnych rozhodnutiach. Vo vedeckých kruhoch sa dokonca ozývajú hlasy, ktoré súdne rozhodnutia zaraďujú medzi pramene výkonu verejnej správy, ktoré je orgán verejnej správy povinný poznať a rešpektovať.

Uvedomujúc si uvedené názory, sme sa rozhodli pravidelne každoročne organizovať medzinárodnú vedeckú konferenciu, v rámci ktorej odborné autority z akademického prostredia, orgánov výkonnej moci a súdnictva diskutujú o otázkach záväznosti súdnych rozhodnutí v bezpečnostnosprávnej praxi a prezentujú významné súdne rozhodnutia, ktoré podstatným spôsobom ovplyvňujú výklad právnych predpisov a následne ovplyvňujú činnosť orgánov verejnej správy. Aj I. ročník sa niesol v duchu konštruktívnych diskusií, zanietených vedeckých konfrontácii a prezentácii vybraných rozhodnutí súdov, ktoré sú významné pre bezpečnostnosprávnu činnosť, ale aj rozhodnutí, ktoré vzbudzujú vášne a vyvolávajú názorovú polemiku. Veríme, že v zborníku príspevkov z I. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie nájdete mnohé podnetné a užitočné príspevky, ktoré poskytnú odpovede na otázky záväznosti súdnych rozhodnutí na činnosť subjektov bezpečnostnosprávnych služieb, ako aj príspevky analyzujúce dôležité súdne rozhodnutia ovplyvňujúce bezpečnostnú prax.

Za riešiteľský kolektív a členov organizačného výboru konferencie
plk. doc. JUDr. Mgr. Janka Hašanová, PhD.

Obsah

Laura Adameová 9
PRIESTUPKY NA ÚSEKU PRÁVA NA PRÍSTUP K INFORMÁCIÁM V KONTEXTE ROZHODNUTÍ NAJVYŠŠIEHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY A ÚSTAVNÉHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY
MISDEMEANORS IN THE FIELD OF THE RIGHT OF ACCESS TO INFORMATION IN THE CONTEXT OF THE DECISIONS OF THE SUPREME COURT OF THE SLOVAK REPUBLIC AND THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE SLOVAK REPUBLIC

Petra Andorová, Janka Hašanová.....17
ROZHODOVANIE SÚDOV AKO DETERMINANT ZÁKONNOSTI POSTUPOV ORGÁNOV MIESTNEJ BEZPEČNOSTI
CASE LAW AS A DETERMINANT OF THE LEGALITY OF THE ACTIVITIES OF LOCAL PUBLIC SAFETY AUTHORITIES

Jozef Balga 28
SYSTÉM ČINNOSTÍ SUBJEKTOV BEZPEČNOSTNOSPRÁVNYCH SLUŽIEB A SÚDNE ROZHODNUTIA
SYSTEM OF SOURCES OF LAW REGULATING THE ACTIVITIES OF SECURITY AND ADMINISTRATIVE SERVICES ENTITIES

Petra Benková..... 38
UMELÁ INTELIGENCIA V ROZHODOVANÍ SÚDOV: PRÍPUSTNOSŤ A REGULÁCIA ZALOŽENÁ NA RIZIKÁCH V EURÓPSKEJ ÚNII
ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN JUDICIAL DECISION-MAKING: ADMISSIBILITY AND RISK-BASED REGULATION IN THE EUROPEAN UNION

Ondrej Blažek..... 45
BEZPEČNOSTNÉ RIZIKÁ SÚVISIACE SO SPOĽAHLIVOSŤOU NAVRHOVANÝCH OSÔB PRI OCHRANE UTAJOVANÝCH SKUTOČNOSTÍ: JUDIKATÚRA VERZUS TEÓRIA
SECURITY RISKS RELATED TO THE RELIABILITY OF PROPOSED PERSONS IN THE PROTECTION OF CLASSIFIED INFORMATION: CASE LAW VERSUS THEORY

Martina Cíchová..... 61
VPLYV SÚDNYCH ROZHODNUTÍ NA EFEKTÍVNOSŤ KRÍZOVÉHO MANAŽMENTU VO VEREJNEJ SPRÁVE
THE IMPACT OF COURT DECISIONS ON THE EFFICIENCY OF CRISIS MANAGEMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION

Jan Čáp..... 72
APLIKACE OCHRANNÉHO OPATŘENÍ ZABRÁNÍ ČÁSTI MAJETKU
APPLICATION OF PROTECTIVE MEASURE SEIZURE OF PART OF THE PROPERTY

Miroslava Dubanová 86
ROZHODNUTIA SÚDOV A ICH VPLYV NA APLIKÁCIU BIOMETRICKÝCH SYSTÉMOV V BEZPEČNOSTNOSPRÁVNYCH SLUŽBÁCH
COURT DECISIONS AND THEIR IMPACT ON THE APPLICATION OF BIOMETRIC SYSTEMS IN SECURITY AND ADMINISTRATIVE SERVICES

Jozef Gdovin 95
DOKAZOVANIE ÚČASTI NA PODVODOCH NA DANI Z PRIDANEJ HODNOTY V JUDIKATÚRE SÚDNEHO DVORA EURÓPSKEJ ÚNIE A VNÚTROŠTÁTNYCH SÚDOV
PROVING PARTICIPATION IN VALUE ADDED TAX FRAUD IN THE CASE LAW OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION AND NATIONAL COURTS

Petra Gdovinová 104
SÚDNA OCHRANA PRÍSLUŠNÍKOV POLICAJNÉHO ZBORU A JEJ VPLYV NA ROZHODOVACIU ČINNOSŤ SLUŽOBNÝCH ORGÁNOV
JUDICIAL PROTECTION OF MEMBERS OF THE POLICE FORCE AND ITS IMPACT ON THE DECISION-MAKING ACTIVITY OF SERVICE AUTHORITIES

Petra Haladejová Preinerová 114
BEZPEČNOSTNOSPRÁVNY ROZMER SPRÁVY DANE Z PRIDANEJ HODNOTY – VPLYV JUDIKATÚRY SÚDOV NA ČINNOSŤ ORGÁNOV FINANČNEJ SPRÁVY
THE SECURITY-ADMINISTRATIVE DIMENSION OF VALUE ADDED TAX ADMINISTRATION: THE IMPACT OF CASE LAW ON THE ACTIVITIES OF FINANCIAL ADMINISTRATION AUTHORITIES

Janka Hašanová, Petra Andorová 126
NEDODRŽANIE NÁVODU NA OBSLUHU PRÍSTROJA SPRÁVNYM ORGÁNOM V ROZHODOVACEJ ČINNOSTI SÚDOV
FAILURE TO COMPLY WITH THE OPERATING INSTRUCTIONS OF THE DEVICE BY AN ADMINISTRATIVE AUTHORITY IN THE DECISION-MAKING ACTIVITIES OF COURTS

Zoltán Hautzinger 139
PODSTATA ČINNOSTI CUDZINECKEJ POLÍCIE
THE NATURE OF ALIENS' POLICING

Ladislav Igenyes 145
VYBRANÉ PRÁVNE ÚKONY SUBJEKTOV NA ÚSEKU SPRÁVY SÚKROMNEJ BEZPEČNOSTI
SELECTED LEGAL ACTS OF ENTITIES IN THE FIELD OF PRIVATE SECURITY ADMINISTRATION

Veronika Jurčiová 152
ROZHODOVACIA ČINNOSŤ SÚDOV AKO PODNET PRE VZDELÁVANIE A PROFESIONALIZÁCIU PRÍSLUŠNÍKOV POLICAJNÉHO ZBORU
JUDICIAL DECISION-MAKING AS AN IMPULSE FOR THE EDUCATION AND PROFESSIONALIZATION OF POLICE FORCE OFFICERS

Kateřina Horváthová 158
VLIV ZPROŠŤUJÍCÍHO ROZSUDKU NA ŘÍZENÍ O PROPUŠTĚNÍ PŘÍSLUŠNÍKŮ BEZPEČNOSTNÍCH SBORŮ ZE SLUŽEBNÍHO POMĚRU
THE IMPACT OF AN ACQUITTAL VERDICT ON DISMISSAL PROCEEDINGS OF MEMBERS OF THE SECURITY FORCES FROM SERVICE

Martin Kaščák 166
VPLYV ROZHODNUTÍ SÚDOV NA SUVERENITU ŠTÁTOV
THE IMPACT OF COURT DECISIONS ON THE SOVEREIGNTY OF STATES

Eva Kmecová 179
JUDIKATÚRA VERZUS BEZPEČNOSTNOSPRÁVNE ORGÁNY: VÝZVY V PIF OCHRANE EU FONDOV
THE JUDICIARY VERSUS SECURITY AUTHORITIES: CHALLENGES IN THE PROTECTION OF EU FUNDS

Katarína Kezman 191
JUDIKATÚRA VO VECIACH SLUŽOBNÉHO POMERU A JEJ DOPAD NA VÝKON ŠTÁTNEJ SPRÁVY
CASE LAW ON SERVICE RELATIONSHIPS AND ITS IMPACT ON THE EXERCISE OF PUBLIC ADMINISTRATION

Petra Kňažková, Janka Hašanová 205
VÝKLAD POJMU „NEVYHNUTNE POTREBNÝ ČAS“ V ROZHODOVACEJ ČINNOSTI SÚDOV A JEHO VPLYV NA APLIKAČNÚ PRAX POLICAJNÉHO ZBORU
INTERPRETATION OF THE CONCEPT OF „NECESSARY TIME“ IN JUDICIAL DECISION-MAKING AND ITS IMPACT ON THE APPLICATION PRACTISE OF THE POLICE FORCE

Josef Kříha 211
UŽŠÍ TEMATICKÝ DISKURS K APLIKAČNÍM ZVLÁŠTNOSTEM ADMINISTRATIVNĚPRÁVNÍHO POTÍRÁNÍ VYBRANÉHO SEGMENTU „JINÉ PROTISPOLEČENSKÉ ČINNOSTI“, TJ. PŘESTUPKŮM PROTI OBČANSKÉMU SOUŽITÍ - „UBLÍŽENÍ NA CTI“
A MORE NARROWLY FOCUSED THEMATIC DISCOURSE ON THE APPLICATION-SPECIFIC PARTICULARITIES OF THE ADMINISTRATIVE-LEGAL ENFORCEMENT MECHANISMS TARGETING A SELECTED SEGMENT OF „OTHER ANTISOCIAL CONDUCT“, NAMELY OFFENCES AGAINST CIVIL COEXISTENCE, WITH PARTICULAR EMPHASIS ON ACTS CONSTITUTING „INSULTS TO HONOUR“

Barbara Mágó 223
ROZHODNUTIA O OBČIANSTVE VERSUS ĽUDSKÉ PRÁVA: RELEVANTNÁ JUDIKATÚRA ESĽP
CITIZENSHIP DECISIONS VERSUS HUMAN RIGHTS: RELEVANT CASE LAW OF THE ECTHR

Vladislav Marko, Ivana Rubisová 230
ZÁKAZ NEĽUDSKÉHO A PONIŽUJÚCEHO ZAOBCHÁDZANIA V ČINNOSTI BEZPEČNOSTNÝCH ZLOŽIEK NA POZADÍ ROZHODOVACEJ ČINNOSTI SÚDOV
THE PROHIBITION OF INHUMAN AND DEGRADING TREATMENT IN THE ACTIVITIES OF SECURITY FORCES IN THE LIGHT OF JUDICIAL DECISION-MAKING

Péter Nyeste, Béla Árpás 249
HODNOTENIE REFORMY TRESTNÉHO KONANIA A POLICAJNÉHO PRÁVA Z ROKU 2018 ZAMERANEJ NA PREVENCIU A ODHAĽOVANIE TRESTNEJ ČINNOSTI
EVALUATION OF THE 2018 CRIMINAL PROCEDURE AND POLICE LAW REFORM FOR THE PREVENTION AND DETECTION OF CRIME

Miriam Odlerová 261
VPLYV ROZHODOVACEJ ČINNOSTI SÚDOV NA ÚROVEŇ OCHRANY OSOBNÝCH ÚDAJOV V SLOVENSKEJ REPUBLIKE A S TÝM SÚVISIACICH PRÁV
THE IMPACT OF JUDICIAL DECISION-MAKING ON THE LEVEL OF PERSONAL DATA PROTECTION AND RELATED RIGHTS IN THE SLOVAK REPUBLIC

Martin Píry 272
ČIERNA STAVBA: OTÁZKA ÚSTAVNOSTI RIEŠENIA
ILLEGAL CONSTRUCTION: THE QUESTION OF THE CONSTITUTIONALITY OF THE SOLUTION

Tomáš Rulíšek 278
“TAJOMSTVO POD RUŽOU V OHROZENÍ“
“SUB ROSA CONFIDENTIALITY IN JEOPARDY”

Simona Siriehová 290
SŤAŽNOSTI V POLICAJNOM ZBORE: INTERPRETÁCIA ŠTATISTICKÝCH ÚDAJOV
COMPLAINTS IN THE POLICE FORCE: INTERPRETATION OF STATISTICAL DATA

Tamás Skorka 297
VPLYV SÚDNYCH ROZHODNUTÍ NA ČINNOSŤ ORGÁNOV PRI UPLATŇOVANÍ PRÁVA V OBLASTI PRIESTUPKOV
THE IMPACT OF COURT DECISIONS ON MISDEMEANOUR LAW ENFORCEMENT ACTIVITIES

Ivo Svoboda **306**
JUDIKATURA JAKO ZDROJ UTVÁŘEJÍCÍ SPECIFICKÉ KRIMINALISTICKÉ METODY ZKOUMÁNÍ PROJEVŮ POLITICKÉHO EXTRÉMISMU
CASE LAW AS A SOURCE FORMING SPECIFIC FORENSIC METHODS FOR INVESTIGATING MANIFESTATIONS OF POLITICAL EXTREMISM

Juraj Vačok **322**
VOĽBA DRUHU SPRÁVNEHO AKTU PRI ODPOVEDI NA ŽIADOSŤ NA KONKRÉTNOM PRÍKLADE
CHOOSING THE TYPE OF ADMINISTRATIVE ACT WHEN RESPONDING TO A REQUEST IN A SPECIFIC EXAMPLE

Pavel Vetešník **327**
PŮSOBNOST OBECNÍ POLICIE V ČESKÉ REPUBLICE OPTIKOU JUDIKATURY
THE JURISDICTION OF THE MUNICIPAL POLICE IN THE CZECH REPUBLIC FROM THE PERSPECTIVE OF CASE LAW

Eva Vetešníková **339**
VLIV SOUDNÍ JUDIKATURY NA ČINNOST OBECNÍ POLICIE V ČESKÉ A SLOVENSKÉ REPUBLICE
THE INFLUENCE OF COURT CASE LAW ON THE ACTIVITIES OF MUNICIPAL POLICE IN THE CZECH AND SLOVAK REPUBLICS

Krzysztof Wątorek **348**
UNIVERZITNÁ BEZPEČNOSŤ V KONTEXTE AGRESIE RUSKEJ FEDERÁCIE PROTI UKRAJINE – VPLYV JUDIKATÚRY NA PRÁVNE A ORGANIZAČNÉ PREDPISY
UNIVERSITY SECURITY IN THE FACE OF THE RUSSIAN FEDERATION'S AGGRESSION AGAINST UKRAINE – THE IMPACT OF CASE LAW ON LEGAL AND ORGANISATIONAL REGULATIONS

PRIESTUPKY NA ÚSEKU PRÁVA NA PRÍSTUP K INFORMÁCIÁM V KONTEXTE ROZHODNUTÍ NAJVYŠŠIEHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY A ÚSTAVNÉHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY

MISDEMEANORS IN THE FIELD OF THE RIGHT OF ACCESS TO INFORMATION IN THE CONTEXT OF THE DECISIONS OF THE SUPREME COURT OF THE SLOVAK REPUBLIC AND THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE SLOVAK REPUBLIC

Laura Adameová

Abstrakt
Tento príspevok sa zaoberá problematikou priestupkov na úseku práva na prístup k informáciám, ktoré sú upravené v zákone SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov a taktiež v zákone 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. Cieľom je vymedziť skutkovú podstatu priestupkov na úseku práva na prístup k informáciám a analyzovať vybrané rozhodnutia NS SR a ÚS SR. Príspevok obsahuje od všeobecných znakov priestupkov až po vymedzenie samotných priestupkov na úseku práva na prístup k informáciám.
Kľúčové slová
priestupok, právo na prístup k informáciám, rozhodnutie NS SR, rozhodnutie ÚS SR

Abstract
This article deals with the issue of misdemeanors in the field of the right of access to information, which are regulated in the Act of the Slovak National Council No. 372/1990 Coll. on misdemeanors, as amended and also in the Act No. 211/2000 Coll. on the right of access to information and on amendments to certain acts (Freedom of Information Act, as amended). The aim of this article is to define the constituent elements of misdemeanors in the field of the right of access to information and selected decisions of the Supreme Court of the Slovak Republic and the Constitional Court of the Slovak Republic. The article covers everything from general characteristics of misdemeanors to the definition of misdemeanors in the field of the right of access to information.
Keywords
misdemeanor, right of access to information, decision of the Supreme Court of the Slovak Republic, decision of the Constitional Court of the Slovak Republic

Úvod

Priestupky na úseku práva na prístup k informáciám sú zakotvené nielen v rámci zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov, ale aj v rámci zákona 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. Opodstatnenosť zaoberania sa priestupkami na úseku práva na prístup k informáciám tkvie v tom, že právo na informácie je základným právom v demokratických krajinách a jeho ochrana je potrebná pre zachovanie transparentnosti a zodpovednosti verejnej správy. Priestupky na tomto úseku môžu chrániť občanov a iné osoby pred nesprístupnením informácií, ktoré sú pre nich dôležité. Občania potrebujú prístup k informáciám na rozhodovanie o podstatných záležitostiach, ktoré sa týkajú verejných vecí. Právo na informácie nájdeme priamo zakotvené v čl. 26 zákona č. 460/1992 Zb. Ústavy Slovenskej republiky. *„Sloboda prejavu a právo na informácie sú zaručené.“*[1] *„Každý má právo vyjadrovať svoje názory slovom, písmom, tlačou, obrazom alebo iným spôsobom, ako aj slobodne vyhľadávať, prijímať a rozširovať idey a informácie bez ohľadu na hranice štátu. Vydávanie tlače nepodlieha povoľovaciemu konaniu. Podnikanie v odbore rozhlasu a televízie sa môže viazať na povolenie štátu. Podmienky ustanoví zákon.“*[2] Ďalej je právo na informácie zakotvené v § 3 ods. 1 zákona o slobode informácií a v rámci

[1] Článok 26 odsek 1 Ústavy Slovenskej republiky.
[2] Článok 26 odsek 2 Ústavy Slovenskej republiky.

medzinárodných dokumentov, napr. v čl. 19 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach alebo v čl. 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Pojmové vymedzenie priestupku a jeho postavenie v systéme správneho trestania

Vnútroštátna právna úprava správneho trestania je charakteristická nejednotnosťou a roztrieštenosťou právnej úpravy. V kontexte so správnou žalobou vo veciach správneho trestania sa podľa § 194 ods. 1 zákona č. 162/2015 Z. z. Správneho súdneho poriadku správnym trestaním chápe rozhodovanie orgánov verejnej správy o priestupku, správnom delikte alebo o sankcii za iné podobné protiprávne konanie. V nadväznosti na vyššie uvedené ustanovenie systém správneho trestania zahŕňa priestupky, správne delikty a iné protiprávne konania a ich sankcionovanie. Pojem správny delikt nemá legálnu definíciu, keďže ide o teoretický pojem. Správnym deliktom sa podľa teórie správneho práva a zákonných noriem rozumie *„protiprávne a spoločensky škodlivé správanie fyzickej osoby alebo právnickej osoby, ktorého znaky sú uvedené v zákone, a ktorý je postihnuteľný sankciou orgánu verejnej správy uvedenou v zákone.“*[3]

Každý správny delikt musí obsahovať znaky, ktoré sú preň typické. Teória práva rozlišuje materiálny znak správneho deliktu a formálne znaky správneho deliktu. Materiálny znak predstavuje spoločenskú škodlivosť protiprávneho správania osoby, ktoré porušuje alebo ohrozuje verejný záujem. Formálnymi znakmi sa chápu nielen všeobecné znaky správneho deliktu, ale aj znaky skutkovej podstaty správneho deliktu, medzi ktoré zaraďujeme subjekt, subjektívna stránku, objekt, objektívnu stránka. Medzi základné znaky správneho deliktu patrí protiprávnosť, znaky skutkovej podstaty, ktorými sú objekt, objektívna stránka, subjekt, subjektívna stránka, sankcionovateľnosť a nebezpečnosť.[4]

Z ustanovenia § 2 ods. 1 zákona o priestupkoch vyplýva, že priestupok je jedným z typov správnych deliktov. Medzi správne delikty môžeme začleniť priestupky, iné správne delikty fyzických osôb, zmiešané správne delikty, správne disciplinárne delikty a správne poriadkové delikty.[5]

Priestupky tvoria iba časť širokej skupiny správnych deliktov, avšak sú časťou najpodstatnejšou. Právna úprava priestupkov zahŕňa na jednej strane zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov ako lex generalis a na druhej strane osobitné zákony. Zákon o priestupkoch je účinný od 1. októbra 1990 a je vnútorne členený na štyri časti. Prvou časťou je všeobecná časť. Všeobecná časť sa venuje pojmu priestupok, predpokladom zodpovednosti za priestupok, pôsobnosti zákona, sankciám za priestupok, ochranným opatreniam, osobitným ustanoveniam o mladistvých a zániku zodpovednosti za priestupok. Druhá časť s názvom Osobitná časť upravuje skutkové podstaty priestupkov. Obsah tretej časti vystihuje jej názov Konanie o priestupkoch. V predmetnej časti nájdeme ustanovenia o príslušnosti, objasňovaní priestupkov, o priebehu konania, o odvolaní, o blokovom konaní, o rozkaznom konaní a o výkone rozhodnutia. Posledná štvrtá časť obsahuje spoločné, prechodné a záverečné ustanovenia. Skutkové podstaty mnohých ďalších priestupkov a príslušné sankcie popisujú osobitné zákony upravujúce danú oblasť.

Pojem priestupok je legálne definovaný v § 2 ods. 1 zákona o priestupkoch, v ktorom sa uvádza, že *„priestupkom je zavinené konanie, ktoré porušuje alebo ohrozuje záujem spoločnosti a je za priestupok výslovne označené v tomto alebo v inom zákone, ak nejde o iný správny delikt postihnuteľný podľa osobitných právnych predpisov, alebo o trestný čin.“*[6]

Ide o *pozitívne vymedzenie pojmu priestupok*, pričom musia byť splnené znaky skutkovej podstaty priestupku medzi ktoré patrí objekt, objektívna stránka, subjekt

[3] KOŠIČIAROVÁ, S. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 3. vydanie. Plzeň: Aleš Čeněk, 2022, s. 276.
[4] HAŠANOVÁ, J. *Správne právo v bezpečnostných vedách*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2025, s. 141 - 142.
[5] HAŠANOVÁ, J. *Správne právo v bezpečnostných vedách*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2025, s. 142 - 143.
[6] Ustanovenie § 2 ods. 1 zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov.

a subjektívna stránka priestupku. Priestupok je chápaný nielen v pozitívnom, ale aj v negatívnom význame.

Priestupkom nie je konanie, ktorým niekto odvracia (napr. v nutnej obrane, v krajnej núdzi):

a) primeraným spôsobom priamo hroziaci útok na záujem chránený zákonom alebo
b) nebezpečenstvo priamo hroziace záujmu chránenému zákonom, ak týmto konaním nebol spôsobený zrejme rovnako závažný následok ako ten, ktorý hrozil, a toto nebezpečenstvo nebolo možné v danej situácii odstrániť inak.[7] Na základe toho vieme priestupky diferencovať od iných správnych deliktov. Rozdiel medzi priestupkami a inými správnymi deliktmi je v diferenciácii tzv. primárnych znakov, a rozdiel medzi priestupkami a trestnými činmi je najmä v stupni ich spoločenskej nebezpečnosti.[8]

Ide o *negatívne vymedzenie pojmu priestupok*.[9]

Skutková podstata priestupkov je tvorená obligatórnymi znakmi, ktoré označujú, o aký druh priestupku ide. *„Jednotlivé skutkové podstaty sú charakterizované štyrmi skupinami znakov, ktoré sú uvedené v zákone o priestupkoch, ako aj v ďalších zákonoch. Patria sem tieto skutkové podstaty priestupku:*

a) subjekt priestupku
b) subjektívna stránka priestupku
c) objekt priestupku
d) objektívna stránka priestupku.

Tieto znaky má každá skutková podstata, aj keď ich výslovné vyjadrenie v právnej norme často chýba.“[10]

Právo na prístup k informáciám, povinná osoba, žiadateľ a zverejňovanie informácií

V zmysle § 3 ods. 1 zákona o slobode informácií má každý právo na prístup k informáciám, ktoré majú povinné osoby k dispozícii. Právo na informácie môžeme chápať ako primárny nástroj, ktorý je nevyhnutný na presadzovanie princípu transparentnosti, ako jedného z hlavných princípov v demokratickej spoločnosti. Orgány verejnej správy majú povinnosť poskytnúť informácie, ktoré sú v rozsahu ich pôsobnosti.

Problematiku povinných osôb rieši zákonodarca v ustanovení § 2 ods. 1 až 4 zákona o slobode informácií, pričom podľa ods. 1 sem patria štátne orgány, obce, samosprávne kraje ako aj právnické osoby a fyzické osoby, ktorým zákon delegoval právomoc rozhodovať o právach a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy. Povinnými osobami sa taktiež chápu právnické osoby zriadené zákonom a právnické osoby zriadené štátnym orgánom, obcou a samosprávnym krajom. Za povinné osoby sa ďalej považujú zdravotné poisťovne, ako aj právnické osoby s väčšinovou účasťou uvedených povinných právnických osôb, pričom musia byť splnené podmienky vykonávanej kontroly takejto právnickej osoby minimálne zo strany jednej z uvedených povinných osôb a predpoklad práva zúčastnenej povinnej osoby dosadiť alebo navrhnúť nadpolovičnú väčšinu členov riadiaceho alebo kontrolného orgánu. Povinnými osobami sú aj fyzické osoby a právnické osoby, ak tak ustanoví osobitný zákon.

Pojem žiadateľ je vymedzený v § 4 ods. 1 zákona o slobode informácií, tak že žiadateľom je nielen fyzická osoba, ale aj právnická osoba, ktorá požiada o sprístupnenie informácií. Jedinou podmienkou aby fyzická osoba mohla požiadať o sprístupnenie informácií

[7] Ustanovenie § 2 ods. 2 zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov.
[8] PRÚCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. Brno: Doplněk Brno. (Masarykova univerzita), 2007, s. 395.
[9] Ide o tzv. okolnosti vylučujúce zodpovednosť za priestupok.
[10] VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2012, s. 287.

je spôsobilosť na právne úkony. V prípade právnickej osoby nesmie ísť o právnickú osobu, ktorá je zrušená.

Na základe ustanovenia § 14 ods. 1 a 2 zákona o slobode informácií má žiadateľ možnosť podať žiadosť o sprístupnenie informácií ústne, písomne, elektronicky, faxom alebo iným spôsobom, ktorý musí byť technicky vykonateľný. Z hľadiska povinných náležitostí musí byť zo žiadosti jasné, ktorej povinnej osobe je smerovaná, meno, priezvisko, adresu žiadateľa a ak ide o právnickú osobu, tak názov alebo obchodné meno žiadateľa, ako aj sídlo a v žiadosti musí byť uvedené aj akých informácií sa žiadosť týka a spôsob sprístupnenia informácií, ktoré žiadateľ navrhuje.

Skutkové podstaty priestupkov na úseku práva na prístup k informáciám

V zákone o priestupkoch sa priestupkom na úseku práva na prístup k informáciám venujú ustanovenia § 42a ods. 1 a 2, pričom v rámci ods. 1 sa pojednáva o niekoľkých možnostiach protiprávneho konania, ktorými je možné spáchať daný priestupok. Prvým prípadom je, že osoba vedome vydá a zverejní nepravdivé informácie. Druhý prípad sa týka vedomého vydania alebo zverejnenia neúplnej informácie. Tretí prípad, v rámci ktorého dôjde k spáchaniu predmetného priestupku je prostredníctvom porušenia povinnosti určenej osobitným právnym predpisom, kde zákonodarca mylne viaže toto porušenie na zákon č. 219/1996 Z. z. o ochrane pred zneužívaním alkoholických nápojov a o zriaďovaní a prevádzke protialkoholických záchytných izieb. Štvrtým prípadom, kedy dôjde k spáchaniu priestupku podľa predmetného ustanovenia je, že dôjde k vydaniu rozhodnutia, ktorým sa zapríčiní porušenie práva na sprístupnenie informácií. Piaty prípad sa týka vydania príkazu, ktorým sa zapríčiní porušenie práva na sprístupnenie informácií a napokon posledný, šiesty prípad je vydanie iného opatrenie, ktoré zapríčiní porušenie práva na sprístupnenie informácií. Z hľadiska sankcie za predmetný priestupok zákonodarca predpokladá možnosť uloženia pokuty, ktorej horná hranica je vo výške 1659 eur, ako i možnosť uloženia zákazu činnosti až na dobu dvoch rokov.

Skutkovú podstatu priestupku na úseku práva na prístup k informáciám charakterizuje subjekt, subjektívna stránka, objekt a objektívna stránka. **Subjektom** je ten, kto konal alebo mal konať za právnickú osobu a ten, kto dal na konanie príkaz, ak ide o konanie na príkaz. (§ 6 zákona o priestupkoch). Páchateľom priestupku na úseku práva na prístup k informáciám nemusí byť len štatutárny orgán verejnoprávnej inštitúcie alebo zamestnanec orgánu štátnej správy. Ak dôjde k porušenie verejného záujmu, tak páchateľom môže byť aj súkromná osoba, ak nastalo porušenie povinnosti vyplývajúce z normy verejnoprávnej povahy. **Subjektívna stránka** - zavinenie z nedbanlivosti (zamestnanec povinnej osoby, ktorý je oprávnený poskytovať informácie na základe interných predpisov, má povinnosť poznať postup podľa zákona o slobodnom prístupe k informáciám). Poverený zamestnanec, aj keby v skutočnosti nevedel, že svojim konaním môže porušiť zákon, vychádza sa z toho, že vzhľadom na okolnosti a na svoje osobné pomery to vedieť mal a mohol (§ 3 a § 4 ods. 1 zákona o priestupkoch). **Objekt** - verejný záujem na riadnom výkone verejnej správy na úseku práva na prístup k informáciám. **Objektívna stránka** - porušenie práva na prístup k informáciám ako dôsledok konania v rozpore s právom spočívajúce v naplnení skutkovej podstaty priestupku podľa § 42a zákona o priestupkoch. Porušiť právo na informácie je možné len nezákonným rozhodnutím v kontexte plnenia úloh verejnej správy. Porušiť túto povinnosť má spôsobilosť len ten, kto má zákonnú povinnosť sprístupniť informáciu alebo má povinnosť šíriť, vydať alebo zverejniť informáciu. V zmysle § 42a priestupok je možné spáchať jednorazovým konaním páchateľa, komisívnym konaním, ako aj omisívnym konaním, resp. opomenutím konať, na ktoré bol páchateľ povinný.[11]

[11] HAŠANOVÁ, J. a kol. *Zákon o priestupkoch. Komentár*. Žilina: Poradca podnikateľa, spol. s.r.o, 2025, s. 278.

Subjekt a subjektívna stránka priestupku na úseku práva na prístup k informáciám podľa zákona o priestupkoch a podľa zákona o slobode informácií

Čo sa týka subjektu skutkovej podstaty priestupku na úseku práva na prístup k informáciám podľa zákona o priestupkoch a podľa zákona o slobode informácií, tak ide o špeciálny subjekt, keďže musia byť splnené určité osobitosti páchateľa priestupku. Ide o fyzickú osobu, ktorá má povinnosť sprístupňovať, šíriť, zverejňovať alebo vydávať informácie, alebo o fyzickú osobu, ktorá pôsobí v rámci právnickej osoby, ktorá má povinnosť sprístupňovať, šíriť, zverejňovať alebo vydávať informácie a ktoré táto osoba vykonáva.

Je potrebné rozlišovať pojmy šíriť, zverejňovať alebo vydávať informácie, konkrétne prostredníctvom § 2 ods. 2 a 3 zákona č. 265/2022 Z. z. o vydavateľoch publikácií a o registri v oblasti médií a audiovízie a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o publikáciách). Zákonodarca v predmetnom zákone pojednáva o rozširovaní a sprístupňovaní publikácií, z čoho je možné odvodiť príbuzné pojmy. Podľa tohto ustanovenia sa pod vydávaním informácií rozumie najmä ich distribúcia v tlačenej alebo elektronickej podobe. V oboch prípadoch môže ísť o pravidelné alebo nepravidelné šírenie. Naopak, zverejňovanie informácií definujeme ako činnosť, ktorej vopred určeným cieľom je sprístupniť alebo sprostredkovať tieto údaje verejnosti. Hlavný rozdiel spočíva v tom, že kým vydávanie predstavuje samotný proces distribúcie, zverejnenie označuje konkrétny akt sprístupnenia informácií.

V priestupkovom práve platí zásada, že na vyvodenie zodpovednosti stačí nedbanlivosť, ak zákon výslovne nežiada úmysel. Príkladom takejto výnimky je zákon o priestupkoch a zákon o slobode informácií. Oba právne predpisy totiž pri zverejňovaní nepravdivých alebo neúplných informácií používajú formuláciu *„kto vedome vydá a (alebo) zverejní nepravdivé alebo neúplné informácie.“* Slovo *„vedome“* jasne signalizuje, že na naplnenie tohto priestupku sa vyžaduje úmyselné zavinenie. Ostatné priestupky toto slovo neobsahujú, takže pri nich stačí spáchanie z nedbanlivosti.

Objekt a objektívna stránka priestupku na úseku práva na prístup k informáciám podľa zákona o priestupkoch a podľa zákona o slobode informácií

Podľa právnej vety rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2 Sžo 55/2008 vydaného 12. apríla 2009 musia byť na *„objasnenie a sankcionovanie priestupku obligatórne naplnené a zistené všetky štyri znaky skutkovej podstaty priestupku - subjekt, subjektívna stránka, objekt, objektívna stránka (kumulatívne). V prípade, žeby čo i len jeden znak skutkovej podstaty nebol objasnený, nemožno potom hovoriť o priestupku. Ak pri niektorej časti skutkovej podstaty existujú pochybnosti o jej existencii a nebola preukázaná nado všetku pochybnosť, uplatní sa zásada in dubio pro reo (v pochybnostiach v prospech obvineného).“*

Objekt priestupku, ktorý sa nachádza v ustanovení § 42a ods. 1 zákona o priestupkoch vyjadruje samotný verejný záujem na riadnom výkone verejnej správy na úseku práva na prístup k informáciám. Táto skutočnosť vyplýva zo všeobecného objektu priestupkov upravených v § 21 až § 46, *„ktorým je poriadok v správe.“*

Z hľadiska objektívnej stránky možno priestupky na úseku práva na prístup k informáciám podľa § 42a ods. 1 zákona o priestupkoch spáchať jednorazovým konaním. Toto konanie môže mať formu aktívneho konania (komisívne konanie), ale aj pasívneho opomenutia (omisívne konanie). Typickým príkladom opomenutia je nečinnosť povinnej osoby, ktorá v zákonom stanovenej lehote podľa § 17 zákona o slobode informácií nevybaví podanú žiadosť.

Analýza vybraných rozhodnutí NS SR a ÚS SR v kontexte práva na slobodný prístup k informáciám

Rozsudok NS SR, sp. zn. 2 Sžo 220/2008, z 23.9.2009[12]

Krajský súd po preskúmaní napadnutého rozhodnutia a postupu žalovaného dospel k záveru, že pri poskytnutí žalobkyňou žiadaných informácií bolo potrebné postupovať podľa ustanovení správneho poriadku. Podľa krajského súdu správny poriadok má vo vzťahu k iným predpisom upravujúcim správne konanie povahu všeobecného predpisu, ale pokiaľ ide o § 23 správneho poriadku, toto ustanovenie je vo vzťahu k zákonu o slobode informácií osobitným ustanovením, ktoré priznáva účastníkovi konania väčší rozsah práv ako zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Správne orgány preto postupovali v súlade so zákonom, keď v danom prípade dospeli k záveru, že obvinený svojím postupom neporušil zákon o slobodnom prístupe k informáciám, a preto sa nemohol dopustiť naplnenia skutkovej podstaty priestupku podľa § 42a ods. 1 zákona o priestupkoch. Proti tomuto rozhodnutiu podala žalobkyňa v zákonnej lehote odvolanie, v ktorom navrhla rozsudok krajského súdu zrušiť a vec vrátiť Obvodnému úradu v Bratislave na ďalšie konanie. Zároveň žiadala zaviazať žalovaného na náhradu trov konania.

Najvyšší súd sa v tomto konaní plne stotožnil s argumentáciou krajského súdu ako je uvedená v napadnutom rozsudku, podľa ktorej správny poriadok, na rozdiel od priestupkového konania, zakotvuje v širšom zmysle konkrétne procesné práva účastníka konania pri získavaní informácií zo spisu týkajúcich sa rozhodovania správneho orgánu o jeho právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach. Krajský súd po oboznámení sa s administratívnym spisom dospel k správnemu záveru, že pri poskytnutí žalobkyňou požadovaných informácií bolo potrebné postupovať podľa § 23 správneho poriadku, ktorý je v danom prípade špeciálnym ustanovením k ustanoveniam zákona o slobodnom prístupe k informáciám. Vzťah správneho orgánu k účastníkom konania v konaní o priestupkoch upravuje zákon o priestupkoch so subsidiárnym použitím zákona o správnom konaní. Preto sa na vybavenie žiadosti týkajúcej sa nahliadania do spisu nemôže vzťahovať aj režim zákona o slobodnom prístupe k informáciám, keďže právo účastníka konania nahliadať do spisu upravuje ustanovenie § 23 správneho poriadku. Najvyšší súd v tejto súvislosti poukazuje aj na skutočnosť, že žalobkyňa sa vo svojej žiadosti doslovne odvolávala na ustanovenie § 23 správneho poriadku, na základe ktorého žiadala nahliadnuť do správneho spisu. Jej tvrdenie, že jej žiadosť kedy a kde môže do spisu nahliadnuť je žiadosťou v zmysle zákona o slobodnom prístupe k informáciám, považuje odvolací súd za účelové, nemajúce oporu v logike ani v platnej právnej úprave vzťahujúcej sa na konanie o priestupkoch. Nakoľko v danom prípade nešlo o sprístupnenie informácie podľa zákona o slobodnom prístupe k informáciám, správny orgán postupoval v súlade so zákonom, keď konanie pre podozrenie zo spáchania priestupku na úseku práva na prístup k informáciám podľa § 42a ods. 1 zákona o priestupkoch vedené proti JUDr. G. zastavil podľa § 76 ods. 1 písm. a/ zákona o priestupkoch, pretože skutok nie je priestupkom.

Na základe uvedeného preto Najvyšší súd Slovenskej republiky, stotožniac sa s právnym posúdením veci krajským súdom, napadnutý rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. k. 1 S 347/2006-53 zo dňa 27. júna 2008 ako vecne správny potvrdil (§ 219 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku).

Rozsudok NS SR, sp. zn. 6 Sžo/77/2009, zo 17.2.2010[13]

V odôvodnení napadnutého rozsudku krajský súd s poukazom na ustanovenia § 72 a § 68 ods. 1 zákona o priestupkoch konštatoval, že žalobca ako oznamovateľ nebol účastníkom priestupkového konania podľa § 21 ods. 1 písm. b/ a § 46 zákona o priestupkoch, pretože subjektom, ktorý by bol konaním obvinených z priestupku ohrozený alebo porušený, je príslušný orgán štátnej správy alebo obec, a preto žalobca nemohol byť preskúmavaným

[12] https://www.nsud.sk/rozhodnutia/2szo2202008/
[13] https://www.nsud.sk/rozhodnutia/6szo772009/

rozhodnutím správneho orgánu v uvedenej časti výroku ukrátený na svojich právach. Krajský súd ďalej poukázal na to, že zo znenia ustanovenia § 42a zákona o priestupkoch jednoznačne vyplýva, že žalobca ako navrhovateľ, na návrh ktorého bolo začaté konanie o priestupku podľa § 68 ods. 1 zákona o priestupkoch, musí preukázať, že povinná osoba bola povinná mu informácie poskytnúť, pričom porušenie tejto povinnosti nemôže preukazovať iba svojím tvrdením, lebo správny orgán, ktorý priestupok prejednáva, nie je oprávnený vzhľadom na osobitnú úpravu v zákone 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 sám rozhodnúť, či povinná osoba bola povinná informácie poskytnúť a v akom rozsahu, či poskytnuté informácie boli pravdivé alebo nepravdivé, nakoľko podľa ustanovenia § 19 ods. 2 zákona o slobode informácií o tom rozhoduje nadriadený povinnej osoby; ak ide o rozhodnutie obecného úradu, je ním starosta obce, pričom rozhodnutie o odmietnutí žiadosti je preskúmateľné v súdnom konaní podľa ustanovení § 244 a nasl. O.s.p. Z uvedeného dôvodu považoval krajský súd stanovisko Ministerstva vnútra Slovenskej republiky zo dňa 26.9.2005, na ktoré sa v preskúmavanom rozhodnutí odvolával žalovaný a podľa ktorého je navrhovateľ povinný preukázať porušenie zákona zo strany páchateľa priestupku na úseku práva na prístup k informáciám právoplatným rozhodnutím správneho orgánu alebo súdu, za správne. Podľa názoru krajského súdu je nepochybné, že žalobca nepostupoval podľa zákona o slobode informácií pred tým, ako podal návrh na začatie konania o priestupku podľa § 42a zákona o priestupkoch, na základe čoho považoval rozhodnutie žalovaného, ktorým potvrdil prvostupňové rozhodnutie o zastavení priestupkového konania, za zákonné. Výrok o trovách konania odôvodnil krajský súd poukazom na § 250k ods. 1 O.s.p. a neúspechom žalobcu v súdnom konaní.

Proti tomuto rozsudku podal v zákonnej lehote odvolanie žalobca navrhujúc, aby odvolací súd zrušil napadnutý rozsudok krajského súdu a rozhodnutia správneho orgánu druhého stupňa ako aj prvého stupňa v častiach týkajúcich sa priestupku na úseku práva na prístup k informáciám a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie, a aby uložil žalovanému povinnosť nahradiť žalobcovi trovy súdneho a priestupkového konania.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 O.s.p.) preskúmal napadnutý rozsudok ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, v rozsahu a v medziach podaného odvolania (§ 212 ods. 1 O.s.p. s použitím § 246c ods. 1 vety prvej O.s.p.), odvolanie prejednal bez nariadenia odvolacieho pojednávania podľa § 250ja ods. 2 O.s.p. a dospel k záveru, že odvolaniu žalobcu nemožno priznať úspech.

Odvolací súd sa v celom rozsahu preto stotožňuje s odôvodnením napadnutého rozsudku a konštatuje správnosť jeho dôvodov, pričom odvolanie žalobcu nepovažuje za dôvodné, nakoľko námietky v ňom uvedené sú skutkovo i právne bezvýznamné pre rozhodnutie v preskúmavanej veci a nie sú také, s ktorými by sa už nevysporiadal krajský súd v napadnutom rozsudku.

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL. ÚS 2/04, z 31.3.2005[14]

Pre napĺňanie práva na slobodné prijímanie informácií (sloboda prejavu) majú mimoriadny význam slobodné médiá, poslaním ktorých je vyvažovať štátnu moc mocou verejnej mienky. Predpokladom takého fungovania médií je, že štát vytvorí priehľadné podmienky v tejto oblasti, a to nielen v oblasti vlastníckych vzťahov k jednotlivým médiám, ale aj v úprave vzťahov k tretím stranám, ktoré by mohli uplatniť svoj vplyv na ich nezávislosť. Ustanovením právnych podmienok pre nezávislé pôsobenie médií štát zároveň vytvára záruky pre jednotlivé spôsoby uplatnenia slobody prejavu. Vychádzajúc z obsahu práva na slobodné prijímanie informácií z hľadiska záruk slobody prejavu priznaných v ústave a v dohovore je

[14] PL. ÚS 2_04.pdf

dôležité zaoberať sa právnym postavením Tlačovej agentúry SR ako významného informačného a spravodajského zdroja na území Slovenskej republiky.

Právo na informácie zaručené v čl. 26 ods. 1 ústavy zabezpečuje najmä zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o z mene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií). Podľa tohto zákona medzi povinné osoby poskytujúce informácie patrí aj Tlačová agentúra SR.

Sloboda prejavu predstavuje jeden zo základných pilierov demokratickej spoločnosti, jednu zo základných podmienok jej rozvoja a sebarealizácie jednotlivca. Ústavný súd už vo viacerých svojich rozhodnutiach uviedol, že sloboda prejavu slúži na verejné vyjadrenie názorov, poznatkov, postojov a pocitov človeka (II. ÚS 28/96). V právnom poriadku sa vytvorilo právne prostredie pre zaistenie čo najširších možností prijímať, vyhľadávať a rozširovať idey a informácie a tieto získavať do svojej dispozície, prípadne ich aj spracovať alebo zachytávať (ale aj ukladať na nosiče). Limity slobody tlače vymedzuje zákon. Sloboda prejavu je inštitútom ústavného práva, ktorý nepotrebuje konkretizáciu obyčajným zákonom. Zákony sa vyžadujú len na jej obmedzenie. Naopak, právo na informácie potrebuje konkretizáciu formou lex specialis [zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií)].

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. II. ÚS 10/99, zo 16.6.1999[15]

Predpokladom demokratického uplatňovania moci v modernej spoločnosti je informovanosť jednotlivých občanov o veciach verejného záujmu. Informovanosť jednotlivcov sa zabezpečuje dvoma spôsobmi. Osoby majú právo na sprostredkované informácie, ktoré im poskytujú masmédiá. Zároveň majú právo na informácie od orgánov verejnej moci. Článkom 26 ods. 5 Ústavy SR sa neobmedzuje prístup osôb k informáciám v tom zmysle, že občania nemajú právo na informácie od iných orgánov ako od štátnych orgánov a od orgánov územnej samosprávy. Článkom 26 ods. 1 Ústavy SR sa zaručuje právo na informácie bez obmedzenia podľa subjektov verejnej moci. Všetky orgány majú povinnosť správať sa tak, aby nemarili právo občanov zaručené čl. 26 ods. 1 a 2 Ústavy SR. Článkom 26 ods. 5 Ústavy SR sa zaručuje vyššia kvalita práva na informácie, pretože Ústava SR štátnym orgánom a orgánom územnej samosprávy v rozsahu zákona ukladá povinnosť vlastnou činnosťou rozširovať a poskytovať informácie o svojej činnosti v štátnom jazyku. Túto povinnosť nemajú iné orgány verejnej moci.

Ústava SR prostredníctvom práva na informácie vytvára tri skupiny informácií. Prvú predstavujú informácie, ktoré štátne orgány a orgány územnej samosprávy musia predložiť oprávneným osobám. Druhú skupinu tvoria informácie, ktoré štátne orgány ani iné orgány verejnej moci nemusia predložiť oprávneným osobám, ale musia strpieť prístup k nim, ak oprávnené osoby uplatnia svoje právo na informácie. Tretiu skupinu informácií tvoria informácie, ktoré nemožno zverejniť, pretože ide o informácie podliehajúce úprave čl. 26 ods. 4 Ústavy SR. Ústava SR neobmedzuje právo na informácie z hľadiska predmetu tohto práva, teda neustanovuje pozitívny výpočet informácií, ktoré oprávnená osoba môže vyhľadávať, prijímať a rozširovať, ani neurčuje negatívny výpočet informácií, ktoré nemožno vyhľadávať, prijímať a rozširovať. Predmetom práva na informácie môžu byť všetky informácie, pokiaľ nejde o informácie podliehajúce obmedzeniu čl. 26 ods. 4 Ústavy SR.

Právo na informácie sa nezaručuje ako absolútne právo nadradené nad ostatné ústavné práva a slobody. Všetky základné práva a slobody sa chránia len v takej miere a v rozsahu, dokiaľ uplatnením jedného práva alebo slobody nedôjde k neprimeranému obmedzeniu, či dokonca popretiu iného práva alebo slobody (PL. ÚS 7/96). Ochrana uplatnenia volebného práva občanov a ochrana verejného poriadku v miestnostiach určených na zrátanie hlasov by

[15] II. ÚS 10_99.pdf

mohli byť dôvodmi verejného záujmu, kvôli ktorým by sa obmedzilo uplatnenie práva na informácie prostredníctvom prítomnosti v miestnosti, kde volebná komisia zráta hlasy. Slovenská republika čl. 26 Ústavy SR zaručila právo vyhľadávať, prijímať a rozširovať idey a informácie. Súčasťou takto ustanoveného ústavného režimu je povinnosť orgánu rozhodujúceho o uplatnení práva na informácie preskúmať, či existujú príčiny pre obmedzenie práva na informácie.

Záver

Priestupky na úseku práva na prístup k informáciám sú v súčasnosti upravené v dvoch právnych predpisoch: v zákone č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov a v zákone 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.

Priestupky na úseku práva na prístup k informáciám ochraňujú nielen verejný záujem na riadnom výkone verejnej správy na úseku práva na prístup k informáciám, ale aj právo jednotlivca alebo verejnosti na informácie. Prostredníctvom priestupkov sa postihujú protiprávne konania, ktoré sú nežiaduce pre spoločnosť, avšak nedosahujú takú mieru nebezpečnosti, aby boli sankcionované v medziach trestného práva. Priestupky tvoria najvýznamnejší druh správnych deliktov, a z toho dôvodu majú nezastupiteľné miesto v našom vnútroštátnom právnom poriadku.

Zoznam použitých zdrojov

1. HAŠANOVÁ, J. *Správne právo v bezpečnostných vedách*. Plzeň: Aleš Čeněk, 430 s. ISBN 978-80-7380-972-0.
2. HAŠANOVÁ, J. a kolektív. *Zákon o priestupkoch. Komentár*. Žilina: Poradca podnikateľa, spol. s.r.o., 596 s. ISBN 978-80-8186-250-2.
3. KOŠIČIAROVÁ, S. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 3. vydanie. Plzeň: Aleš Čeněk, 493 s. ISBN 978-80-7380-888-4.
4. PRÚCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. Brno: Doplněk Brno. (Masarykova univerzita). ISBN 978-80-210-4276-6.
5. VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck. ISBN 978-80-896-0303-9.
6. Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky
7. Zákon Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov
8. 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
9. Zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov
10. Zákon č. 265/2022 Z. z. o vydavateľoch publikácií a o registri v oblasti médií a audiovízie a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o publikáciách) v znení neskorších predpisov
11. Zákon č. 219/1996 Z. z. o ochrane pred zneužívaním alkoholických nápojov a o zriaďovaní a prevádzke protialkoholických záchytných izieb v znení neskorších predpisov
12. Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov
13. Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 2 Sžo 220/2008, z 23.9.2009
14. Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 6 Sžo/77/2009, zo 17.2.2010
15. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL. ÚS 2/04, z 31.3.2005
16. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. II. ÚS 10/99, zo 16.6.1999

Informácie o autorovi

npor. Mgr. Laura Adameová, PhD.
Akadémia Policajného zboru v Bratislave
Katedra správneho práva
e-mail: laura.adameova@akademiapz.sk
telefón: 0961 057 424

ROZHODOVANIE SÚDOV AKO DETERMINANT ZÁKONNOSTI POSTUPOV ORGÁNOV MIESTNEJ BEZPEČNOSTI[16]

CASE LAW AS A DETERMINANT OF THE LEGALITY OF THE ACTIVITIES OF LOCAL PUBLIC SAFETY AUTHORITIES

Petra Andorová, Janka Hašanová

Abstrakt
Príspevok sa zaoberá právnym postavením obecnej polície ako orgánu miestnej bezpečnosti so zameraním na rozsah jej pôsobnosti, výkon zákonom zverených kompetencií a limity vyplývajúce zo zásady zákonnosti výkonu verejnej moci. Osobitná pozornosť je venovaná analýze rozhodovacej činnosti správnych súdov a Ústavného súdu Slovenskej republiky, ktorá významným spôsobom formuje výklad ustanovení zákona č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii, v znení neskorších predpisov. Cieľom príspevku je identifikovať základné interpretačné závery vyplývajúce z judikatúry vo vzťahu k organizácii obecnej polície, rozsahu právomocí starostu a obecného zastupiteľstva, ako aj k výkonu pôsobnosti obecnej polície pri zabezpečovaní verejného poriadku.
Kľúčové slová
obecná polícia, orgán miestnej bezpečnosti, verejný poriadok, judikatúra, obecné zastupiteľstvo, starosta obce

Abstract
This paper examines the legal status of the municipal police as a local public security authority, focusing on the scope of this powers, the exercise of its statutory competences, and the limits arising from the principle of legality in the exercise of public authority. Particular attention is devoted to the analysis of the case law of the administrative courts and the Constitutional Court of the Slovak Republic, which has significantly shaped the interpretation of the provisions of Act No. 564/1991 Coll. on Municipal Police. The aim of the paper is to identify the principal interpretative conclusions arising from judicial decisions concerning the organization of the municipal police, the distribution of powers between the mayor and the municipal council, as well as the exercise of municipal police powers in maintaning public order.
Key words
Municipal police, local public security authorities, public order, case law, municipal council, mayor

Úvod

Zabezpečenie verejného poriadku patrí do policajnej správy, ktorá je súčasťou verejnej správy. „Policajná správa je odvetvím administratívnej správy, ktorá bezprostredne realizuje funkcie štátu v oblasti bezpečnosti a ochrany verejného poriadku. Má charakter výkonný a nariaďovací a uskutočňuje v mene štátu donucovaciu moc.“[17] „Dôvodom špecifickosti bezpečnostných služieb vo verejnej správe je snaha o dosiahnutie čo najvyššej úrovne bezpečnosti v spoločnosti, ktorá naráža na nekompromisné právne limity verejnej správy, vychádzajúc z čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.“[18] „Odkaz na právny štát predstavuje v mnohých ústavách základnú (ohniskovú) ústavnú normu vyjadrujúcu hodnotovú orientáciu štátu. Táto norma potom prežaruje do celého právneho poriadku príslušného štátu a princípy právneho štátu sú rozvíjané v judikatúre ústavných súdov.“[19] Štátna služba v Policajnom zbore tak predstavuje jeden z nástrojov realizácie týchto princípov, pričom vždy musí rešpektovať právne limity. V kontexte vyššie uvedeného rovnako tak možno zdôrazniť, že „akékoľvek použitie fyzickej sily príslušníkom Policajného zboru pri aplikovaní donucovacích prostriedkov vo vzťahu ku konfrontovanej osobe, ktoré nie je nevyhnutne potrebné, je konaním

[16] Príspevok je jedným z výstupov vedecko-výskumnej úlohy č. 274 riešenej na Akadémii Policajného zboru v Bratislave.
[17] BALGA, J. Policajná správa. In: HAŠANOVÁ, J., BALGA, J., ANDOROVÁ, P. *Policajná správa.* 3. aktualizované vydanie. Plzeň: Aleš Čeněk, 2023, s. 27.
[18] BLAŽEK, O. Analýza vybraných rozhodnutí súdov v oblasti bezpečnostných služieb vo verejnej správe. In: *Vplyv rozhodnutí súdov na činnosť subjektov bezpečnostnosprávnych služieb. Zborník príspevkov.* s. 32.
[19] ADAMEOVÁ, L. Koncept právneho štátu a medzinárodná ochrana ľudských práv. In: *Dvadsať rokov členstva Slovenskej republiky v Európskej únii.* Zborník. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, s.7.

znižujúcim ľudskú dôstojnosť a predstavuje tak porušenie zákazu mučenia a iného krutého, neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania alebo trestania garantovaného textom ľudskoprávnych dokumentov tak nadnárodného ako aj vnútroštátneho charakteru.“[20] „Štátna služba v Policajnom zbore predstavuje dôležitý pilier verejnej správy, ktorého úlohou je zabezpečovať poriadok, bezpečnosť a ochranu verejného poriadku.“[21] Avšak bezpečnosť v štáte nezabezpečuje len Policajný zbor ale aj iné subjekty, ktorým štát zveril právomoc chrániť verejný poriadok, bezpečnosť osôb a majetku. Prof. Balga definuje tieto subjekty ako „policajné orgány, ktoré sú subjektom policajného mechanizmu vykonávajúce funkcie štátu v rámci svojich kompetencií, splnomocnené vydávať záväzné pokyny a na ich rešpektovanie realizovať príslušnú mieru štátneho donútenia v súlade s právnymi normami“.[22] Medzi policajné orgány sa radí aj obecná polícia, ktorú zákon č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnej polícii“) definuje ako poriadkový útvar pôsobiaci pri zabezpečovaní obecných vecí, verejného poriadku, ochrany životného prostredia v obci a plnení úloh vyplývajúcich zo všeobecne záväzných nariadení obce, z uznesení obecného zastupiteľstva a z rozhodnutí starostu obce.

Obecná polícia tak spomedzi subjektov policajnej správy zastáva osobitné postavenie. Predstavuje orgán miestnej bezpečnosti, prostredníctvom ktorého obec zabezpečuje plnenie svojich úloh v oblasti verejného poriadku, ochrany majetku, životného prostredia a ďalších verejných záujmov miestneho významu. Napriek tomu, že pojem „orgán miestnej bezpečnosti“ slovenský právny poriadok výslovne nedefinuje, autori ním označujú orgán verejnej moci zriadený na úrovni územnej samosprávy, ktorého základným poslaním je zabezpečovanie verejného poriadku, ochrany života, zdravia a majetku, ako aj plnenie ďalších úloh pri ochrane bezpečnosti na vymedzenom území v rozsahu ustanovenom zákonom. Účelom zákona o obecnej polícii je vymedziť základné úlohy obecnej polície, spôsob jej organizácie, ako aj práva a povinnosti jej príslušníkov. Zo zákonného vymedzenia obecnej polície vyplýva, že jej pôsobnosť nemožno redukovať iba na represívnu činnosť pri odhaľovaní priestupkov. Zákon jej zveruje široké spektrum preventívnych, kontrolných a poriadkových úloh, ktorých spoločným cieľom je zabezpečiť pokojný a bezpečný život v obci. Jadrom jej pôsobnosti je ochrana verejného poriadku, ktorá predstavuje jednu zo základných funkcií policajnej správy na miestnej úrovni.

Hoci zákon o obecnej polícii poskytuje ucelenú právnu úpravu postavenia, organizácie a pôsobnosti obecnej polície, jeho aplikácia v praxi vyvolala viaceré interpretačné otázky. Týkali sa predovšetkým vymedzenia kompetencií obecného zastupiteľstva a starostu pri organizácii obecnej polície, rozsahu oprávnení jej príslušníkov a hraníc výkonu jednotlivých zákonných pôsobností. Významnú úlohu pri odstraňovaní týchto interpretačných nejasností zohrala rozhodovacia činnosť správnych súdov a Ústavného súdu Slovenskej republiky, ktorá postupne vytvorila ustálené interpretačného pravidlá pre aplikáciu tohto zákona.

Analýza rozhodovacej činnosti správnych súdov a Ústavného súdu Slovenskej republiky potvrdzuje, že pôsobnosť obecnej polície je založená na viacerých právnych základoch. Okrem samotného zákona o obecnej polícii vykonáva svoje úlohy aj na základe všeobecne záväzných nariadení obce, uznesení obecného zastupiteľstva a rozhodnutí starostu, pričom rozsah týchto oprávnení je determinovaný princípom legality výkonu verejnej moci.

[20] MARKO, V., RUBISOVÁ, I. Ľudská dôstojnosť ako determinant činnosti príslušníkov Policajného zboru. In: *Bezpečnostné zložky štátu ako garant národnej a medzinárodnej bezpečnosti. Zborník príspevkov.* s. 168.

[21] KEZMAN, K. Osobitné podmienky výkonu štátnej služby policajtiek a ich aplikácia v praxi. In: *Bratislavské právnické fórum 2024 : pracovné a životné podmienky žien v 21. storočí.* Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2024, s. 85.

[22] BALGA, J. Policajná správa. In: HAŠANOVÁ, J., BALGA, J., ANDOROVÁ, P. Policajná správa. 3. aktualizované vydanie. Plzeň: Aleš Čeněk, 2023, s. 47 - 48.

Práve hranice týchto kompetencií boli predmetom viacerých významných súdnych rozhodnutí, ktorým sa venuje nasledujúca časť príspevku.

Obecná polícia ako orgán miestnej bezpečnosti

Ťažiskom zákonom zverenej pôsobnosti obecnej polícii je zabezpečovanie verejného poriadku na území obce. Táto úloha predstavuje základný dôvod existencie obecnej polície a zároveň odlišuje jej postavenie od ostatných organizačných útvarov obce. Ochrana verejného poriadku pritom nezahŕňa iba represívnu činnosť spočívajúcu v odhaľovaní protiprávnych konaní, ale predovšetkým preventívne a kontrolné pôsobenie smerujúce k vytváraniu bezpečného prostredia pre obyvateľov obce. Úlohou obecnej polície je dohliadať na dodržiavanie právnych predpisov, ku ktorým patria aj všeobecne záväzné nariadenia obce. Jej úlohou je aj predchádzať narušaniu verejného poriadku a v prípade ak by už došlo k porušeniu právnej normy, prijímajú na základe a v medziach zákona príslušné opatrenia. Najčastejšie vykonávajú svoje oprávnenia pri ochrane verejného poriadku, občianskeho spolunažívania, pri zabezpečovaní poriadku pri kultúrnych a športových podujatiach. Úzko spolupracujú s Policajným zborom pri ochrane bezpečnosti osôb a majetku. Neodmysliteľnou súčasťou ich činnosti je ochrana životného prostredia v obci. Táto činnosť spočíva najmä v dohľade nad dodržiavaním právnych predpisov upravujúcich nakladanie s odpadmi, ochranu verejnej zelene, čistotu verejných priestranstiev, ochranu vodných tokov a ochranu ostatných zložiek životného prostredia.

Významným nástrojom, prostredníctvom ktorého obecná polícia zabezpečuje ochranu verejného poriadku, je výkon jej pôsobnosti v priestupkovom konaní. Práve v tejto oblasti zákon priznáva príslušníkom obecnej polície viaceré oprávnenia smerujúce k odhaľovaniu, objasňovaniu a v zákonom ustanovených prípadoch aj k prejednávaniu priestupkov.

Podľa zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch, v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o priestupkoch“) obecná polícia disponuje niekoľkými právomocami v priestupkovom konaní. Jej právomoci sa týkajú konaní o priestupkoch, ktoré bezprostredne súvisia so zabezpečovaním verejného poriadku a výkonom samosprávnych kompetencií obce.

Ide najmä o priestupky proti verejnému poriadku[23] podľa § 47 a § 48 zákona o priestupkoch, priestupky proti občianskemu spolunažívaniu podľa § 49 a priestupky proti majetku podľa § 50 zákona o priestupkoch. Okrem uvedených skutkových podstát obecní policajti objasňujú aj priestupky proti poriadku v správe vykonávanej obcou podľa § 21 ods. 1 zákona o priestupkoch, ako aj ďalšie priestupky, pri ktorých im zákon výslovne priznáva vecnú pôsobnosť.

Do tejto skupiny patria priestupky na úseku podnikania podľa § 24 ods. 1 písm. a) zákona o priestupkoch, spočívajúce v neoprávnenom vykonávaní obchodnej, výrobnej alebo inej zárobkovej činnosti, priestupky na úseku hospodárenia s bytmi a nebytovými priestormi podľa § 26 ods. 1 zákona o priestupkoch, priestupky na úseku ochrany pred alkoholizmom a inými toxikomániami podľa § 30 ods.1, ako aj priestupky podľa § 32 ods. 1 zákona o priestupkoch. Do ich pôsobnosti patria tiež priestupky na úseku poľnohospodárstva, poľovníctva a rybárstva podľa § 35 ods. 1, priestupky na úseku ochrany životného prostredia podľa § 45 a ďalšie priestupky proti poriadku v správe podľa § 46 zákona o priestupkoch.

Osobitnú skupinu tvoria priestupky vznikajúce porušením všeobecne záväzných nariadení obce. Ich význam spočíva v zabezpečení efektívneho výkonu normotvornej

[23] Priestupku proti verejnému poriadku sa napríklad dopustí fyzická osoba, ak neuposlúchne výzvu verejného činiteľa pri výkone jeho právomoci; poruší nočný kľud; zbudí verejné pohoršenie; znečistí verejné priestranstvo, verejne prístupný objekt alebo znečistí verejnoprospešné zariadenie plagátovou výzdobou, komerčnými a reklamnými oznamami alebo zanedbá povinnosť upratovania verejného priestranstva; úmyselne zničí, znečistí alebo neoprávnene odstráni, zamení, pozmení, zakryje alebo premiestni turistickú značku alebo iné orientačné označenie a iné.

pôsobnosti územnej samosprávy, keďže obecná polícia prostredníctvom svojej kontrolnej a represívnej činnosti zabezpečuje dodržiavanie povinností ustanovených všeobecne záväznými nariadeniami.

Pri priestupkoch, pri ktorých to zákon výslovne pripúšťa, sú obecní policajti oprávnení tieto priestupky prejednať v blokovom konaní. Blokové konanie predstavuje zjednodušenú formu priestupkového konania, ktorého účelom je zabezpečiť rýchly, hospodárny a efektívny postih menej závažných porušení právnych povinností pri súčasnom zachovaní zákonných procesných garancií.

Ustanovenie § 48 zákona o priestupkoch predstavuje generálnu skutkovú podstatu priestupku proti verejnému poriadku. Jeho účelom je zabezpečiť postih takých konaní, ktoré síce nespĺňajú znaky osobitných skutkových podstát priestupkov proti verejnému poriadku podľa § 47 zákona o priestupkoch, avšak porušujú iné zákonné povinnosti a zároveň sú spôsobilé narušiť alebo ohroziť verejný poriadok. Podstatou tohto ustanovenia je, že sankcionované nie je akékoľvek porušenie právnej povinnosti, ale iba také, ktoré spĺňa dve podmienky. Po prvé, porušená povinnosť musí byť ustanovená všeobecne záväzným právnym predpisom, pričom zákon výslovne zahŕňa aj všeobecne záväzné nariadenia obcí. Po druhé, následkom takéhoto konania musí byť ohrozenie alebo narušenie verejného poriadku. Nestačí teda samotné formálne porušenie právnej normy, musí byť naplnený aj materiálny aspekt priestupku spočívajúci v negatívnom dopade na verejný poriadok. Môže ísť napríklad o porušenie nočného pokoja, zákazov požívania alkoholických nápojov na verejných priestranstvách[24], povinností pri udržiavaní čistoty verejných priestranstiev, pravidiel držania psov alebo zákazov používania pyrotechnických výrobkov. Ak by takéto konanie narušilo verejný poriadok, môže byť kvalifikované ako priestupok podľa § 48 zákona o priestupkoch.

Kontrola dodržiavania všeobecne záväzných nariadení obce predstavuje praktickú realizáciu normotvornej pôsobnosti územnej samosprávy, keďže prostredníctvom činnosti obecnej polície sa zabezpečuje nielen dohľad nad plnením povinností ustanovených všeobecne záväznými nariadeniami, ale aj ich efektívna vymožiteľnosť v priestupkovom konaní. Ustanovenie § 48 zákona o priestupkoch predstavuje významný právny základ na zabezpečenie výkonu normotvornej právomoci obce a efektívneho uplatňovania miestnej samosprávy v oblasti verejného poriadku. Z teoretického hľadiska je potrebné zdôrazniť, že § 48 zákona o priestupkoch má subsidiárny charakter. Uplatní sa len vtedy, ak konkrétne konanie nemožno kvalifikovať ako iný priestupok podľa zákona o priestupkoch alebo osobitného zákona. Súčasne odráža princíp decentralizácie verejnej správy, pretože umožňuje orgánom územnej samosprávny kontrolovať plnenie týchto povinností, ako aj sankcionovať ich neplnenie.

Z pohľadu autorov predstavuje § 48 zákona o priestupkoch jedno z najvýznamnejších ustanovení priestupkového zákona vo vzťahu k činnosti obecnej polície. Umožňuje totiž zabezpečiť reálnu vykonateľnosť všeobecne záväzných nariadení obcí, čím vytvára nevyhnutné prepojenie medzi normotvornou pôsobnosťou územnej samosprávy a jej praktickou aplikačnou činnosťou. Bez existencie tejto skutkovej podstaty by významná časť povinností ukladaných všeobecne záväznými nariadeniami zostala fakticky nevymožiteľná.

Právne základy pôsobnosti obecnej polície

Obecná polícia zabezpečuje výkon viacerých kompetencií vyplývajúcich zo všeobecne záväzných nariadení obce. Rozsah týchto úloh závisí od potrieb konkrétnej obce. Môže zahŕňať aj kontrolu dodržiavania pravidiel parkovania, podmienok predaja na trhoviskách, nočného pokoja, alebo nakladania s komunálnym odpadom. Obecná polícia tak zabezpečuje praktickú

[24] Napríklad hlavné mesto Bratislava prijalo všeobecne záväzné nariadenie hlavného mesta Slovenskej republiky č. 2/2026 z 26. februára 2026 o zákaze podávania a požívania alkoholických nápojov na verejne prístupných miestach na území hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy.

vykonateľnosť normotvornej činnosti obce a významne prispieva k efektívnemu výkonu jej samosprávnych kompetencií.

Obecná polícia plní svoje úlohy nielen na základe zákona a všeobecne záväzných nariadení obce, ale aj v súlade s uzneseniami obecného zastupiteľstva. Uznesenia obecného zastupiteľstva však nepredstavujú samostatný prameň oprávnení obecnej polície. Ich význam spočíva predovšetkým v konkretizácii spôsobu výkonu zákonom ustanovených kompetencií a vo vymedzení priorít jej činnosti podľa aktuálnych potrieb obce. Obecné zastupiteľstvo preto nemôže prostredníctvom uznesenia rozširovať zákonom zverené právomoci obecnej polície ani meniť rozsah jej pôsobnosti, môže však určovať organizačné a koncepčné smerovanie výkonu jej činnosti.

V aplikačnej praxi sa uvedené prejavuje najmä pri zabezpečovaní verejného poriadku počas kultúrnych, spoločenských alebo športových podujatí organizovaných alebo podporovaných obcou, akými sú obecné dni, jarmoky, vianočné trhy alebo oslavy významných výročí. Obecné zastupiteľstvo môže uznesením uložiť obecnému úradu zabezpečiť organizáciu takýchto podujatí, pričom súčasťou organizačného zabezpečenia býva aj činnosť obecnej polície spočívajúca najmä v ochrane verejného poriadku, usmerňovaní cestnej premávky, dohľade nad dodržiavaním trhového poriadku a spolupráci s Policajným zborom a záchrannými zložkami.

Rovnako môže obecné zastupiteľstvo na základe poznatkov z aplikačnej praxe alebo podnetov obyvateľov prijať uznesenie, ktorým určí priority výkonu hliadkovej služby v lokalitách so zvýšeným výskytom protiprávnej činnosti, napríklad v okolí škôl, detských ihrísk, autobusových zastávok alebo rekreačných oblastí. Ani v tomto prípade však nejde o rozšírenie zákonných oprávnení obecnej polície, ale výlučne o organizačné usmernenie výkonu jej zákonom zverenej právomoci.

Obdobne možno prostredníctvom uznesení zabezpečiť aj efektívnejší výkon všeobecne záväzných nariadení obce. Ak obec prijme napríklad všeobecne záväzné nariadenie upravujúce zákaz požívania alkoholických nápojov na verejných priestranstvách alebo pravidlá ochrany verejných priestranstiev, obecné zastupiteľstvo môže uznesením určiť, aby obecná polícia vykonávala pravidelné kontroly dodržiavania týchto povinností. Uznesenie tak predstavuje organizačný nástroj zabezpečujúci praktickú vykonateľnosť normotvornej činnosti obce.

Významnú úlohu zohrávajú uznesenia obecného zastupiteľstva aj pri realizácii preventívnych aktivít. Ide najmä o schvaľovanie preventívnych programov, akými sú *Bezpečná cesta do školy, Senior alarm,* alebo programy prevencie kriminality.

Tieto úlohy obecnej polícii spravidla neukladá priamo, ale vyplývajú z koncepčných dokumentov, organizačných poriadkov alebo programov rozvoja bezpečnosti schválených obecným zastupiteľstvom. Príkladom je uznesenie Mestského zastupiteľstva v Senci, ktorým bol schválený Organizačný poriadok Mestskej polície upravujúci organizáciu hliadkovej služby, výkon peších a motorizovaných hliadok, zabezpečovanie verejného poriadku počas podujatí, spolupráca s Policajným zborom. Obdobne pri organizovaní kultúrnych alebo spoločenských podujatí obecné zastupiteľstvo uznesením schvaľuje ich organizačné zabezpečenie, ktorého neoddeliteľnou súčasťou je aj činnosť obecnej polície spočívajúca najmä v ochrane verejného poriadku, usmerňovaní dopravy, dohľade nad dodržiavaním trhového poriadku a spolupráci s Policajným zborom a záchrannými zložkami.

Judikatúra k organizácii a k rozsahu právomocí obecnej polície

Rozsah oprávnení obecného zastupiteľstva pri organizácii obecnej polície a hranice možnosti ich prenesenia na iné orgány obce boli predmetom viacerých súdnych rozhodnutí. Judikatúra pritom jednoznačne potvrdila, že obecné zastupiteľstvo síce môže prostredníctvom svojich uznesení konkretizovať výkon zákonných úloh obecnej polície, nemôže však prenášať svoje zákonom zverené kompetencie ani rozširovať alebo meniť zákonnú úpravu jej

organizácie. K uvedenému záveru dospel aj Krajský súd v uznesení sp.zn. 2OS/123/2015. Predmetom konania bolo preskúmanie zákonnosti ustanovení všeobecne záväzného nariadenia mesta o mestskej polícii na návrh okresnej prokuratúry. Spornou právnou otázkou bolo, či môže obec prostredníctvom všeobecne záväzného nariadenia zveriť primátorovi právomoc schvaľovať organizačný poriadok mestskej polície a zároveň umožniť príslušníkom mestskej polície vykonávať službu v civilnom odeve na základe pokynu náčelníka. V konaní bolo namietané, že takáto úprava je v rozpore s § 4 zákona o obecnej polícii, keďže organizáciu obecnej polície vrátane jej vnútorného usporiadania určuje výlučne obecné zastupiteľstvo, a preto túto právomoc nemožno preniesť na primátora ani prostredníctvom všeobecne záväzného nariadenia. Krajský súd sa s touto argumentáciou stotožnil a dospel k záveru, že napadnuté ustanovenie všeobecne záväzného nariadenia sú v rozpore so zákonom o obecnej polícii. Zdôraznil, že ustanovenie § 4 zákona o obecnej polícii zveruje rozhodovanie o organizácii obecnej polície vrátane jej vnútorného usporiadania výlučne obecnému zastupiteľstvu, pričom túto kompetenciu nemožno delegovať na primátora. Súčasne konštatoval, že zákon výkon činnosti príslušníka mestskej polície bez rovnošaty príslušníka mestskej polície v žiadnom zo svojich ustanovení neumožňuje a otázku použitia rovnošaty nezveruje do kompetencie náčelníka polície, či jeho zástupcu. Mestský policajt je povinný preukazovať príslušnosť k mestskej polícii spôsobom ustanoveným v § 21 zákona o obecnej polícii. Výnimky z tejto povinnosti prichádzajú do úvahy iba vo výnimočných prípadoch, keď to povaha alebo okolnosti konkrétneho zákroku neumožňujú. Z uvedených dôvodov súd vyslovil nesúlad napadnutých ustanovení všeobecne záväzného nariadenia so zákonom.

Predmetné rozhodnutie predstavuje významný výklad k § 4 zákona o obecnej polícii. Potvrdzuje, že organizácia obecnej polície patrí medzi výlučné kompetencie obecného zastupiteľstva a obec nemôže prostredníctvom všeobecne záväzného nariadenia prenášať túto právomoc na iný orgán obce. Rozhodnutie zároveň zdôrazňuje, že ani podzákonná normotvorba obce nesmie prekročiť rámec splnomocnenia ustanoveného zákonom, čím posilňuje princíp zákonnosti pri organizácii a fungovaní obecnej polície.

Na uvedené závery nadviazal Krajský súd v rozsudku sp.zn. 5 CoPr/7/2018, v ktorom rozvinul § 4 zákona o obecnej polícii vo vzťahu k organizačným zmenám v obecnej polícii a ich pracovnoprávnym dôsledkom. Na rozdiel od predchádzajúceho rozhodnutia, ktoré riešilo otázku normotvornej pôsobnosti obce pri organizácii obecnej polície, sa v tomto prípade súd zaoberal zákonnosťou skončenia pracovného pomeru príslušníka mestskej polície z dôvodu organizačnej zmeny. Predmetom sporu bolo posúdenie, či o organizačnej zmene spočívajúcej v znížení počtu príslušníkov mestskej polície mohol rozhodnúť primátor mesta, alebo či takéto rozhodnutie patrilo do výlučnej právomoci mestského zastupiteľstva. Krajský súd dospel k záveru, že podľa § 4 zákona o obecnej polícii patrí rozhodovanie o organizácii mestskej polície vrátane určenia počtu jej príslušníkov do výlučnej právomoci mestského zastupiteľstva. Keďže organizačnú zmenu prijal primátor mesta bez predchádzajúceho rozhodnutia zastupiteľstva, nebol splnený zákonný predpoklad na skončenie pracovného pomeru z dôvodu nadbytočnosti podľa Zákonníka práce. Výpoveď daná príslušníkovi mestskej polície bola preto vyhlásená za neplatnú. Predmetný rozsudok významným spôsobom rozvíja výklad § 4 zákona o obecnej polícii. Súd zdôraznil, že pojem „organizácia obecnej polície“ nemožno vykladať len ako formálne organizačné usporiadanie útvaru, ale zahŕňa aj rozhodovanie o jeho personálnom zabezpečení vrátane určovania počtu príslušníkov obecnej polície. Rozhodovanie o týchto otázkach preto nemožno ponechať na starostu alebo primátora prostredníctvom organizačného poriadku alebo interného riadiaceho aktu. Rozsudok zároveň potvrdzuje, že riadiaca právomoc starostu alebo primátora vo vzťahu k obecnej polícii nie je neobmedzená. Hoci starosta vystupuje ako štatutárny orgán obce a riadi jej zamestnancov, nemôže svojím rozhodnutím zasahovať do oblastí, ktoré zákon výslovne zveruje obecnému zastupiteľstvu. V prípade

organizačných zmien obecnej polície ide o výlučnú kompetenciu zastupiteľstva, pričom jej nerešpektovanie má za následok nezákonnosť nadväzujúcich pracovnoprávnych úkonov.

Obe uvedené rozhodnutia vytvárajú jednotnú interpretačnú líniu pri výklade § 4 zákona o obecnej polícii. Kým uznesenie sp. zn. 2OS/12/2015 vymedzuje hranice normotvornej pôsobnosti obce a neprípustnosti prenesenia zákonom zverených kompetencií na primátora, rozsudok sp.zn. 5 CoPr/7/2018 tieto závery rozvíja v aplikačnej rovine a potvrdzuje, že ich nerešpektovanie má priame právne dôsledky aj v oblasti pracovnoprávnych vzťahov. Judikatúra tak jednoznačne potvrdzuje, že rozhodovanie o organizácii obecnej polície, vrátane jej personálneho zabezpečenia, predstavuje výlučnú kompetenciu obecného zastupiteľstva, ktorú nemožno obísť ani internými riadiacimi aktmi starostu alebo primátora.

Uvedené rozhodnutia vymedzujú hranice výlučnej pôsobnosti obecného zastupiteľstva pri organizácii obecnej polície. Samotný zákon o obecnej polícii však súčasne vychádza z toho, že riadne fungovanie obecnej polície si vyžaduje aj výkon riadiacich a organizačných oprávnení starostu alebo primátora. Rozlišovanie medzi výlučnými kompetenciami obecného zastupiteľstva a organizačnými oprávneniami starostu má pritom zásadný význam pre správny výklad § 2 až 4 zákona o obecnej polícii. Judikatúra preto postupne precizovala nielen hranice pôsobnosti obecného zastupiteľstva, ale aj rozsah oprávnení starostu pri riadení obecnej polície.

Obecná polícia plní úlohy z troch právnych základov – zo zákona o obecnej polícii, zo všeobecne záväzných nariadení obce, z uznesení obecného zastupiteľstva aj z rozhodnutí starostu obce. Nie je potrebné, aby každá jednotlivá úloha obecnej polície bola upravená všeobecne záväzným nariadením obce alebo uznesením obecného zastupiteľstva. Starosta môže v medziach zákona organizačne poveriť obecnú políciu výkonom konkrétnych úloh, ak tým nerozširuje jej zákonné právomoci. Vyjadril sa k tomu aj Ústavný súd Slovenskej republiky, ktorý v uznesení sp. zn. II. ÚS 57/2012 sa zaoberal ústavnou sťažnosťou spoločnosti, ktorá namietala zákonnosť odtiahnutia motorového vozidla Mestskou políciou mesta Košice. Sťažovateľ tvrdil, že mestská polícia nebola oprávnená vykonávať odťahy motorových vozidiel, keďže takúto pôsobnosť jej nezverilo mestské zastupiteľstvo všeobecne záväzným nariadením ani uznesením. Podľa jeho názoru mohol túto právomoc založiť výlučne normotvorný akt mestského zastupiteľstva, nie rozhodnutie primátora mesta. Ústavný súd Slovenskej republiky sa s touto argumentáciou nestotožnil a potvrdil závery všeobecných súdov, podľa ktorých je mestská polícia organizačným útvarom mesta bez právnej subjektivity, ktorý môže plniť aj ďalšie úlohy zverené obcou, pokiaľ sú v súlade so zákonom. Zdôraznil, že podľa § 2 a § 3 zákona o obecnej polícii obecná polícia plní úlohy vyplývajúce nielen zo všeobecne záväzných nariadení a uznesení obecného zastupiteľstva, ale aj z rozhodnutí starostu (v tomto prípade primátora mesta). Všeobecne záväzné nariadenie je potrebné iba na zriadenie a zrušenie obecnej polície, nie na zverenie každej jednotlivej úlohy. Z uvedeného dôvodu Ústavný súd Slovenskej republiky odmietol ústavnú sťažnosť ako zjavne neopodstatnenú a konštatoval, že primátor mesta bol oprávnený poveriť mestskú políciu výkonom úloh správcu miestnych komunikácií súvisiacich s odťahovaním vozidiel. Takéto poverenie nepredstavovalo rozšírenie zákonných právomocí obecnej polície, ale iba organizačné určenie spôsobu výkonu už existujúcej pôsobnosti mesta ako správcu miestnych komunikácií.

Predmetné uznesenie významným spôsobom dopĺňa predchádzajúcu judikatúru týkajúcu sa výkladu § 4 zákona o obecnej polícii. Kým rozhodnutia Krajského súdu zdôrazňovali neprípustnosť prenášania výlučných kompetencií obecného zastupiteľstva na starostu, Ústavný súd súčasne potvrdil, že starosta disponuje vlastnou organizačnou právomocou pri riadení obecnej polície. Jej hranicou však zostáva zákaz rozširovania zákonom ustanovenej pôsobnosti obecnej polície. Rozhodnutie tak vytvára rovnováhu medzi normotvornou pôsobnosťou obecného zastupiteľstva a výkonnou právomocou starostu, pričom obe kompetencie musia byť vykonávané v medziach zákona.

Judikatúra však riešila nielen rozsah organizačných oprávnení starostu pri ukladaní jednotlivých úloh obecnej polície, ale aj otázku, kde sa nachádzajú hranice týchto oprávnení. Zatiaľ čo uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 57/2012 potvrdilo, že starosta môže v medziach zákona organizačne určovať spôsob výkonu pôsobnosti obecnej polície, ďalšie oprávnenia nemožno vykladať extenzívne. Starosta síce disponuje riadiacou právomocou vo vzťahu k obecnej polícii, tá sa však vzťahuje výlučne na organizáciu výkonu jej činnosti a nemôže zasahovať do otázok jej existencie, zriadenia alebo zrušenia.

K uvedenému záveru dospel Ústavný súd Slovenskej republiky aj v uznesení sp. zn. IV. ÚS 157/2019, v ktorom poskytol významný výklad ustanovenia § 2 zákona o obecnej polícii vo vzťahu k rozsahu právomocí primátora mesta. Predmetom konania bolo opatrenie primátora mesta, ktorým jednostranne pozastavil činnosť mestskej polície, nariadil odovzdanie služobných zbraní a donucovacích prostriedkov a príslušníkov mestskej polície zaradil do občianskych hliadok. Primátor svoje rozhodnutie odôvodňoval tvrdením, že mestská polícia nebola v minulosti riadne zriadená všeobecne záväzným nariadením mesta. Ústavný súd Slovenskej republiky sa stotožnil s právnym názorom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, podľa ktorého z ustanovenia § 2 ods. 2 zákona o obecnej polícii jednoznačne vyplýva, že obecnú políciu možno zriadiť alebo zrušiť výlučne všeobecne záväzným nariadením obce. Z uvedeného dôvodu nemožno zánik alebo pozastavenie činnosti obecnej polície vyvodzovať zo zrušenia štatútu, z uznesenia obecného zastupiteľstva ani z jednostranného rozhodnutia starostu alebo primátora. Ústavný súd Slovenskej republiky zdôraznil, že rozhodovanie o existencii obecnej polície patrí do normotvornej pôsobnosti obecného zastupiteľstva, pričom starosta môže vykonávať iba tie riadiace oprávnenia, ktoré mu zákon výslovne zveruje. Síce obecná polícia plní úlohy vyplývajúce aj z rozhodnutia starostu, tieto sa však môžu týkať iba riadenia a organizácie výkonu jej činnosti, nie však otázok jej existencie, zriadenia alebo zrušenia. Rozhodovanie o týchto otázkach patrí výlučne obecnému zastupiteľstvu, ktoré ich realizuje prostredníctvom všeobecne záväzného nariadenia. Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky tak predstavuje významný výklad hraníc medzi normotvornou právomocou obecného zastupiteľstva a výkonnou právomocou starostu pri organizácii obecnej polície. Predmetné uznesenie tak logicky dopĺňa predchádzajúcu rozhodovaciu prax. Kým uznesenie sp. zn. II. ÚS 57/2012 potvrdilo oprávnenie starostu organizačne poverovať obecnú políciu výkonom konkrétnych úloh v rámci zákonom ustanovenej pôsobnosti, uznesenie sp. zn. IV. ÚS 157/2019 zároveň jednoznačne stanovilo hranice tejto právomoci. Starosta je oprávnený organizovať výkon činnosti obecnej polície, nemôže však rozhodovať o jej existencii ani zasahovať do normotvornej pôsobnosti obecného zastupiteľstva. Obe rozhodnutia preto spoločne vytvárajú ucelený výklad vzťahu medzi normotvornou právomocou obecného zastupiteľstva a výkonnou právomocou starostu pri zabezpečovaní činnosti obecnej polície.

Doterajšia rozhodovacia činnosť súdov sa sústreďovala predovšetkým na vymedzenie vzájomných kompetencií obecného zastupiteľstva a starostu pri organizácii a riadení obecnej polície. Judikatúra však riešila aj ďalšiu významnú otázku, a to hranice samotnej pôsobnosti obecnej polície a princíp zákonnosti pri výkone verejnej správy. Kým predchádzajúce rozhodnutia precizovali, ktorý orgán obce je oprávnený rozhodovať o organizácii obecnej polície a ukladaní jej úloh, ďalšia rozhodovacia činnosť súdov sa zamerala na posúdenie, či možno na obecnú políciu preniesť výkon právomocí, ktoré jej zákon výslovne nezveruje.

Podobný prípad sa dostal až na Najvyšší súd Slovenskej republiky, ktorý judikoval, že zákon č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách neumožňuje starostovi obce delegovať svoje oprávnenie rozhodovať o odstránení nesprávne stojacich vozidiel na mestskú políciu.[25] V záveroch rozhodnutia Najvyšší súd Slovenskej republiky uvádza, že zistenie a riešenie nesprávneho parkovania vozidiel prestavuje výkon štátnej správy prenesenej na obec. Konanie

[25] Uznesenie Najvyššieho súdu SR zp. zn. 2 M Cdo 11 2011 zo dňa 28.06.2012.

o odstránení (odťahu) vozidla podľa zákona patrí výlučne do pôsobnosti cestného správneho orgánu, nie na mestskú políciu. Ak obecný úrad (alebo mestská polícia) vydá vo veci odťahu vozidla rozhodnutie bez zákonnej delegácie právomocí, ide o rozhodnutie vydané nepríslušným orgánom. Predmetná vec bola nakoniec riešená aj na Ústavnom súde Slovenskej republiky, keď bola podaná ústavná sťažnosť obcou, ktorá namietala porušenie svojich práv v súvislosti so zamietnutím nároku na náhradu nákladov vynaložených na odtiahnutie motorového vozidla z miestnej komunikácie. Podstatou sporu bolo posúdenie, či obec ako správca miestnej komunikácie môže výkon odťahovania motorových vozidiel zveriť súkromnému podnikateľskému subjektu, ktorý nebol obcou na tento účel založený alebo zriadený. Ústavný súd Slovenskej republiky sa stotožnil s právnymi závermi všeobecných súdov, podľa ktorých odstraňovanie vozidiel predstavuje výkon verejnej správy, ktorý možno vykonávať iba spôsobom ustanoveným zákonom. V uznesení sp.zn. II ÚS 366/2022 Ústavný súd Slovenskej republiky zdôraznil, že správca komunikácie nemôže svoju verejnoprávnu právomoc preniesť na iný subjekt prostredníctvom zmluvy alebo poverenia, pokiaľ takú možnosť zákon výslovne nepripúšťa. Súčasne konštatoval, že existencia rozdielnej rozhodovacej praxe všeobecných súdov sama o sebe neznamená porušenie princípu právnej istoty, pokiaľ je napadnuté rozhodnutie riadne odôvodnené a ústavne akceptovateľné. Povinnosť riadneho odôvodnenia rozhodnutia pritom predstavuje jeden zo základných atribútov právneho štátu, keďže umožňuje preskúmateľnosť výkonu verejnej moci, posilňuje právnu istotu účastníkov konania a vytvára predpoklady pre efektívnu súdnu ochranu ich práv.[26] Z uvedených dôvodov ústavnú sťažnosť odmietol ako zjavne neopodstatnenú. Predmetné uznesenie nadväzuje na predchádzajúcu rozhodovaciu činnosť súdov týkajúcu sa princípu legality výkonu verejnej správy a potvrdzuje, že právomoci orgánov územnej samosprávy ani obecnej polície nemožno rozširovať alebo prenášať na iné subjekty bez výslovného zákonného splnomocnenia. Rozhodnutie zároveň zdôrazňuje, že pri výkone verejnej správy je rozhodujúce dôsledné rešpektovanie zákonom ustanoveného rozsahu právomocí, čo prestavuje jeden zo základných prejavov princípu právneho štátu.

Záver

V nadväznosti na uvedené je zrejmé, že obecná polícia funguje ako dôležitý nástroj na ochranu verejného poriadku a bezpečnosti na miestnej úrovni, no vždy v rámci zákonom vymedzených medzí. Bez ohľadu na konkrétne uznesenia obecného zastupiteľstva či poverenia starostu obce musí každé oprávnenie obecnej polície prameniť zo zákona. Práve táto rovnováha medzi ochranou verejného poriadku a rešpektovaním princípov právneho štátu zabezpečuje, že obecná polícia nielen chráni bezpečnosť, ale zároveň plne rešpektuje zákonnosť a ústavné limity. Rozhodnutia správnych súdov a Ústavného súdu Slovenskej republiky tak poskytujú pevné interpretačné východiská, ktoré zabezpečujú právnu istotu pre orgány miestnej bezpečnosti, ako aj pre občanov, ktorých práva sú chránené.

Vzhľadom na uvedené je nevyhnutné, aby orgány samosprávy, ako aj obecná polícia, dôsledne rešpektovali rozsah svojich kompetencií. Práve správne súdnictvo a ústavná kontrola zaručujú, že výkon verejnej moci zostane v medziach zákonnosti. Výsledkom je, že obecná polícia nielen efektívne prispieva k ochrane verejného poriadku, ale zároveň posilňuje dôveru v právny štát. Tým sa potvrdzuje, že moderné poňatie miestnej bezpečnosti stojí na pevných právnych základoch, ktoré vyvažujú bezpečnosť a zákonnosť.

Príspevok preukázal, že obecná polícia je významným orgánom miestnej bezpečnosti. Rozhodovacia činnosť súdov je efektívna a slúži na kontrolu a usmerňovanie výkonných orgánov aplikačnej praxe. Judikatúra vytvorila štyri základné pravidlá. Prvým je, že organizáciu

[26] Bližšie pozri MARKO, V., RUBISOVÁ, I. Determinanty budovania právnej istoty. In: *Notitiae Iudicialis. Academiae collegii Aedilium in Bratislava*. č. 1/2024. s. 13 - 14 v nadväznosti na Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp.zn. I.ÚS 290/2015 zo dňa 7. októbra 2015.

obecnej polície určuje obecného zastupiteľstvo. Druhým pravidlom je, že starosta organizuje výkon obecnej polície. Tretie pravidlo je spojené so štvrtým v tom, že obe predstavujú princíp legality a v nadväznosti na tento princíp obecnej polícii nemôže nikto okrem zákonodarcu delegovať nové právomoci.

Zoznam použitých zdrojov

1. ADAMEOVÁ, L. Koncept právneho štátu a medzinárodná ochrana ľudských práv. In: *Dvadsať rokov členstva Slovenskej republiky v Európskej únii (print, elektronický dokument). Prínosy, výzvy, očakávania.* Zborník príspevkov. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2024. ISBN 978-80-8293-035-4. s 7-13.
2. BLAŽEK, O. Analýza vybraných rozhodnutí súdov v oblasti bezpečnostnoprávnych služieb vo verejnej správe. Zborník. In: *Vplyv rozhodnutí súdov na činnosť subjektov bezpečnostnosprávnych služieb.* Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2025. s. 32 - 43. ISBN 978-80-8293-049-1.
3. KEZMAN, K. Osobitné podmienky výkonu štátnej služby policajtiek a ich aplikácia v praxi. In: *Bratislavské právnické fórum 2024 : pracovné a životné podmienky žien v 21. storočí.* Juraj Plaza, Ádam Sípos, Veronika Ťažká (zost.). Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2024, s. 83 - 93. ISBN 978-80-7160-733-5.
4. MARKO, V., RUBISOVÁ, I. Determinanty budovania právnej istoty. In*: Notitiae Iudicialis. Academiae collegii Aedilium in Bratislava.* č. 1/2024, s. 3 - 27. ISSN 2453-6954.
5. MARKO, V., RUBISOVÁ, I. Ľudská dôstojnosť ako determinant činnosti príslušníkov Policajného zboru. In: *Bezpečnostné zložky štátu ako garant národnej a medzinárodnej bezpečnosti. Zborní.* Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2025, s. 149 - 172. ISBN 978-80-8293-045-3.
6. HAŠANOVÁ, J., BALGA, J., ANDOROVÁ, P. *Policajná správa. 3. vyd.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2023. 350 s. ISBN 978-80-7380-910-2.
7. SREBALOVÁ, M. a kolektív. *Zákon o priestupkoch. Komentár.* Bratislava : C.H.Beck, 2015, 504 s. ISBN 978-80-89603-30-5.
8. Zákon č. 135/1961 Zb. Zákon o pozemných komunikáciách (cestný zákon), v znení neskorších predpisov.
9. Zákon č. 372/1990 Zb. Zákon Slovenskej národnej rady o priestupkoch, v znení neskorších predpisov.
10. Zákon č. 564/1991 Zb. Zákon Slovenskej národnej rady o obecnej polícii, v znení neskorších predpisov.
11. Zákon č. 8/2009 Z. z. Zákon o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov.
12. Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky II. ÚS 366/2022 z 12. júla 2022.
13. Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky II. ÚS 57/2012-19 z 22. marca 2012.
14. Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky III. ÚS 636/2016 z 28. septembra 2016.
15. Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky IV. ÚS 157/2019 z 11. decembra 2019.
16. Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2 M Cdo 11 2011 zo dňa 28.06.2012.
17. Rozsudok Krajského súdu v Žiline sp. zn. 5 CoPr/7/2018 z 27.11.2018.
18. Uznesenie Krajského súdu v Trnave sp. zn. 2OS/123/2015 z 08.03.2017.

Informácie o autoroch:

mjr. JUDr. Petra Andorová, PhD.
Akadémia Policajného zboru v Bratislave
Katedra správneho práva
e-mail: petra.andorova@akademiapz.sk
telefón: 0961 057 375

plk. doc. JUDr. Mgr. Janka Hašanová, PhD.
Akadémia Policajného zboru v Bratislave
Katedra správneho práva
e-mail: janka.hasanova@akademiapz.sk
telefón: 0916 057 364

SYSTÉM ČINNOSTÍ SUBJEKTOV BEZPEČNOSTNOSPRÁVNYCH SLUŽIEB A SÚDNE ROZHODNUTIA

SYSTEM OF SOURCES OF LAW REGULATING THE ACTIVITIES OF SECURITY AND ADMINISTRATIVE SERVICES ENTITIES

Jozef Balga

Abstrakt
Činnosť subjektov bezpečnostnosprávnych služieb úzko súvisí s realizáciou úloh a kompetencií, ktoré im upravujú právne normy. Bezpečnostný systému právneho štátu obsahuje subjekty bezpečnostnosprávneho charakteru. V právnom štáte subjekty bezpečnostnosprávnych služieb zaväzujú v rámci realizácie svojich kompetencií dodržiavať základné princípy ako je princíp legality a princíp legitimity. Stanovenie systému činností uvedených subjektov sa odvíja od vedeckých kategórií systém, činnosť a služby. Pre subjekty bezpečnostnosprávnych služieb je dôležité v plnej miere realizovať činnosti, ktorými plnia stanovené úlohy právnohmotného a právnoprocesného charakteru. Systém činností týchto subjektov v súčasnosti v pnej miere ovplyvňujú súdne rozhodnutia, ktoré majú vplyv na zložku organizačnú, činnostnú, rozhodovaciu, aplikačnú a realizačnú.
Kľúčové slová
systém činností, subjekty bezpečnostnosprávnych služieb, súdne rozhodnutia

Abstract
The activities of security and administrative service entities are closely related to the implementation of tasks and competencies that are regulated by legal norms. The security system of the rule of law includes entities of a security and administrative nature. In a rule of law, security and administrative service entities are obliged to comply with basic principles such as the principle of legality and the principle of legitimacy in the implementation of their competencies. The determination of the system of activities of the aforementioned entities is based on the scientific categories of system, activity and service. It is important for security and administrative service entities to fully implement the activities by which they fulfill the established tasks of a legal substantive and legal procedural nature. The system of activities of these entities is currently largely influenced by court decisions that have an impact on the organizational, activity, decision-making, application and implementation components.
Keywords
system of activities, subjects of security and administrative services, court decisions

Úvod

V súčasnosti kreovanie subjektov garantujúcich bezpečnosť a ochranu verejného poriadku patrí medzi primárne funkcie štátu. Subjekty bezpečnostnosprávnych služieb sa významnou mierou podieľajú na realizácii úloh verejnej správy osobitne v oblasti správy bezpečnostnej. Z uvedeného dôvodu je dôležité pochopiť a charakterizovať postavenie uvádzaných subjektov v systéme verejnej správy s osobitným dôrazom na právnu úpravu kompetencií týchto subjektov. Nutnosťou sa stáva skúmania predmetnej problematiky z hľadiska správnej vedy, bezpečnostných vied a vedy správneho práva. Týmto sa zložitosť problematiky stáva zaujímavým predpokladom získavania vedeckých poznatkov z oblasti prebiehajúcich procesov, ktoré ovplyvňujú predovšetkým primárne a sekundárne postavenie subjektov bezpečnostnosprávnych služieb v systéme štátovedy, právnej vedy, správnej vedy a bezpečnostných vied. Osobitne je potrebné skúmať postavenie subjektov bezpečnostnosprávnych služieb v systéme štátneho a policajného mechanizmu.

Uvedená skutočnosť je závislá na prepracovanom systéme subjektov, ich kompetencií, personálnom substráte, racionalite a efektivite jednotlivých činností zamestnancov, pracovníkov alebo príslušníkov týchto subjektov (ďalej len zamestnancov). Súvisí to s procesmi poznávania vzájomných vzťahov subjektov realizujúcich konkrétne kompetencie, opatrenia, pokyny a úkony pri garantovaní vnútornej a vonkajšej bezpečnosti štátu. Medzi dôležité skutočnosti patrí objektívne chápanie riešenia udalostí, ktoré ohrozujú bezpečnosť jednotlivcov, skupín obyvateľstva, spoločnosti a štátu. Pre svoj význam z hľadiska postavenia spomenutých subjektov v recentnom bezpečnostnom systéme štátu je dôležité skúmať vedecké

kategórie súvisiace s pojmom bezpečnostnosprávne služby. Politické, štátovedné, právnovedné či teoretickobezpečnostné východiská skúmania týchto vedeckých kategórií je primárnou súčasťou systému bezpečnostných vied. V tejto súvislosti je nutné upozorniť, že výsledky skúmania procesov prebiehajúcich pri garantovaní bezpečnosti pozitívne ovplyvňujú realizovanie kompetencií subjektov bezpečnostnosprávnych služieb ako nedeliteľnej súčasti orgánov verejnej správy. Z uvedeného dôvodu je dôležité sa ďalej zaoberať postavením uvádzaných služieb v systéme verejnej správy a systéme štátneho a bezpečnostného mechanizmu.

Postavenie bezpečnostnosprávnych služieb v systéme verejnej správy

Pri stanovení postavenia bezpečnostnosprávnych služieb v systéme verejnej správy vychádzame zo systému verejnej moci, systému verejnej správy, systému úloh a kompetencií verejných orgánov, skúmania systému činností bezpečnostnosprávnych služieb, skúmania procesov prebiehajúcich v rámci realizácie a aplikácie právnych noriem upravujúcich bezpečnostno-administratívne vzťahy, skúmania systému služieb poskytovaných bezpečnostnosprávnymi orgánmi a bezpečnostnou charakteristikou funkcií štátu.

Stanovenie postavenia bezpečnostnosprávnych služieb v systéme verejnej správy sa odvíja od charakteristiky kardinálnej vedeckej kategórii štátovedy a to verejnej moci. Nesvadba charakterizuje verejnú moc ako mocenský systém skupiny ľudí (spoločnosti) relatívne nezávislým (suverénnym) od mocenských systémov iných skupín. Poukazuje s odvolaním sa na Ottovú na dve formy verejnej moci. Prvú formu verejnej moci vykonávajú neštátne verejnoprávne inštitúcie a druhú formu verejnej moci vykonávajú štátne orgány a inštitúcie.[27] Pre postavenie bezpečnostnosprávnych služieb v systéme verejnej správy je ďalej dôležité primárne sa venovať výkonom verejnej moci štátnymi orgánmi a inštitúciami.

Z hľadiska uvedených skutočností a skúmania postavenia bezpečnostnosprávnych služieb v systéme verejnej správy sa budeme zaoberať systémom štátnych orgánov a inštitúcií. Systém štátnych orgánov a inštitúcií definujeme ako množinu orgánov, inštitúcií a úradníkov, metódy a formy ich činnosti, množinu ich funkcionálnych vzťahov, ako i množinu vzťahov systému štátnych orgánov a inštitúcií k spoločenskému systému, ktorý je schopný aj za pomoci použitia donútenia či násilia zabezpečiť efektívne uskutočňovanie úloh voči spoločnosti, ktorú štát riadi, ale i úloh voči iným štátom.[28] Verejnú moc a tým aj verejnú správu nie je možné realizovať bez systému štátnych orgánov a inštitúcií. Tieto prvky sa podieľajú na plnení úloh v rámci mocenských a riadiacich funkcií štátu a v plnej miere obsahujú subjektívnu a objektívnu stránku. Subjektívna stránka predstavuje personálny substrát týchto orgánov a inštitúcií a objektívna stránka obsahuje materiálne a inštitucionálne zabezpečenie funkcionality menovaných subjektov.

V nadväznosti na uvedené je dôležité charakterizovať bezpečnostný mechanizmus ako súčasť systému štátneho mechanizmu. Vo všeobecnosti postavenie bezpečnostnosprávnych služieb v systéme verejnej správy je nutné identifikovať prostredníctvom systému bezpečnostného mechanizmu štátu. Bezpečnostný mechanizmus predstavuje súhrn opatrení, postupov, foriem, metód a prostriedkov ovplyvňujúcich a podporujúcich chod a vývoj štátneho mechanizmu v oblasti bezpečnosti. taktiež charakterizuje organizáciu bezpečnosti v štáte závislú od foriem štátneho zriadenia a faktorov formujúcich osobitosti bezpečnostného systému. Špecifickými znakmi bezpečnostného mechanizmu je personálny substrát, systém bezpečnostných orgánov, organizačné, inštitucionálne, technické, evidenčné, informačné prostriedky, špecifický systém medzinárodnoprávnej spolupráce a systém osobitných štátnomocenských zložiek. Medzi zložky bezpečnostného mechanizmu patria bezpečnostné

[27] NESVADBA, A. *Teória štátu a práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 20 a 62.
[28] PRUSÁK, J. a kol. *Vybranú kapitoly z modernej teórie štátu a práva*. Bratislava: Polografické stredisko UK, 1992, s. 41.

orgány, bezpečnostné inštitúcie a úradné osoby. Následne je potrebné charakterizovať systém verejnej správy.

Verejná správa má svoje jednotlivé prvky, ktoré sa navzájom dopĺňajú v prospech zabezpečenia taxatívne stanovených úloh štátu upravených právnym systémom. Verejná správa je správa verejných záležitostí, ktorá sa realizuje vo verejnom záujme ako prejav výkonnej moci v štáte a subjekty, ktoré ju vykonávajú, ju realizujú ako právom uloženú povinnosť.[29] Verejnú správu vo všeobecnosti môžeme deliť na štátnu správu, samosprávu, verejnoprávne korporácie a inú verejnú správu. Verejná správa má blízky vzťah k verejnej moci ako právneho inštitútu predovšetkým verejnoprávnych disciplín

Štátna správa je verejnou správou uskutočňovanou štátom, pričom v každej spoločnosti zorganizovanej v štáte je štátna správa nezastupiteľnou súčasťou verejnej správy. V tomto zmysle štátna správa je základom, jadrom verejnej správy. Je odvodená od samotnej podstaty postavenia a poslania štátu od podstaty a spôsobu realizácie štátnej moci. Svojim charakterom je štátna správa zvláštnym druhom spoločenského zriadenia, uskutočňovaného štátom.[30]

Bezpečnostná správa je súčasťou štátnej správy a je charakteristická systémom subjektov, ktoré svoje kompetencie realizujú v oblasti bezpečnosti štátu, spoločnosti a jednotlivcov. Bezpečnostná správa je komplexný systém organizačných štruktúr a činností smerujúcich k zachovaniu optimálneho stavu v oblasti bezpečnosti štátu, demokratického štátneho zriadenia, územnej celistvosti a nedotknuteľnosti štátnych hraníc, ochrany života a zdravia osôb, práv, právom chránených záujmov fyzických osôb a právnických osôb. Do uvedeného systému patrí garantovanie ochrany osôb, majetku a životného prostredia. Bezpečnostná správa má svoj vnútorný a vonkajší rozmer. V širšom slova zmysle bezpečnostná správa obsahuje komplexný systém činností, ktoré plnia štátne orgány a inštitúcie nad rámec obsahu úloh policajnej správy a sústreďujú sa predovšetkým na bezpečnosť a ochranu osôb aj v takých oblastiach ako je obrana, doprava či zdravotníctvo. Uvedená charakteristika súvisí aj so systémom bezpečnostných vied. Procesy prebiehajúce v systéme objektu bezpečnostných vied zasahujú do optimalizácie a racionalizácie činnosti subjektov bezpečnostnej správy. Skúmanie systému bezpečnostnej správy sa odvíja od identifikovania inštitúcií a ich činností vykonávaných v tejto správe. Opatrenia vykonávané v bezpečnostnej správe smerujú k zachovaniu bezpečnosti osôb, spoločnosti a štátu a na odvrátenie ohrozenia a zabezpečenia riadneho fungovania verejných služieb a fungovania štátnych orgánov a inštitúcií.[31] Nespochybniteľnou kategóriou pri skúmaní postavenia uvedených subjektov sú služby.

Služby sú určite kategorizované činnosti subjektov oprávnených takéto služby poskytovať na uspokojovanie práv oprávnených záujmov či povinností, ktoré sú stanovené v právnych normách. Taktiež je to uspokojovanie potrieb oprávnených záujmov a potrieb konkrétnych osôb (majú svoje práva, povinnosti a právom chránené záujmy) v súvislosti s existenciou sociálnej role v sociálnej realite v ktorej sa existujúci subjekt nachádza. Služby charakterizujeme ako poskytovanie systému činností subjektom oprávneným v súlade so svojimi kompetenciami poskytovanými subjektom (fyzickým osobamia právnickým osobám) v súlade správnymi normami za úplatu alebo bez úplaty. Služby predstavujú činnosti, ktoré sú spotrebované v rovnakom čase, v ktorom prebiehajú. Užitočný efekt vytvárajú bezprostredne svojim priebehom a nemajú materiálneho nositeľa a v kvaternárnom hospodárskom sektore sa obvykle vyznačuje vysokou pracovnou náročnosťou.[32] Správne služby charakterizujeme ako systém poskytovania činností oprávneným subjektom verejnej správy v zmysle svojich

[29] HAŠANOVÁ, J., DUDOR, L. *Základy správneho práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 11.
[30] PRŮCHA, P. *Veřejná správa a samospráva*. Praha : Vysoká škola aplikovaného práva, s.r.o., 2004, s. 12.
[31] HAŠANOVÁ, J., BALGA, J. ANDOROVÁ, P. *Policajná správa*. 3. akt. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2023, s. 32 - 33.
[32] *Velký sociologický slovník*. Praha: Karolinum. 2. svazek, 1996, s. 999.

kompetencií iným subjektom (fyzickým osobám a právnickým osobám) v súlade s právnymi normami za úplatu alebo bez úplaty.

Bezpečnostnosprávne služby predstavujú sústavu gnozeologickú, organizačnú, inštitucionálnu, personálnu, metodickú, informačnú, technickú, činnostnú, evidenčnú a edukačnú, ktoré vykonávajú subjekty plniace úlohy verejnej správy na úseku bezpečnosti, poskytujú služby na základe právnych noriem a ich kompetencie sa realizujú vo verejnom záujme v súlade s princípom dobrej správy veci verejných. Následne predstavujú systém činností subjektov, ktoré realizujú práva , povinnosti a právo chránené záujmy fyzických osôb a právnických osôb v systéme verejnej správy. Poskytujú a predstavujú také činnosti subjektov, ktoré smerujú k uspokojovaniu potrieb fyzických osôb a právnických osôb, pokiaľ súvisia s realizáciou verejného záujmu a oprávnených záujmov uvedených subjektov. Zároveň umožňuje poskytovateľovi služieb stanoviť pravidlá (zásady) poskytovania služieb v súlade s právnymi normami. Spravidla tieto služby osobám poskytuje bezodplatne alebo v súlade taxatívne stanovenými poplatkami upravenými právnymi normami. Sú taktiež realizátormi administratívno-bezpečnostnoprávnych vzťahov ako osobitných administratívnoprávnych vzťahov. V tomto prípade nemôžeme chápať bezpečnostnosprávne služby z hľadiska ekonomického ale z hľadiska realizácie verejného záujmu upraveného v právnom systéme štátu. Bezpečnostnosprávne služby predstavujú systém realizácie kompetencií subjektov bezpečnostnej správy, ktoré v súlade s princípmi právneho štátu poskytujú prostredníctvom svojich zamestnancov činnosti upravené v právnych normách za účelom aplikácie práv, právom chránených záujmov alebo povinností fyzických osôb alebo právnických osôb. Základnými znakmi bezpečnostnosprávnych služieb sú teda procesy prebiehajúce v rámci realizácie kompetencií a ich obsah, objekt, subjekty, inštitucionálny systém, formy a metódy činnosti zamestnancov subjektov, prostriedky využívané v činnostiach subjektov a realizácia moci predovšetkým štátnej.

Systém bezpečnostnosprávnych služieb predstavuje navzájom spolupracujúce či súčinnostne pracujúce prvky, ktoré sú prepojené za účelom vytvorenia homogénnej sústavy s rôznou formou a obsahom, ktorý plní stanovený účel za predpokladu splnenia cieľa alebo cieľov kvôli ktorému systém bol vytvorený to znamená pre garantovanie bezpečnosti osôb na území štátu.

V rámci realizácie bezpečnostnosprávnych služieb vo verejnej správe má dominantné postavenie realizácia bezpečnostnosprávnych služieb (alebo aj bezpečnostnoadmonistratívne služby), ktoré sa realizujú v medziach noriem správneho práva a majú správno-bezpečnostnú funkciu. Nie každá bezpečnostnoprávna služba vo verejnej správe je čisto bezpečnostnosprávnou službou, nakoľko do realizácie niektorých bezpečnostnosprávnych služieb vstupujú aj iné právne odvetvia než správne právo, napríklad pracovné právo, či občianske právo. Bezpečnostnosprávne služby sú realizované pravidelnou a každodennou činnosťou orgánov verejnej moci v oblasti bezpečnosti, ktoré odzrkadľujú záujmy štátu na viacerých úrovniach štátnych orgánov a orgánov územnej samosprávy.[33]

V systéme verejnej správy môžeme zaradiť bezpečnostnosprávne služby do subsystému právnických osôb- bezepečnostnosprávnych orgánov, ktoré sa podieľajú na plnení úloh bezpečnostnej správy v užšom slova zmysle. Znamená to, že tieto subjekty majú osobitné postavenie a kompetencie z hľadiska garantovania bezpečnosti fyzických osôb a právnických osôb na území Slovenskej republiky. U niektorých subjektov sa kompetencie môžu realizovať aj na území iného členského štátu Európskej únie v zmysle unijného práva či tretieho štátu v súlade s ustanoveniami medzinárodných zmlúv bilaterálneho charakteru. Osobitne je nutné zdôrazniť, že tieto subjekty musia byť súčasťou bezpečnostnej správy alebo policajnej správy.

[33] BLAŽEK, O. Analýza vybraných rozhodnutí súdov v oblasti bezpečnostnoprávnych služieb vo verejnej správe. In: *Vplyv rozhodnutí súdov na činnosť subjektov bezpečnostnosprávnych služieb*. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2025, s. 33.

Bezpečnostná správa obsahuje administratívnobezpečnostné procesy, ktoré prebiehajú pri realizácii kompetencií v týchto oblastiach a sústreďujú sa na garantovanie bezpečnosti fyzických osôb a právnických osôb v užšom slova zmysle. Znamená to súbor úloh nie len v oblasti policajnej správy, ale aj úlohy, ktoré sa realizujú v takých oblastiach ako je bezpečnosť a ochrana zdravia pri práci, úlohy v oblasti ochrany civilnej leteckej dopravy, v oblasti bezpečnosti kritickej infraštruktúry či oblasť bezpečnosti civilného obyvateľstva (mimoriadne udalosti a situácie). Osobitnú pozornosť si zasluhuje oblasť boja proti hybridným hrozbám, kybernetickej bezpečnosti čí útokom na mäkké ciele.

Pre potreby chápania postavenie bezpečnostnpsprávnych služieb v systéme verejnej správy je dôležité stanoviť základné zásady ovplyvňujúce postavenie týchto služieb v systéme verejnej správy. Patrí sem zásada legality, zásada nezastúpi teľnosti, zásada humanizmu, zásada systematickosti, zásada hospodárnosti, zásada realizácie špecifických činností a zásada gnozeologická. Z uvedeného dôvodu chápeme postavenie týchto služieb ako zložitý, vnútorne štruktúrovaný, multifaktorový a hierarchizovaný fenomén, ktorého obsah, metódy, formy, štruktúra i funkcie ovplyvňujú niekoľko vedných disciplín a môžeme objektívne uviesť, že tieto služby majú generálne postavenie v systéme verejnej správy.

Subjekty bezpečnostnosprávnych služieb musia spĺňať niekoľko druhových znakov medzi ktoré patrí legitimita, teritorialita, personalita, profesionalita, systematickosť, komplexnosť, efektivita a racionalita. Systém subjektov tvoria dva na sebe závislé subsystémy. Prvý subsystém obsahuje z hľadiska organizačného štátne orgány a inštitúcie taxatívne stanovené v právnych normách, ktorými sa realizujú úlohy na úseku bezpečnostnej správy. Z hľadiska organizačného tu máme subjekty, ktoré sú v právnych normách taxatívne uvedené ako ministerstvá, úrady, útvary či orgány. Zároveň je nutné upozorniť na skutočnosť, že v rámci štatútov a organizačných poriadkov štátnych orgánov a inštitúcií sa napríklad rozhodnutia vydávajú v mene uvádzaných subjektov zamestnancami či príslušníkmi. Týmto sa preukazuje previazanosť organizačnej a personálnej stránky subjektov bezpečnostnosprávnych služieb. Druhý subsystém obsahuje zamestnancov, pracovníkov či príslušníkov štátnych orgánov a inštitúcií, ktorí prostredníctvom svojich pracovných či služobných zaradení a na základe pracovných náplní vykonávajú činnosti čím realizujú kompetencie a úlohy subjektov bezpečnostnej správy. Dôležité je taktiež upozorniť na niektoré špecifiká personálneho substrátu týchto subjektov. Pre určité pracovné pozície musia záujemcovia o zamestnanie spĺňať podmienky prijatia do zamestnania stanovené osobitnými právnymi normami, ktoré stanovujú napríklad špecializované štúdium alebo úspešné ukončenie stredoškolského či vysokoškolského štúdia v stanovených študijných odboroch. Týmto sa predpokladá, že zamestnanci alebo príslušníci zaradený na pracovné alebo funkčné miesta nadobudli vedomosti, znalosti, zručnosti a kompetencie dôležité pre vykonávanie činností vyplývajúcich z ich pracovných náplní – charakteristík v zmysle právnych noriem.

Na začiatok je nutné uviesť, že obsah subjektu ako vedeckej kategórie sa formovala dlhé časové obdobie od staroveku až po súčasnosť. Pôvodne subjekt (latinsky subiectum) bol chápaný ako predmet od 17. až 19 storočia sa význam slova upresnil a bol charakterizovaný ako určitý obsah vlastnosti veci či ľudskej bytosti. V súčasnosti subjektom bezpečnostnosprávnych služieb vo všeobecnosti sú osoby, ktoré majú stanovené úlohy, kompetencie alebo činnosti, ktorými napĺňajú ciele stanovené štátom.

Základnými subjektami bezpečnostnosprávnych služieb sú fyzické osoby a právnické osoby. Ďalej tvoria systém subjektov bezpečnostnosprávnych služieb orgány štátnej moci. Osobitne z hľadiska realizácie štátnej moci za subjekty bezpečnostnosprávnych služieb považujeme verejnoprávne korporácie, ktoré sú mocensky vybavené kompetenciami pre plnenie svojich úloh vyplývajúcich im z právnych noriem. Štát a jeho štátne orgány realizujúce štátnu (verejnú) moc je verejnoprávnou korporáciou.

Špeciálnymi subjektami sú bezpečnostnosprávne orgány, ktoré v mene štátu plnia úlohy ochrany štátneho zriadenia, verejného poriadku a bezpečnosti občanov ich práv a oprávnených záujmov a kontrolujú dodržiavanie povinností týmito subjektami. Bezpečnostnosprávne orgány sú orgánmi verejnej moci, ktoré majú právnymi normami stanovené kompetencie v oblasti realizácie správno-bezpečnostných funkcií štátu. Na strane jednej vo všeobecnosti je to garantovanie bezpečnosti subjektov nachádzajúcim sa na štátnom území a na strane druhej je to aplikácia administratívnoprávnych vzťahov medzi subjektami administratívneho práva. Druhy bezpečnostnosprávnych orgánov rozdeľujeme podľa právnej úpravy, podľa charakteristiky, podľa miesta v bezpečnostnom mechanizme štátu a podľa organizačných princípov.

Uvedený systém subjektov bezpečnostnosprávnych služieb sa stal neoddeliteľnou súčasťou ochrany osôb a majetku ako aj ochrany verejného poriadku a verejnej bezpečnosti. Na základe uvedených skutočností tieto subjekty zároveň využívajú špeciálne formy, metódy a prostriedky pri eliminácii protiprávnych konaní fyzických osôb a právnických osôb.

Systém činností subjektov bezpečnostnosprávnych služieb a súdne rozhodnutia

Vo všeobecnosti charakterizujeme činnosť ako špeciálne správanie sa konkrétnej fyzickej osoby za účelom naplnenia cieľ, ktoré si daný subjekt určil alebo mu bola určená pracovnou pozíciou. Tieto činnosti u zamestnancov zaraďujeme do nasledujúcich oblastí. Prvá oblasť smeruje do plnenia všeobecných úloh ktoré sa vzťahujú na všetkých zamestnancov napríklad základné úkony pri využívaní informačných technológií napríklad administratívno-informačné systémy. Druhá oblasť smeruje do plnenia špeciálnych úloh, ktoré sa vzťahujú do oblasti riadiacej, rozhodovacej či kontrolnej. Tretia oblasť obsahuje plnenie úloh špecifických, ku ktorým zamestnanec potrebuje spĺňať špecifické oprávnenia napríklad práca s utajovanými skutočnosťami to znemená že potrebuje určité právnymi normami stanovené certifikáty či osvedčenia. V prípade uvedenom vyššie za subjekt považujeme osobu, ktorá spĺňa kvalitatívne a kvantitatívne požiadavka alebo predpoklady stanovené právnymi normami alebo taxatívne stanovenými očakávaniami ovplyvnenými určitým systémom – vyplývajúce z postavenia v určitom systéme sociálnej reality, ktoré musia byť alebo môžu byť upravené právnymi normami. Spĺňajú osobitné postavenie z ohľadom na kompetencie – pôsobnosť a príslušnosť orgánu alebo inštitúcie a vystupuje v mene týchto subjektov a je oprávnený vykonávať úkony, zákroky, opatrenia či inú obdobnú činnosť s cieľom dosiahnutia stanoveného výsledku a cieľa taxatívne upraveného v právnom systéme štátu.

Systém činností môžeme rozdeliť z hľadiska foriem činnosti verejnej správy a metód činnosti verejnej správy, činnosti smerujúce do vnútra alebo navonok, primárne a sekundárne činnosti, činnosti súvisiace s konkrétnou aplikáciou právne normy, činnosti v rámci riadenia orgánov, činnosť v rámci organizačnej štruktúry.

Dôležité z hľadiska pertraktovanej problematiky sú metódy činnosti verejnej správy a formy činnosti verejnej správy. Samotná metóda verejnej správy je spôsob (návod, cesta), akým orgány verejnej správy pôsobia na adresátov verejnej správy za účelom plnenia cieľov, úloh a funkcií verejnej správy. Podľa smeru pôsobenia máme vnútroorganizačné metódy a metódy hlavných činností (vonkajšie). Podľa zamerania členíme metódy na presvedčovanie a donucovanie, ktoré sú všeobecnými metódami. Špecifickými sú administratívnoprávne pôsobenie, ekonomické pôsobenie, spoločenské pôsobenie, organizačno-technické pôsobenie, prevencia a profylaxia a metóda spätnej väzby. Do systému špecifických metód patrí metóda osobitných režimov.[34] Súdne rozhodnutia vplývajú predovšetkým na realizáciu metódy donucovania kedy svojimi rozhodnutiami spravidla usmerňujú samotný postup zamestnancov

[34] HAŠANOVÁ, J., DUDOR, L. *Základy správneho práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 53 - 54.

bezpečnostnýchsprávnych orgánov pro futuro a tým pôsobia na činnosť zamestnancov bezpečnostných orgánov toho istého druhu.

Každá organizovaná činnosť je činnosťou dynamickou vyznačujúcou sa poriadkom, ktorý túto činnosť činí usporiadanou v rámci určitých pravidiel a platí to v plnej miere aj o verejnej správe. Činnosť verejnej správy sa uskutočňuje v určitých formách. V externom pôsobení verejnej správy má zásadný význam konkretizácia vzťahov medzi právnickými a fyzickými osobami na jednej strane a orgánmi subjektov verejnej správy na strane druhej, a to vo formách stanovených zákonmi.[35] Z hľadiska foriem činnosti verejnej správy majú súdne rozhodnutia vplyv na realizáciu individuálnych správnych aktov a to predovšetkým rozhodnutí bezpečnostnosprávnych orgánov. V rôznych formách rozhodnutí súdov tieto orgány zaväzujú pro futuro vypracovávať rozhodnutia v zmysle týchto foriem súdnych rozhodnutí ale v konečnom dôsledku aj v konkrétnej veci o ktorej rozhodol bezpečnostnosprávny orgán. Záväznosť takýchto rozhodnutí súdov je nespochybniteľná pokiaľ právny systém neobsahuje právny inštitút, ktorý by takéto rozhodnutie v špeciálnom konaní nezrušil. Rozhodnutie bezpečnostnosprávnych orgánov je osobitným rozhodnutím orgánu verejnej správy v administratívnom konaní a je formálne označený za rozhodnutie alebo sa považuje za rozhodnutie v zmysle osobitného právneho predpisu a zakladá, mení, zrušuje alebo deklaruje práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby, alebo sa jej priamo dotýka. Zároveň takéto rozhodnutie konkretizuje aplikáciu bezpečnostnoadministratívnych vzťahov medzi konkrétnymi subjektami v súlade s právnymi normami.

V rámci vydávania rozhodnutí kedy sa rozhoduje o právach, povinnostiach a právom chránených záujmoch fyzických osôb alebo právnických osôb a súdne rozhodnutia môžu ovplyvňovať rozhodnutia pro futuro. Nepochybne pozitívni aj negatívny vplyv predstavuje taktiež zložitosť aplikácie právnych noriem a vplyv súdnych rozhodnutí na činnosť zamestnancov pri plnení kompetencií a úloh, ktoré sú upravené právnymi normami. Znalosť právnych noriem je základným predpokladom pri vydávaní rozhodnutia. Dôležité je upozorniť na prejudiciálne konania predovšetkým realizované súdmi členského štátu a upresnením určitých ustanovení primárnych a sekundárnych prameňov unijného práva prostredníctvom Súdneho dvora Európskej únie.

Vplyv súdnych rozhodnutí smeruje predovšetkým na činnosť zamestnancov pri rozhodovaní o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach osôb. Ďalej je to vplyv na plnenie úloh orgánov a inštitúcií. Osobitne je to v prípadoch kedy sa musí meniť právne postavenie orgánov a inštitúcií. V súvislosti s členstvom štátov v Európskej únii je to vplyv na legislatívny proces členských štátov a vplyv na organizačnú štruktúru orgánov a inštitúcií.

Právne postavenie subjektov bezpečnostnosprávnych služieb determinujú aj rozhodnutia štátnych orgánov a inštitúcií Slovenskej republiky a Súdneho dvora Európskej únie t. j. predovšetkým rozsudky v prejudicionálnom konaní.

Osobitne uvedieme niektoré uznesenia a rozsudky Súdneho dvora EÚ a Súdu EZVO, ktoré boli publikované v súvislosti s návrhom na začatie prejudiciálneho konania a má v súčasnosti vplyv na činnosti zamestnancov bezpečnostnosprávnych služieb.

Rozsudok Súdu EZVO z 2. júla 2024 vo veci E-6/23 stanovilo, pravidlá stanovené v kapitole VI. že Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES o práve občanov únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov sa majú vykladať v tom zmysle, že štátu EHP neumožňuje odoprieť vstup a pobyt na svojom území manželskému partnerovi štátneho príslušníka EHP, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny, len preto, že na manželského partnera, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny, sa v minulosti vzťahovalo rozhodnutie o zákaze pobytu na základe

[35] HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část.* Praha C. H. BECK, 2016, s. 119.

vnútroštátnych opatrení prijatých v súvislosti s predchádzajúcimi porušeniami pred tým, ako tento manželský partner nadobudol odvodené práva súvisiace s voľným pohybom podľa tejto smernice, a to bez toho, aby sa najprv overilo, že prítomnosť tejto osoby na území daného štátu EHP predstavuje skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti v zmysle článku 27 ods. 2 tejto smernice. To znamená, že štátne orgány môžu zamietnuť právo na vstup a pobyt len na základe existencie skutočnej a dostatočne vážnej hrozby pre verejný poriadok alebo verejnú bezpečnosť daného štátu EHP.

Rozsudok bude týmto výrokom pro futuro ovplyvňovať rozhodovanie kompetentných štátnych orgánov v súvislosti s odmietnutím práva na vstup a pobyt a konkrétne činnosti zamestnancov štátnych orgánov pri zisťovaní skutočností ovplyvňujúcich stanovenie bezpečnostného rizika zo strany cudzinca pre členský štát.

Rozsudok Súdneho dvora z 29- júla 2024 (Vec C-14/23, Perle) vo výrokovej časti uvádza, že čl. 34 ods. 5 Smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/801 z 11. mája 2016 o podmienkach vstupu a pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín na účely výskumu, štúdia, odborného vzdelávania, dobrovoľníckej služby, výmenných programov žiakov alebo vzdelávacích projektov a činnosti aupair v spojení s článkom 47 Charty základných práv Európskej únie sa vykladať v tom zmysle, že nebráni tomu, aby opravný prostriedok podaný proti rozhodnutiu prijatému príslušnými orgánmi, ktorým bola zamietnutá žiadosť o prijatie na územie členského štátu na účely štúdia, spočíval výlučne v žalobe o neplatnosť, bez toho, aby mal súd rozhodujúci o tomto opravnom prostriedku právomoc prípadne nahradiť posúdenie príslušných orgánov svojím posúdením alebo prijať nové rozhodnutie, za predpokladu, že podmienky, za ktorých je tento opravný prostriedok podaný, a prípadný rozsudok vydaný na jeho základe vykonaný, sú také, že umožňujú prijať v krátkej lehote nové rozhodnutie, ktoré bude v súlade s posúdením obsiahnutým v zrušujúcom rozsudku, tak aby štátny príslušník tretej krajiny, ktorý koná s náležitou starostlivosťou, mohol v plnej miere využívať práva, ktoré mu vyplývajú zo smernice 2016/801. Uvádzaný rozsudok má vplyv nie len na činnosť súvisiacu s vydaním rozhodnutia štátneho orgánu ale aj na činnosť súdov.

Rozsudok Súdneho dvora zo 4. októbra 2024 (Vec C-137/23) vo výrokovej časti stanovil, že článok 38 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany v spojení s článkom 18 Charty základných práv EÚ sa má vykladať v tom zmysle, že nebráni právnej úprave členského štátu, ktorá označuje tretiu krajinu za všeobecne bezpečnú vo vzťahu k určitým kategóriám žiadateľov o medzinárodnú ochranu, hoci táto krajina napriek právnej povinnosti, ktorá sa na ňu vzťahuje, všeobecným spôsobom a bez vyhliadky na prípadnú zmenu tejto praxe pozastavila prijímanie alebo readmisiu týchto žiadateľov na svoje územie.

Z hľadiska realizácie cudzineckého režimu je dôležitý rozsudok Súdneho dvora z 19. decembra 2024 vo svojej výrokovej časti uviedlo v zmysle článku 12 ods. 1 písm. c) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/98/EÚ z 13. decembra 2011 o jednotnom postupe vybavovania žiadostí o jednotné povolenie na pobyt a zamestnanie na území členského štátu pre štátnych príslušníkov tretích krajín a o spoločnom súbore práv pracovníkov z tretích krajín s oprávneným pobytom v členskom štáte sa má vykladať v tom zmysle, že bráni právnej úprave členského štátu, podľa ktorej s na účely určenia nároku na dávky sociálneho zabezpečenia pre štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý je držiteľom jednotného povolenia, zohľadňujú deti narodené v tretej krajine, o ktoré sa stará, len pod podmienkou, že preukáže, že vstúpil na územie tohto členského štátu legálne. Znamená to pre štátne orgány akceptáciu jednotného povolenia na pobyt bez preukázania vstupu na územie členského štátu v súlade s ustanoveniami kódexu schengenských hraníc. Zároveň je nutné poukázať na skutočnosť, že osoby s právom slobodného pohybu a pobytu sa pokladajú za privilegované, ktoré sa môžu za najjednoduchších podmienok pohybovať z jedného členského štátu do druhého a v prípade, že ich pobyt

presiahne tri mesiace je postačujúca ohlasovacia povinnosť alebo v rámci tejto povinnosti úniová registrácia.[36]

Posledným prezentovaným rozsudkom je rozsudok Súdneho dvora z 8. mája 2025 (Vec C130/24, Stadt Wuppertal), ktorý vo výroku stanovil, že článok 20 ZFEU sa má vykladať v tom zmysle, že odvodené právo na pobyt, ktoré má na základe tohto ustanovenia štátny príslušník tretej krajiny, ktorý je rodinným príslušníkom občana Únie, nevzniká v čase podania žiadosti, ktorej predmetom je uznanie takéhoto práva na pobyt, ale v okamihu vzniku vzťahu závislosti medzi týmto štátnym príslušníkom a týmto občanom Únie a zároveň bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá podmieňuje uznanie odvodeného práva na pobyt, ktoré má na základe tohto ustanovenia štátny príslušník tretej krajiny, ktorý je rodinným príslušníkom občana únie, splnením podmienky, podľa ktorej sa tomuto štátnemu príslušníkovi musí dodatočne udeliť vízum v tejto tretej krajine. Z výroku vyplýva pre štátne orgány preverenie právneho vzťahu v okamihu podania žiadosti a zároveň v prípade nadobudnutia odvodeného práva nie je možné vyžadovať od takejto osoby podliehajúcej vízovému režimu dodatočné udelenie víza.

Uvedené rozsudky interpretujú ustanovenia menovaných smerníc v oblasti cudzineckého režimu a sociálneho zabezpečenia. Nepochybne tieto pramene práva ovplyvnia v nasledujúcom období činnosti zamestnancov bezpečnostnosprávnych orgánov.

Znalosť systému prameňov práva subjektmi bezpečnostnosprávnych služieb umožňuje v súlade s princípmi právneho štátu realizovať správno-bezpečnostné funkcie štátu. Následne činnosť týchto subjektov má smerovať k objektívnej realizácii práv, právom chránených záujmov a povinností fyzických osôb a právnických osôb explicitne stanovených v právnych normách. Uvedené činnosti predstavujú osobitnú formu správania zamestnancov týchto subjektov pri aplikácii právnych noriem za účelom dosiahnutia určitých cieľov v rámci realizácii kompetencií bezpečnostnosprávnych orgánov.

Záver

V súčasnosti verejná správa a jej súčasť bezpečnostnosprávne služby majú nezastupiteľné miesto v rámci realizácie verejnej moci v štáte kompetentnými subjektami. Cieľom funkčnosti týchto služieb je zabezpečenie realizácie vybraných funkcií štátu predovšetkým funkcie bezpečnostno-správnej a na strane druhej poskytnúť subjektom také služby, ktoré sú dôležité pre zabezpečenie existencie štátu a tým aj existencie jednotlivca a spoločnosti. Zároveň je nutné zdôrazniť úlohu štátu garantovať osobám bezpečnosť na štátnom území. Osobitne je nutné upozorniť na dôležitosť poskytovania verejných služieb bezpečnostnosprávnymi orgánmi s cieľom uspokojiť práva, právom chránené záujmy osobám a realizáciu dodržiavania povinností osobami zdržiavajúcimi sa alebo pôsobiacimi na území štátu. Nezastupiteľnost týchto služieb vyplýva aj z realizácie už uvedenej funkcie a výkonu úloh, kompetencií stanovených pre tieto osobitné subjekty verejnej správy upravené v právnom systéme štátu. Táto nezatupiteľnosť sa prejavuje aj taxatívne stanovenými úkonmi, opatreniami, zákrokmi a činnosťami zamestnancov uvádzaných služieb, ktoré žiadne iné subjekty nemôžu realizovať a majú taktiež možnosť aplikovať jednotlivé formy donútenia.

Zoznam použitých zdrojov

1. BLAŽEK,O. Analýza vybraných rozhodnutí súdov v oblasti bezpečnostnoprávnych služieb vo verejnej správe. In: *Vplyv rozhodnutí súdov na činnosť subjektov bezpečnostnosprávnych služieb*. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2025, 306 s. ISBN 978-80-8293-049-1.

[36] HAUTZINGER, Z. Práva cudzincov a cudzinecká správa v Maďarsku. In: *Racionalizácia verejnej správy*. Zborník vedeckých príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave. 2014. s. 235.

2. HAUTZINGER, Z. Práva cudzincov a cudzinecká správa v Maďarsku. In: *Racionalizácia verejnej správy*. Zborník vedeckých príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2014, 350 s. ISBN 978-80-8054-605-2.
3. HAŠANOVÁ, J., BALGA,J. ANDOROVÁ, P. *Policajná správa*. 3. akt. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2023, 350 s. ISBN 978-80-7380-910-2.
4. HAŠANOVÁ, J., DUDOR, L. *Základy správneho práva*. Plzeň: Aleš Čeněk. 2013, 431 s. ISBN 978-80-7380-455-8.
5. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část.* 9. vydanie. Praha: C.H.BECK, 2016, 599 s. ISBN 978-80-7400-624-1.
6. NESVADBA, A. *Teória štátu a práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, 227 s. ISBN 978-80-7380-464-0.
7. PRUSÁK, J. a kol. *Vybranú kapitoly z modernej teórie štátu a práva*. Bratislava: Polygrafické stredisko UK, 1992, 188 s. ISBN 80-223-0344-5.
8. PRŮCHA, P. *Veřejná správa a samospráva.* Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, s.r.o. 2004, 241 s. ISBN 80-86775-03-8.
9. *Velký sociologický slovník*. Praha: Karolinum. 1996. 2. svazek, 1627 s. ISBN 80-7184-310-2.

Informácie o autorovi

Prof. Dr. Jozef Balga, PhD.
Akadémia Policajného zboru v Bratislave
Katedra správneho práva
e-mail: jozef.balga@akademiapz.sk
telefón: 0961 057 374

UMELÁ INTELIGENCIA V ROZHODOVANÍ SÚDOV: PRÍPUSTNOSŤ A REGULÁCIA ZALOŽENÁ NA RIZIKÁCH V EURÓPSKEJ ÚNII

ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN JUDICIAL DECISION-MAKING: ADMISSIBILITY AND RISK-BASED REGULATION IN THE EUROPEAN UNION

Petra Benková

Abstrakt
Príspevok sa zaoberá možnosťou využívania umelej inteligencie v rozhodovacej činnosti súdov a skúma teoretickú prípustnosť nahradenia sudcu systémami umelej inteligencie. Analyzuje potenciálne prínosy takéhoto riešenia, najmä z pohľadu efektivity, rýchlosti konania a znižovania chybovosti, ako aj riziká spojené s absenciou ľudského úsudku, otázkami zodpovednosti, transparentnosti a algoritmickej zaujatosti. Súčasťou príspevku je aj analýza právnej regulácie umelej inteligencie v Európskej únii so zameraním na Akt o umelej inteligencii (AI Act) a jeho rizikovo orientovaný prístup. Autor dospieva k záveru, že umelá inteligencia môže predstavovať významný podporný nástroj pri výkone súdnej moci, avšak jej úplné nahradenie sudcu v súčasnosti nie je vhodné ani žiaduce.
Kľúčové slová
umelá inteligencia, súdne rozhodovanie, AI Act, právna regulácia, rizikový prístup

Abstract
The paper examines the use of artificial intelligence in judicial decision-making and analyses the theoretical admissibility of replacing judges with artificial intelligence systems. It explores the potential benefits of such an approach, particularly in terms of efficiency, speed of proceedings, and reduction of human error, while also addressing risks related to the absence of human judgment, liability issues, transparency, and algorithmic bias. The paper further analyses the legal regulation of artificial intelligence in the European Union, with particular emphasis on the Artificial Intelligence Act (AI Act) and its risk-based approach. The author concludes that artificial intelligence may serve as a valuable supportive tool in the administration of justice; however, its complete replacement of judges is currently neither appropriate nor desirable.
Keywords
artificial intelligence, judicial decision-making, AI Act, legal regulation, risk-based approach

Úvod

Rozvoj umelej inteligencie predstavuje jednu z najvýznamnejších technologických výziev súčasnosti a postupne zasahuje aj do oblastí, ktoré boli tradične spojené výlučne s ľudskou činnosťou. Výnimkou nie je ani justícia, kde sa čoraz intenzívnejšie diskutuje o možnostiach využívania umelej inteligencie pri rozhodovacej činnosti súdov. Otázka, či môže umelá inteligencia nahradiť sudcu alebo sa podieľať na súdnom rozhodovaní, vyvoláva množstvo právnych, etických a praktických problémov. Cieľom príspevku je analyzovať teoretickú prípustnosť využívania umelej inteligencie v súdnom rozhodovaní, poukázať na jej potenciálne prínosy a riziká a zároveň priblížiť súčasný stav jej právnej regulácie v Európskej únii so zameraním na Akt o umelej inteligencii (AI Act).

Otázka prípustnosti umelej inteligencie v roli sudcu

V dnešnej dobe sa v právnom prostredí čoraz viac diskutuje o potenciáli umelej inteligencie (AI) konkrétne o jej možnom uplatnení priamo pri rozhodovaní v súdnych sporoch, nielen ako nástroja pre každodennú prácu právnikov. Samotné nahradenie sudcu AI však otvára množstvo zložitých otázok etického, právneho aj praktického charakteru. Táto úvaha si kladie za cieľ preskúmať, či je takýto krok vôbec reálny a žiaduci, a zároveň vyhodnotiť jeho možné prínosy a riziká.

Teoretická prípustnosť nahradenia sudcu umelou inteligenciou

AI je už v súčasnosti schopná spracovávať rozsiahle množstvá dát a realizovať sofistikované analýzy, ktoré môžu sudcom výrazne uľahčiť rozhodovací proces. Nástroje ako prediktívna analytika dokážu skúmať predchádzajúce súdne rozhodnutia a na základe

historických dát odhadovať pravdepodobné výsledky prípadov. V ideálnom scenári by AI mohla preberať úlohy rutinného a technického charakteru (napr. analýzu právnych predpisov, vyhľadávanie relevantnej judikatúry alebo formulovanie návrhov rozhodnutí). Teoreticky by AI mohla plnohodnotne zastúpiť sudcu v jednoduchých, technicky vymedzených prípadoch, kde sa rozhodovanie opiera predovšetkým o výklad konkrétnych pravidiel a predpisov. Využiteľná by bola aj pri rozhodovaní o predvídateľných situáciách bez výrazného etického alebo ľudského rozmeru. Preto uvažujme o zapojení AI do rozhodovacej činnosti len v prípadoch, ktoré nevyžadujú individuálne posúdenie a ľudský úsudok.

Výhody nahradenia sudcu umelej inteligenciou

a. Zvýšenie efektivity

Umelá inteligencia (AI) dokáže podstatne zrýchliť právne konanie. V prípadoch, ktoré sú rutinné alebo vyžadujú technické rozhodnutia, môže AI vykonať rozhodnutie rýchlejšie než človek. Toto umožní sudcom sústrediť sa na zložitejšie prípady, ktoré potrebujú ich osobný zásah.

b. Menšia pravdepodobnosť chýb

AI systémy dokážu spracovať veľké množstvo dát s vysokou presnosťou, čo znižuje riziko ľudských omylov pri vykladaní zákonov či hodnotení dôkazov. To by mohlo viesť k jednotnejším a spoľahlivejším verdiktom.

c. Zníženie zaujatosti

AI by mohla minimalizovať vplyv ľudských zaujatostí, pretože by rozhodovala na základe dát a právnych predpisov, nie na základe osobných názorov alebo pocitov sudcu. Tým by sa zabezpečila väčšia spravodlivosť a rovnosť pre všetkých účastníkov konania.

d. Zníženie nákladov

Automatizácia by mohla znížiť výdavky na súdne procesy, pretože rozhodovanie v jednoduchších prípadoch by trvalo menej času. To by znamenalo lacnejšie právne služby a nižšie náklady na samotné konanie.

Nevýhody nahradenia sudcu umelej inteligenciou

a. Strata ľudského faktora

Zdôrazňuje sa, že právne rozhodovanie nie je len o pravidlách, ale aj o morálnych, etických a spoločenských súvislostiach. AI nemusí pochopiť zložité ľudské motivácie, osobné príbehy alebo emocionálne faktory, ktoré môžu byť kľúčové pri rozhodovaní, napríklad pri určovaní trestu.

b. Etické a právne dilemy

Nastáva otázka, kto by niesol zodpovednosť za rozhodnutia AI. Ak by systém urobil chybu, bolo by komplikované určiť právnu zodpovednosť. Tiež môže chýbať transparentnosť rozhodnutí, čo by mohlo narušiť spravodlivosť, keďže účastníci by nemuseli poznať dôvody rozhodnutia AI.

c. Riziko technických chýb

Aj keď je AI presná, môže sa pokaziť alebo byť chybná kvôli nesprávnym dátam či nepredvídateľným situáciám. Závislosť na technológii môže viesť k vážnym problémom v prípade poruchy alebo manipulácie.

d. Zaujatosti a algoritmické chyby

AI môže zdediť zaujatosti z historických právnych dát, ktoré obsahujú diskriminačné alebo nespravodlivé prvky. Tieto chyby môžu byť ešte zosilnené, a tým narušiť spravodlivosť. Hoci sa pracuje na ich odstránení, AI stále môže použiť nevhodné vzory, ktoré nespĺňajú dnešné etické štandardy. Právnici môžu používať analytické nástroje na odhad, ako by mohol sudca rozhodnúť, čo pomáha pri príprave stratégie. No výsledok v konkrétnom prípade môže byť

odlišný, pretože AI nerozpoznáva jedinečné okolnosti, ktoré môžu mať veľký vplyv na finálne rozhodnutie.[37]

Potreba právnej regulácie umelej inteligencie

Umelá inteligencia predstavuje jednu z najvýznamnejších technologických inovácií súčasnosti, ktorá zásadným spôsobom ovplyvňuje fungovanie spoločnosti, ekonomiky aj verejnej správy. Napriek nesporným prínosom prináša aj viaceré riziká súvisiace najmä s ochranou základných práv, súkromia, bezpečnosti a možnosťou diskriminačného rozhodovania. Vzhľadom na rýchlosť technologického vývoja vznikla potreba vytvoriť právny rámec, ktorý zabezpečí zodpovedný a bezpečný rozvoj systémov umelej inteligencie. Na potrebu regulácie umelej inteligencie upozorňovali už pred prijatím právnych predpisov viaceré európske inštitúcie. Európska komisia v roku 2018 zdôraznila, že technologický pokrok v oblasti umelej inteligencie musí byť sprevádzaný etickou diskusiou a primeranými regulačnými mechanizmami. Cieľom je zabezpečiť, aby sa umelá inteligencia rozvíjala v súlade s európskymi hodnotami, základnými právami a princípmi demokratickej spoločnosti.

Významným míľnikom v tejto oblasti sa stalo prijatie Aktu o umelej inteligencii (AI Act), ktorý predstavuje prvý komplexný právny rámec upravujúci vývoj, uvádzanie na trh a používanie systémov umelej inteligencie. Jeho cieľom je vytvoriť podmienky pre bezpečné a dôveryhodné využívanie umelej inteligencie pri súčasnej podpore inovácií a technologického rozvoja.

Podpredseda Komisie pre digitálny jednotný trh Andrus Ansip dodal: *„Od lepšej zdravotnej starostlivosti po bezpečnejšiu dopravu vnímame mnohé výhody umelej inteligencie a Európa by ich mala využívať. Spolu so zvýšenými investíciami vypracúvame aj etické usmernenia pre rozvoj umelej inteligencie v záujme dobra a v záujme všetkých.“*[38]

Prvý veľký krok k regulácii AI sa v Európskej únii udial v roku 2024 prijatím rozsiahleho zákona o umelej inteligencii, ktorého cieľom je zabezpečiť, aby nasadené systémy AI boli „bezpečné, transparentné, sledovateľné, nediskriminačné a šetrné k životnému prostrediu“.[39]

Regulačné prístupy

Regulácia umelej inteligencie môže byť koncipovaná viacerými spôsobmi. V odbornej literatúre sa najčastejšie rozlišujú štyri základné modely: model založený na posudzovaní rizika, model založený na všeobecných princípoch, sektorový model a hybridný model.

Model založený na posudzovaní rizika rozdeľuje systémy umelej inteligencie podľa miery rizika, ktoré predstavujú pre jednotlivcov alebo spoločnosť. Čím vyššie je identifikované riziko, tým prísnejšie regulačné požiadavky sa na daný systém uplatňujú. Na tomto princípe je postavený aj Akt o umelej inteligencii.

Model založený na všeobecných princípoch vychádza z hodnôt, akými sú transparentnosť, spravodlivosť, zodpovednosť a vysvetliteľnosť. Jeho výhodou je flexibilita a schopnosť reagovať na technologický vývoj. Nevýhodou je nižšia miera právnej istoty, keďže aplikácia jednotlivých princípov si často vyžaduje ďalší výklad. Príkladom sú Princípy umelej inteligencie Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD).

[37] How Is AI changing the Legal Profession? [cit. 2026-05-4]. pro.bloomberglaw.com. Dostupné na internete:https://pro.bloomberglaw.com/insights/technology/how-is-ai-changing-the-legal-profession/

[38] Umelá inteligencia: riešenie etických a socálnych výzviev [cit. 2026-05-6]. vedanadosah.cvtisr.sk. Dostupné na internete: https://vedanadosah.cvtisr.sk/ludia/umela-inteligencia-riesenie-etickych-a-socialnych-vyziev/

[39] What is Artificial Intelligence (AI)? [cit. 2025-04-5]. builtin.com. Dostupné na internete: https://builtin.com/artificial-intelligence

Sektorový model upravuje využívanie umelej inteligencie osobitne pre jednotlivé oblasti, napríklad zdravotníctvo, dopravu alebo finančný sektor. Takýto prístup umožňuje zohľadniť špecifiká konkrétnych odvetví, avšak môže viesť k nejednotnosti regulačného prostredia.

Hybridný model kombinuje prvky predchádzajúcich prístupov. Spája všeobecné princípy s osobitnými pravidlami pre vybrané sektory alebo rizikové oblasti. Príkladom je model regulácie umelej inteligencie prijatý v Singapure.[40]

Aktuálny stav právnej regulácie v Európskej únii

Právna regulácia umelej inteligencie predstavuje relatívne novú oblasť práva, ktorá reaguje na dynamický technologický vývoj a rastúce využívanie systémov umelej inteligencie vo verejnom aj súkromnom sektore. Významný medzník v tejto oblasti predstavuje prijatie nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1689 o umelej inteligencii (AI Act), ktoré je prvým komplexným právnym predpisom upravujúcim oblasť umelej inteligencie na nadnárodnej úrovni.

Cieľom uvedeného nariadenia je vytvorenie harmonizovaného regulačného rámca pre vývoj, uvádzanie na trh, uvádzanie do prevádzky a používanie systémov umelej inteligencie v rámci Európskej únie pri súčasnom zabezpečení vysokej úrovne ochrany zdravia, bezpečnosti a základných práv jednotlivcov. Právna úprava zároveň sleduje podporu inovácií, posilnenie dôvery verejnosti v technológie umelej inteligencie a zabezpečenie riadneho fungovania vnútorného trhu.

Akt o umelej inteligencii predstavuje prvú komplexnú reguláciu, ktorej pôsobnosť sa nevzťahuje výlučne na vývojárov alebo poskytovateľov systémov umelej inteligencie, ale aj na dovozcov, distribútorov, prevádzkovateľov a ďalšie subjekty participujúce na ich uvádzaní na trh a používaní. Regulačný rámec je založený na princípe posudzovania rizika, pričom jednotlivé systémy umelej inteligencie sú kategorizované podľa miery rizika, ktoré môžu predstavovať pre jednotlivcov alebo spoločnosť.[41]

Nariadenie rozlišuje systémy s minimálnym rizikom, systémy podliehajúce požiadavkám transparentnosti, vysoko rizikové systémy umelej inteligencie a systémy predstavujúce neprijateľné riziko. Zatiaľ čo určité praktiky umelej inteligencie sú explicitne zakázané, na vysoko rizikové systémy sa vzťahujú rozsiahle požiadavky týkajúce sa ich vývoja, uvádzania na trh, monitorovania a prevádzky.

Legislatívny proces prijatia Aktu o umelej inteligencii

Prijatie Aktu o umelej inteligencii predstavovalo reakciu na rastúcu potrebu právnej regulácie umelej inteligencie na globálnej úrovni. Dynamický rozvoj technológií umelej inteligencie a ich čoraz širšie využívanie v rôznych oblastiach spoločenského života vyvolali potrebu vytvorenia právneho rámca, ktorý by zabezpečil rovnováhu medzi podporou inovácií a ochranou základných práv jednotlivcov.

Európska únia a jej členské štáty dlhodobo presadzujú koncepciu dôveryhodnej, bezpečnej a na človeka orientovanej umelej inteligencie. V nadväznosti na tieto ciele prebiehal niekoľkoročný legislatívny proces, výsledkom ktorého bolo prijatie Aktu o umelej inteligencii v roku 2024. Predmetné nariadenie predstavuje prvý komplexný právny rámec upravujúci oblasť umelej inteligencie na nadnárodnej úrovni.

Významným míľnikom legislatívneho procesu bolo zasadnutie Rady Európskej únie pre dopravu, telekomunikácie a energetiku (časť telekomunikácie), ktoré sa uskutočnilo pod

[40] MESARČÍK, M., GYURÁSZ, Z. *Právo a umelá inteligencia*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave – právnická fakulta, 2024, s. 37 – 40.

[41] Právní novinky 2025: Nová regulace umělé inteligence [cit. 2026- 04-5]. www.pwc.com. Dostupné na internete: https://www.pwc.com/cz/cs/blog/pravo/pravni-novinky-2025-regulace-ai.html

vedením belgického predsedníctva Rady Európskej únie. Na rokovaní sa zúčastnili predstavitelia členských štátov Európskej únie, zástupcovia európskych inštitúcií a komisár pre vnútorný trh Thierry Breton. Slovenskú republiku zastupoval štátny tajomník Ministerstva investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky Ivan Ivančin.

Na uvedenom zasadnutí členské štáty Európskej únie jednomyseľne schválili finálne znenie Aktu o umelej inteligencii, čím bol zavŕšený legislatívny proces smerujúci k vytvoreniu jednotného regulačného rámca pre oblasť umelej inteligencie. Prijaté nariadenie vytvára predpoklady pre budovanie dôveryhodného prostredia v oblasti umelej inteligencie a súčasne stanovuje pravidlá smerujúce k ochrane základných práv, bezpečnosti a etických princípov pri vývoji a používaní systémov umelej inteligencie.

Cieľom právnej úpravy je zabezpečiť, aby systémy umelej inteligencie rešpektovali základné práva, bezpečnostné požiadavky a etické zásady, pričom osobitná pozornosť je venovaná systémom predstavujúcim zvýšené riziko pre jednotlivcov alebo spoločnosť. Prijatie Aktu o umelej inteligencii zároveň potvrdilo ambíciu Európskej únie stať sa globálnym lídrom v oblasti regulácie digitálnych technológií a vytvoriť právny rámec schopný reagovať na výzvy spojené s rozvojom umelej inteligencie.

V rámci predmetného zasadnutia boli prijaté aj závery týkajúce sa budúceho smerovania kybernetickej bezpečnosti Európskej únie. Členské štáty zdôraznili potrebu dôslednej implementácie prijatých právnych predpisov, posilnenia koordinácie medzi jednotlivými subjektmi a predchádzania fragmentácii regulačných pravidiel v sektorových právnych úpravách. Zároveň bola poukázaná potreba ďalšieho spresňovania kompetencií a zodpovednosti jednotlivých aktérov v oblasti kybernetickej bezpečnosti, revízie mechanizmov riadenia kybernetických kríz a podpory malých a stredných podnikov pri adaptácii na nové technologické výzvy.[42]

Právna regulácia prostredníctvom Aktu o umelej inteligencii sleduje viacero vzájomne prepojených cieľov. V prvom rade ide o zlepšenie fungovania vnútorného trhu prostredníctvom vytvorenia jednotného právneho rámca upravujúceho vývoj, uvádzanie na trh, uvádzanie do prevádzky a používanie systémov umelej inteligencie v súlade s hodnotami Európskej únie.

Ďalším významným cieľom je podpora dôveryhodnej a na človeka orientovanej umelej inteligencie.

Nariadenie zároveň sleduje zabezpečenie vysokej úrovne ochrany zdravia, bezpečnosti a základných práv garantovaných Chartou základných práv Európskej únie vrátane ochrany demokracie, princípov právneho štátu a životného prostredia. Osobitný dôraz sa kladie na ochranu jednotlivcov pred potenciálne škodlivými účinkami systémov umelej inteligencie.

Významným cieľom právnej úpravy je tiež podpora inovácií a odstránenie prekážok, ktoré by mohli brániť voľnému pohybu systémov umelej inteligencie, súvisiacich výrobkov a služieb v rámci vnútorného trhu Európskej únie. Nariadenie venuje osobitnú pozornosť podpore malých a stredných podnikov vrátane startupov a vytváraniu podmienok pre bezpečné používanie vysoko rizikových systémov umelej inteligencie.

Akt o umelej inteligencii kladie dôraz na transparentnosť, zodpovednosť a spoľahlivosť systémov umelej inteligencie. Jeho cieľom je minimalizovať riziká diskriminácie, skreslenia výsledkov a neprimeraných zásahov do súkromia jednotlivcov. Súčasne sa usiluje o posilnenie dôvery verejnosti v technológie umelej inteligencie a vytvorenie podmienok pre ich zodpovedné a etické využívanie.[43]

Akt o umelej inteligencii nadobudol účinnosť 1. augusta 2024, pričom jednotlivé ustanovenia nariadenia sa začínajú uplatňovať postupne. Takýto postup reflektuje rozsah a

[42] V Bruseli bol prijatý prelomový akt o umelej inteligencii [cit. 2026-04-8]. europske.noviny.sk. Dostupné na internete: https://europske.noviny.sk/2024/05/23/v-bruseli-bol-prijaty-prelomovy-akt-o-umelej-inteligencii/

[43] Umelá inteligencia (AI) v Európskej únii [cit. 2026-04-8]. akmv.sk. Dostupné na internete: https://www.akmv.sk/umela-inteligencia-ai-v-europskej-unii

komplexnosť prijatej právnej úpravy a zároveň poskytuje dotknutým subjektom primeraný časový priestor na zabezpečenie súladu s novými regulačnými požiadavkami.

Od 2. februára 2025 sa začali uplatňovať ustanovenia zakazujúce praktiky umelej inteligencie predstavujúce neprijateľné riziko. Od 2. augusta 2025 nadobúdajú účinnosť pravidlá vzťahujúce sa na modely umelej inteligencie na všeobecné účely (General Purpose AI Models – GPAI). Poskytovatelia modelov GPAI uvedených na trh pred týmto dátumom sú povinní zabezpečiť súlad s požiadavkami nariadenia najneskôr do 2. augusta 2027.

Od 2. augusta 2026 sa začnú uplatňovať ustanovenia týkajúce sa vysoko rizikových systémov umelej inteligencie, ktoré podliehajú najrozsiahlejším regulačným požiadavkám. Od 2. augusta 2027 sa budú uplatňovať aj pravidlá vzťahujúce sa na systémy umelej inteligencie, ktoré sú výrobkami alebo bezpečnostnými komponentmi výrobkov regulovaných osobitnými právnymi predpismi Európskej únie.

Postupné nadobúdanie účinnosti jednotlivých ustanovení Aktu o umelej inteligencii má zabezpečiť efektívnu implementáciu nového regulačného rámca a vytvoriť podmienky pre jeho riadne uplatňovanie v aplikačnej praxi. Prijatím predmetného nariadenia Európska únia vytvorila základný normatívny rámec, ktorého ambíciou je zabezpečiť rovnováhu medzi podporou technologických inovácií a ochranou základných práv, bezpečnosti a verejných záujmov v podmienkach digitálnej spoločnosti.[44]

Záver

Rozvoj umelej inteligencie prináša nové možnosti aj do oblasti justície a súdneho rozhodovania. Súčasné technologické nástroje dokážu efektívne spracovávať rozsiahle množstvo údajov, analyzovať právne predpisy, vyhľadávať relevantnú judikatúru či poskytovať podporné analytické výstupy. Z tohto dôvodu sa čoraz častejšie objavujú úvahy o možnosti širšieho zapojenia umelej inteligencie do rozhodovacej činnosti súdov.

Analýza však ukazuje, že napriek významnému technologickému pokroku nemožno v súčasnosti považovať úplné nahradenie sudcu systémom umelej inteligencie za vhodné ani žiaduce riešenie. Súdne rozhodovanie totiž nepredstavuje výlučne mechanickú aplikáciu právnych noriem, ale zahŕňa aj hodnotenie individuálnych okolností prípadu, uplatňovanie princípov spravodlivosti, proporcionality a ochrany základných práv. Práve tieto aspekty sú úzko späté s ľudským úsudkom, skúsenosťami a schopnosťou zohľadniť širšie spoločenské a etické súvislosti konkrétneho prípadu.

Napriek uvedenému nemožno prehliadať potenciálne prínosy umelej inteligencie pre fungovanie súdnictva. Využívanie AI ako podporného nástroja môže prispieť k zvýšeniu efektivity súdnych konaní, zjednoteniu rozhodovacej praxe, zrýchleniu spracovania podkladov a zníženiu administratívnej záťaže sudcov. Podmienkou jej využívania však musí byť zachovanie rozhodovacej autonómie sudcu a zabezpečenie dostatočnej transparentnosti, zodpovednosti a kontroly nad fungovaním jednotlivých systémov.

Významnú úlohu v tejto oblasti zohráva právna regulácia umelej inteligencie, predovšetkým Akt o umelej inteligencii (AI Act), ktorý predstavuje prvý komplexný regulačný rámec upravujúci používanie systémov umelej inteligencie v Európskej únii. Jeho cieľom je vytvoriť rovnováhu medzi podporou technologických inovácií a ochranou základných práv jednotlivcov. Do budúcnosti možno očakávať ďalší rozvoj využívania umelej inteligencie v justícii, avšak jej postavenie by malo zostať predovšetkým podporné, nie rozhodujúce.

[44] Consilium.europa.eu *Ako funguje umelá inteligencia: využitie a jej vplyv* [cit. 2026-04-8]. consilium.europa.eu. Dostupné na internete: https://www.consilium.europa.eu/sk/policies/ai-explained/

Zoznam použitých zdrojov

1. Akt o umelej inteligencii (Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1689 z 13. júna 2024)
2. Consilium.europa.eu *Ako funguje umelá inteligencia: využitie a jej vplyv* [cit. 2026-04-8]. consilium.europa.eu. Dostupné na internete: https://www.consilium.europa.eu/sk/policies/ai-explained/
3. How Is AI changing the Legal Profession? [cit. 2026-05-4]. pro.bloomberglaw.com. Dostupné na internete: https://pro.bloomberglaw.com/insights/technology/how-is-ai-changing-the-legal-profession/
4. MESARČÍK, M., GYURÁSZ, Z. *Právo a umelá inteligencia*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave – právnická fakulta, 2024, 244 s. ISBN 978-80-7160-715-1
5. OECD, *Artificial Intelligence in Society*, OECD Publishing, Paris, 2019, 148 s. ISBN 978-92-64-58254-5 ň
6. Právní novinky 2025: Nová regulace umělé inteligence [cit. 2026- 04-5]. pwc.com. Dostupné na internete: https://www.pwc.com/cz/cs/blog/pravo/pravni-novinky-2025-regulace-ai.html
7. Umelá inteligencia (AI) v Európskej únii [cit. 2026-04-8]. akmv.sk. Dostupné na internete: https://www.akmv.sk/umela-inteligencia-ai-v-europskej-unii
8. Umelá inteligencia: riešenie etických a socálnych výzviev [cit. 2026-05-6]. vedanadosah.cvtisr.sk. Dostupné na internete: https://vedanadosah.cvtisr.sk/ludia/umela-inteligencia-riesenie-etickych-a-socialnych-vyziev/
9. V Bruseli bol prijatý prelomový akt o umelej inteligencii [cit. 2026-04-8]. europske.noviny.sk. Dostupné na internete: https://europske.noviny.sk/2024/05/23/v-bruseli-bol-prijaty-prelomovy-akt-o-umelej-inteligencii/
10. What is Artificial Intelligence (AI)? [cit. 2025-03-8]. builtin.com. Dostupné na internete: https://builtin.com/artificial-intelligence

Informácie o autorovi

JUDr. Petra Benková
Právnická fakulta
Univerzita Mateja Bela
Komenského 20, 974 01 Banská Bystrica
e-mail: pbenkova@student.umb.sk

BEZPEČNOSTNÉ RIZIKÁ SÚVISIACE SO SPOĽAHLIVOSŤOU NAVRHOVANÝCH OSÔB PRI OCHRANE UTAJOVANÝCH SKUTOČNOSTÍ: JUDIKATÚRA VERZUS TEÓRIA[45]

SECURITY RISKS RELATED TO THE RELIABILITY OF PROPOSED PERSONS IN THE PROTECTION OF CLASSIFIED INFORMATION: CASE LAW VERSUS THEORY

Ondrej Blažek

Abstrakt
Príspevok sa zaoberá bezpečnostnými rizikami súvisiacimi so spoľahlivosťou navrhovaných osôb pri ochrane utajovaných skutočností. Vychádza z judikátu Najvyššieho správneho súdu SR č. 109/2026 a analyzuje napätie medzi preventívnou ochranou štátu a právnou istotou preverovanej osoby. Osobitne skúma výklad pojmu bezpečnostné riziko, relevantnosť minulého správania a hranicu medzi podozrením a neakceptovateľným rizikom. Príspevok zdôrazňuje, že bezpečnostnú spoľahlivosť nemožno chápať ako absolútnu bezrizikovosť. Cieľom je poukázať na potrebu metodologicky presného a preskúmateľného hodnotenia rizika pri bezpečnostných previerkach.
Kľúčové slová
navrhovaná osoba, ochrana utajovaných skutočností, bezpečnostné riziko, súdne rozhodnutie, judikát, utajované skutočnosti, teória bezpečnostných rizík, teória práva

Abstract
The paper deals with security risks related to the reliability of proposed persons in the protection of classified information. It is based on Judgment No. 109/2026 of the Supreme Administrative Court of the Slovak Republic and analyses the tension between the preventive protection of the state and the legal certainty of the vetted person. Particular attention is paid to the interpretation of the concept of security risk, the relevance of past conduct, and the boundary between suspicion and unacceptable risk. The paper emphasises that security reliability cannot be understood as absolute risklessness. Its aim is to highlight the need for methodologically precise and reviewable risk assessment in security vetting procedures.
Keywords
proposed person, protection of classified information, security risk, court decision, judicial decision, classified information, theory of security risks, theory of law

Úvod

Na ochranu informácií, ktorých vyzradenie má potenciál spôsobiť ujmu štátu, existujú zákonom stanovené činnosti, ktoré sú zverené orgánom verejnej moci, ktoré realizujú bezpečnostnosprávne služby. Bezpečnostnostnosprávnym orgánom, ktorý realizuje bezpečnostnoprávne služby vo verejnej správe je napríklad aj Národný bezpečnostný úrad. *„Bezpečnostnosprávne orgány sú orgánmi verejnej moci, ktoré majú právnymi normami stanovené kompetencie v oblasti realizácie správno-bezpečnostných funkcií štátu.“*[46] Z hľadiska legálnej definície je v súčasnosti utajovaná skutočnosť informácia alebo vec uvedená v zozname utajovaných skutočností, ktorú vzhľadom na záujem Slovenskej republiky treba chrániť pred vyzradením, zneužitím, poškodením, zničením, stratou alebo odcudzením a ktorá môže vznikať len v oblastiach, ktoré ustanoví vláda Slovenskej republiky svojím nariadením.[47] Podstatou existencie utajovaných skutočností je najmä potreba zachovať štát

[45] Príspevok je spracovaný ako výstup vedeckovýskumnej úlohy realizovanej na Akadémii Policajného zboru v Bratislave č. 274 s názvom *„Vplyv rozhodnutí súdov na bezpečnostnoprávnu činnosť Policajného zboru vo verejnej správe“*.

[46] BALGA, J. Systém prameňov práva upravujúcich činnosti subjektov bezpečnostnosprávnych služieb. In: ADAMEOVÁ, L., ANDOROVÁ, P., BLAŽEK, O. *Vplyv rozhodnutí súdov na činnosť subjektov bezpečnostnosprávnych služieb.* Zborník príspevkov. Bratislava: Akadémia Policajného zboru, 2025, s. 18.

[47] § 2 písm. a) zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov.

bezpečným, prípadne zvýšiť úroveň bezpečnosti. Akákoľvek informácia alebo vec, ktorou štát disponuje sa dá zneužiť v neprospech štátu alebo využiť v prospech štátu. Miera zneužiteľnosti a využiteľnosti informácie alebo veci je závislá od temporálnych, teritoriálnych, personálnych, materiálnych, technických, organizačných ale aj legálnych bezpečnostných podmienok, v ktorých štát jestvuje. Z pohľadu bezpečnosti je nielen logické, ale aj mimoriadne žiadúce pre Slovenskú republiku, aby štát reguloval prístup k utajovaným skutočnostiam a nastavoval prísnu právnu úpravu, pri ktorej, sa za predpokladu jej striktného dodržiavania, k utajovaným skutočnostiam dostane len tá osoba, ktorá obsah utajovanej skutočnosti potrebuje pre svoj rozhodovací proces, **majúc na zreteli bezpečnosť Slovenskej republiky ako verejný záujem**. V Slovenskej republike je bezpečnosť a ochrana utajovaných skutočností regulovaná zákonom č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. V zmysle tohto právneho predpisu sa stanovili podmienky, za ktorých sa môže **navrhovaná osoba** po splnení podmienok stáť **oprávnenou osobou** na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami. Systém preverovania navrhovaných osôb prostredníctvom bezpečnostných previerok je už dlhšiu dobu predmetom kritiky odborných autorít na úseku ochrany utajovaných skutočností. Napríklad Brvnišťan, ako autorita v danej problematike z prostredia bezpečnostných vied, uvádza, že *„viaceré prvky a oblasti ochrany utajovaných skutočností je možné považovať za nesystémové“*[48] a ako príklad uvádza postup odvolania sa voči autoritám vykonávajúcim bezpečnostné previerky osôb, či neštandardné postavenie Výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúmanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu. Naopak, niektorí zástupcovia právnej vedy a aj právnej praxe, zasa argumentujú *„arbitrárnym rozhodovaním Národného bezpečnostného úradu“*[49] v neprospech fyzických a právnických osôb. Táto téma prirodzene spôsobuje kolíziu medzi subjektívnymi právami fyzických osôb a verejným záujmom, čo sa niekomu môže javiť ako konflikt práva a bezpečnosti, niekedy aj právnych vied a bezpečnostných vied. Subjektívne práva a bezpečnosť možno niekedy chápať ako protichodné hodnoty, nakoľko mnoho jednotlivcov, ktorí sa venujú bezpečnostnej problematike, pri svojej ceste za odolnou spoločnosťou majú občas tendenciu zvyšovať mieru bezpečnosti na úkor iných práv. A naopak, mnoho právnikov, ktorí sa v rôznych povolaniach snažia docieliť spravodlivosť, napokon sú schopní subjektívne práva jednotlivcov povýšiť na takú úroveň, že ich uplatnením sa znižuje miera bezpečnosti. Aj Balga, upozorňuje, že bezpečnosť je pre právny štát kľúčová.[50] Zároveň však treba dodať, že bez existencie bezpečnej spoločnosti sa z práva môže stáť len akási formálna zbierka právnych predpisov, ktorá sa v praxi spoločnosťou nerešpektuje. Buď jedincami, ktorí v horšej bezpečnostnej situácií, keď uvidia, že právo chráni viac ich subjektívne práva ako verejný záujem (a na základe ich neprispôsobilosti, či iných kriminologických faktorov) sa dopustia deliktov proti zákonom chráneným hodnotám (najmä ak je právo vnímané ako ťažko vymožiteľné) alebo naopak, ľudia, ktorí v takejto situácií, v celospoločenskej nedôvere radšej zoberú „spravodlivosť do vlastných rúk“. Právne vedy aj bezpečnostné vedy sa musia neustále dopĺňať a reagovať na seba a na svoj aktuálny vývoj. Obe spoločenské vedy majú svoj objekt skúmania zameraný na deje a javy v spoločnosti, ktorá je ale charakteristická multifaktorovosťou. Aj toto je jeden z dôvodov opodstatnenosti existencie študijného programu Bezpečnostnoprávne služby vo verejnej správe v rámci študijného odboru Bezpečnostné vedy. Cieľom tohto príspevku však nie je poukázať na rôznorodosť postojov zástupcov právnych

[48] BRVNIŠŤAN, M. *Ochrana utajovaných skutočností v spektre historického vývoja.* Bratislava: Akadémia Policajného zboru, 2013, s. 53.

[49] HAVRILA, N. Posudzovanie pravdepodobnosti existencie bezpečnostného rizika. In: *legate.sk, 2024*. Dostupné aj online na www [01.05.2026; 17:04]: *https://www.legate.sk/posudzovanie-pravdepodobnosti-existencie-bezpecnostneho-rizika/*

[50] V rámci diskusie na medzinárodnej vedeckej konferencii konanej na Akadémii Policajného zboru v Bratislave, dňa 29. 4. 2026.

a bezpečnostných vied. **Cieľom** príspevku je skôr poukázať na súčasnú právnu úpravu ochrany utajovaných skutočností, preverovanie spoľahlivosti navrhovaných osôb a na úskalia teórie a praxe, ktoré s touto témou súvisia. Ide predovšetkým o vnímanie bezpečnostného rizika navrhovanej osoby teóriou a praxou, ktoré sa zisťuje pre potrebu bezpečnostnej previerky, ktorú je možné chápať za **administratívnoprávny proces**. *„Bezpečnostnou previerkou sa zisťuje, či navrhovaná osoba spĺňa predpoklady na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami.“*[51] Iba tej navrhovanej osobe môže vzniknúť oprávnenie na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami pre stupne utajenia Prísne tajné, Tajné, Dôverné alebo Vyhradené, ktorá je občanom Slovenskej republiky, má spôsobilosť na právne úkony v plnom rozsahu, dovŕšila ustanovený vek (18 rokov, pre prísne tajné vek 21 rokov), vyjadrí súhlas, aby bola oprávnená oboznamovať sa s utajovanými skutočnosťami a s vykonaním bezpečnostnej previerky, je bezúhonná, svojím správaním zaručuje, že zabezpečí ochranu utajovaných skutočností, je **bezpečnostne spoľahlivá**, má platné osvedčenie Národného bezpečnostného úradu, je na to určená a podpísala vyhlásenie o mlčanlivosti.[52]

Analýza judikátu, uverejnenom v Zbierke stanovísk a rozhodnutí Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky pod č. 109/2026

Skutkový základ veci

Skutkový základ analyzovaného judikátu je koncentrovaný do rámca bezpečnostnej previerky vykonávanej Národným bezpečnostným úradom. Žalobca sa jej podrobil na základe vlastného súhlasu, pričom predmetom previerky bolo posúdenie jeho bezpečnostnej spoľahlivosti pre II. stupeň bezpečnostnej previerky, teda pre stupeň utajenia „Dôverné“. Už z tejto procesnej situácie vyplýva, že predmetom konania nebolo posudzovanie disciplinárnej, priestupkovej alebo trestnoprávnej zodpovednosti žalobcu, ale hodnotenie jeho osobnostnej a bezpečnostnej spôsobilosti na prístup k utajovaným skutočnostiam. Národný bezpečnostný úrad v rámci previerky zhromaždil podklady, ktoré následne považoval za významné pre rozhodnutie vo veci. Medzi tieto podklady patril jednak utajovaný listinný dôkaz z 11. marca 2021, doručený 1. apríla 2021, a jednak záznam z bezpečnostného pohovoru so žalobcom zo dňa 18. júna 2021.

Z hľadiska skutkového jadra veci mal rozhodujúci význam práve obsah bezpečnostného pohovoru. V ňom sa žalobca vyjadroval k otázke prijímania úplatkov alebo darov. Podľa reprodukcie skutkových zistení v rozhodnutí žalobca uviedol, že v roku 2015 absolvoval psychofyziologické overenie pravdovravnosti, v rámci ktorého sa dobrovoľne priznal k prijatiu finančných darov v minulosti. Konkrétne malo ísť o obdobie rokov 2012 až 2014, počas ktorého mal trikrát prijať finančný dar, a to vo výške 250 eur, 100 eur a 1500 eur alebo 2000 eur.

Tieto skutkové okolnosti boli pre NBÚ podstatné preto, že nešlo o izolovanú neurčitú informáciu o možnom nevhodnom správaní, ale o žalobcom priznané opakované prijatie finančných plnení. Judikát však neuvádza bližšie okolnosti jednotlivých prijatých darov, napríklad konkrétnych darcov, presný účel plnení, časové zaradenie každého z nich v rámci rokov 2012 až 2014, ani konkrétnu služobnú alebo funkčnú situáciu, v ktorej k nim malo dôjsť. Pri vedeckom opise skutkového základu je preto potrebné striktne zotrvať pri tom, že z publikovaného textu vyplýva len existencia priznania žalobcu k trom finančným darom v uvedených sumách a období, nie ďalšie skutkové detaily.

Druhým skutkovým momentom bola udalosť z roku 2016, ktorú žalobca takisto uviedol v bezpečnostnom pohovore. Podľa záznamu mu mala kolegyňa chcieť odovzdať dva tablety.

[51] HAŠANOVÁ, J., BALGA, J., ANDOROVÁ, P. *Policajná správa.* 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2023, s. 321.
[52] § 10 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Žalobca však tvrdil, že tieto tablety neprijal ako dar. Keďže ich podľa vlastného vyjadrenia nevedel vrátiť darcovi, mal ich anonymne, nerozbalené, zaslať do detského domova.

Táto okolnosť má v skutkovej štruktúre veci osobitné postavenie. Na jednej strane nadväzuje na rovnaký hodnotiaci rámec, teda na otázku prijímania darov alebo výhod. Na druhej strane sa od predchádzajúcich finančných darov odlišuje tým, že žalobca popieral ich prijatie vo vlastný prospech a tvrdil, že s nimi naložil tak, aby sa nestali jeho majetkovým prospechom. Publikovaný judikát však túto udalosť nezachytáva ako samostatne preukázané prijatie výhody, ale ako skutkovú okolnosť uvádzanú v rámci bezpečnostného pohovoru, ktorú správne orgány zohľadňovali v širšom hodnotení bezpečnostnej spoľahlivosti.

Národný bezpečnostný úrad následne **uvedené skutočnosti právne kvalifikoval ako bezpečnostné riziko** podľa § 14 ods. 2 písm. c) bod 10 zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Podľa rozhodnutia Národného bezpečnostného úradu išlo **o dôvod, pre ktorý žalobcu nemožno považovať za bezpečnostne spoľahlivú osobu**, pretože prijíma neoprávnené platby, dary alebo iné výhody, prípadne zneužíva postavenie alebo funkciu na získavanie neoprávnených pôžitkov. Národný bezpečnostný úrad zároveň ukončil bezpečnostnú previerku žalobcu pre stupeň utajenia „Dôverné“.

Z odôvodnenia rozhodnutia Národného bezpečnostného úradu vyplýva, že úrad zdôraznil preventívny rozmer ochrany utajovaných skutočností a pracoval so zásadou formulovanou ako *„v pochybnostiach v neprospech preverovanej osoby“*. **Národný bezpečnostný úrad zároveň uviedol, že pod bezpečnostným rizikom treba rozumieť aj *„samotné podozrenie z existencie bezpečnostných rizík“*.** Na tomto základe dospel k záveru, že žalobca neposkytuje reálnu a dostatočnú garanciu, že zabezpečí ochranu utajovaných skutočností, a preto ho nemožno považovať za bezpečnostne spoľahlivú osobu.

Proti rozhodnutiu Národného bezpečnostného úradu podal žalobca odvolanie. V ňom namietal najmä nesprávny výklad § 14 ods. 2 písm. c) bod 10 zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Jeho argumentácia vychádzala z gramatického výkladu slovesa ***„prijíma“,*** ktoré podľa neho vyjadruje prítomný a neukončený dej. Žalobca teda namietal, že správny orgán z minulých udalostí nemohol bez ďalšieho vyvodiť záver, že v čase rozhodovania stále prijíma neoprávnené platby, dary alebo iné výhody.

Žalobca zároveň namietal, že z rozhodnutia Národného bezpečnostného úradu nevyplýva, prečo úrad považoval za pravdepodobnejšiu možnosť, že ak žalobca v minulosti prijímal dary, prijíma ich aj v súčasnosti, než možnosť, že sa zo svojho predchádzajúceho zlyhania poučil a žiadne dary už neprijíma. V odvolaní tiež poukázal na potrebu rešpektovania základných zásad správneho konania a namietal, že Národný bezpečnostný úrad mal vychádzať zo spoľahlivo zisteného stavu veci. Tvrdil tiež, že okrem uvedených okolností súvisiacich s prijatím darov nenaplnil znaky žiadneho iného bezpečnostného rizika podľa § 14 ods. 2 zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. **Odvolací orgán** rozhodnutím z 3. februára 2022 odvolanie žalobcu zamietol. Stotožnil sa so skutkovými aj právnymi závermi Národného bezpečnostného výboru a konštatoval, že žalobcu nemožno podľa § 10 ods. 1 písm. g) v spojení s § 14 ods. 1 a ods. 2 písm. c) bod 10 zákona č. 215/2004 Z. z. považovať za bezpečnostne spoľahlivú osobu, pretože u neho bolo zistené bezpečnostné riziko spočívajúce v prijímaní neoprávnených platieb, darov alebo iných výhod, respektíve v zneužívaní postavenia a funkcie na získavanie neoprávnených pôžitkov.

Skutkový základ veci tak možno zhrnúť tak, že správne orgány vychádzali z kombinácie utajovaného listinného dôkazu a priznania žalobcu v bezpečnostnom pohovore. Nosným skutkovým prvkom boli tri finančné dary prijaté v rokoch 2012 až 2014 a sekundárne okolnosť z roku 2016 týkajúca sa dvoch tabletov. Právny význam týchto okolností nespočíval v ich

sankčnom posúdení, ale v ich preventívno-bezpečnostnom vyhodnotení: správne orgány z nich vyvodili záver, že žalobca neposkytuje dostatočnú garanciu ochrany utajovaných skutočností.

Ďalší procesný vývoj veci pred Najvyšším správnym súdom Slovenskej republiky

Po vyčerpaní administratívnej fázy konania žalobca inicioval súdny prieskum rozhodnutia, ktorým bola potvrdená jeho bezpečnostná nespoľahlivosť. Žaloba smerovala proti rozhodnutiu odvolacieho orgánu, pričom žalobca sa nedomáhal iba formálneho preskúmania zákonnosti postupu orgánov verejnej správy, ale **namietal predovšetkým samotný právny základ záveru o existencii bezpečnostného rizika**. Podstatou jeho procesnej obrany bolo tvrdenie, že správne orgány nesprávne interpretovali § 14 ods. 2 písm. c) bod 10 zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a že skutkové zistenia, z ktorých vychádzali, nepostačovali na záver o jeho bezpečnostnej nespoľahlivosti.

V žalobe žalobca uviedol viacero dôvodov nezákonnosti. Tvrdil, že žalovaný vydal nezákonné rozhodnutie, že odvolací orgán vec nesprávne právne posúdil a že na základe vykonaných dôkazov dospel k nesprávnym záverom. Osobitne namietal, že odvolací orgán na jeho argumenty absolútne nereagoval. Zároveň zdôraznil, že podľa jeho názoru nemožno vychádzať len z jednej skutočnosti, ale zo všetkých dôkazov, ktoré boli v konaní k dispozícii.

Ťažisková **žalobná argumentácia mala interpretačný charakter**. Žalobca namietal, že **výklad prijatý Národným bezpečnostným úradom aj žalovaným je v rozpore s gramatickým a logickým výkladom zákona**. V tejto súvislosti zopakoval, že zákonodarca v zákone o ochrane utajovaných skutočností[53] *rozlišuje situácie, v ktorých má byť skúmaná prítomnosť preverovanej osoby, od situácií, v ktorých sa prihliada aj na jej minulosť*. Ako argument v prospech tohto rozlíšenia poukazoval aj na znenie § 12 zákona o ochrane utajovaných skutočností.[54] Z prijatia daru pred siedmimi rokmi preto podľa žalobcu nebolo možné vyvodiť naplnenie zákonnej dikcie § 14 ods. 2 písm. c) bod 10. zákona. Správne orgány podľa neho vyložili zákon extenzívne.

Žalobca teda nestaval svoju obranu na popretí celého skutkového základu, ale najmä na spochybnení jeho právnej relevancie. Inými slovami, aj keby boli minulé udalosti považované za skutkovo dané, podľa žalobcu nemali postačovať na záver, že v čase rozhodovania „prijíma" neoprávnené platby, dary alebo iné výhody. Jeho argumentácia smerovala proti tomu, aby sa minulá udalosť automaticky transformovala do aktuálneho bezpečnostného rizika.

Žalobca v žalobe zároveň opätovne vymenoval kritériá podľa § 14 zákona č. 215/2004 Z. z., ktoré podľa svojho názoru spĺňal. Tým implicitne namietal, že správne orgány mali hodnotiť jeho osobu komplexnejšie, nie izolovane cez skutok alebo skutkové okolnosti spojené s prijatím daru. Žalobným návrhom žiadal, aby Najvyšší správny súd Slovenskej republiky zrušil rozhodnutie Národného bezpečnostného úradu aj rozhodnutie žalovaného a priznal mu náhradu trov konania. Zároveň nežiadal o nariadenie pojednávania. Požiadal však o zabezpečenie bezpečnostného spisu a po jeho zabezpečení aj o možnosť doň nahliadnuť.

Žalovaný vo vyjadrení k žalobe zotrval na správnosti svojich rozhodnutí. Argumentoval, že žalobca neuplatnil relevantné výhrady voči postupu pri vykonávaní bezpečnostnej previerky a nepredložil ani takú argumentáciu, z ktorej by bolo možné vyvodiť nezákonnosť rozhodnutia Národného bezpečnostného úradu alebo rozhodnutia žalovaného. Žalovaný preto navrhol, aby správny súd žalobu zamietol a žalobcovi nepriznal náhradu trov konania. Súčasne navrhol, aby správny súd nariadil pojednávanie, ak by to považoval za potrebné pre prejednanie veci.

---

[53] Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

[54] Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky sa následne sústredil na posúdenie, či žalobné námietky boli spôsobilé spochybniť zákonnosť napadnutého rozhodnutia. V rozhodnutí akcentoval, že § 14 ods. 1 zákona č. 215/2004 Z. z. stanovuje negatívne vymedzenie bezpečnostnej spoľahlivosti: za bezpečnostne spoľahlivú osobu nemožno považovať osobu, u ktorej bolo zistené niektoré z bezpečnostných rizík uvedených v § 14 ods. 2. zákona o ochrane utajovaných skutočností.[55] **Podľa súdu zákon vychádza z toho, že zistenie akéhokoľvek bezpečnostného rizika vedie k záveru o bezpečnostnej nespoľahlivosti osoby**; nejde teda o proces váženia „väčšej či menšej rizikovosti", ako sa domnieval žalobca.

Súd sa nestotožnil ani s námietkou žalobcu, že skutkový stav bol zistený nedostatočne a že správne orgány mali vychádzať zo všetkých dôkazov. Žalobca pod ostatnými dôkazmi rozumel najmä skutočnosť, že podľa svojho názoru spĺňal ostatné požiadavky podľa § 14 zákona č. 215/2004 Z. z. **Súd však túto argumentáciu neakceptoval, pretože existencia jedného bezpečnostného rizika podľa § 14 ods. 2 postačuje na záver, že osobu nemožno považovať za bezpečnostne spoľahlivú.**

Procesný vývoj sa skončil zamietnutím žaloby. Najvyšší správny súd SR vyhodnotil žalobné námietky ako nespôsobilé spochybniť zákonnosť napadnutého rozhodnutia žalovaného a žalobu ako nedôvodnú zamietol podľa § 190 Správneho súdneho poriadku.[56]

Identifikácia hlavnej právnej otázky

Jadro veci spočívalo v otázke, či musí byť prijímanie neoprávnených platieb, darov alebo iných výhod **aktuálnym konaním** v čase rozhodovania Národného bezpečnostného úradu, **alebo postačuje aj dôkaz o minulom konaní**, ak toto konanie zakladá relevantnú pochybnosť o bezpečnostnej spoľahlivosti osoby? Najvyšší správny súd Slovenskej republiky odpovedal v prospech druhého výkladu. Podľa súdu § 14 ods. 2 písm. c) bod 10 zákona o ochrane utajovaných skutočností[57] nemožno čítať izolovane a formalisticky. Pri bezpečnostných previerkach ide o preventívny režim ochrany bezpečnostných záujmov štátu, nie o spätne represívne sankcionovanie osoby. **Najvyšší správny súd Slovenskej republiky preto odmietol úzko gramatický výklad**, podľa ktorého by sa muselo preukázať, že osoba takéto platby alebo výhody prijíma práve v čase rozhodovania Národného bezpečnostného úradu.

Ratio decidendi

Za *ratio decidendi* možno označiť štyri nosné závery.

1. Pojem **bezpečnostné riziko** nevyžaduje vždy istotu porovnateľnú s dokazovaním v trestnom konaní. Súd nadviazal na predchádzajúcu judikatúru, podľa ktorej môže za určitých okolností postačovať aj pravdepodobnosť existencie bezpečnostného rizika, ak je táto eventualita najpravdepodobnejším vysvetlením skutkových zistení.
2. Sloveso *„prijíma"*[58] nemožno vykladať čisto gramaticky tak, že musí ísť výlučne o aktuálne prebiehajúce konanie. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky uviedol, že na naplnenie zákonnej dikcie postačuje dostatočne zistený a podložený záver, že osoba sa takého konania dopustila a nemožno vylúčiť, že sa ho nebude dopúšťať aj v budúcnosti.

[55] Taktiež.

[56] Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 162/2015 Z. z. - Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov.

[57] Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

[58] V § 14 ods. 2 písm. c) bod 10 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

3. Súd považoval za významné, že žalobca prijal dary opakovane, v súvislosti s výkonom funkcie príslušníka Policajného zboru, v nezanedbateľných sumách a počas dlhšieho časového obdobia. Ani udalosť z roku 2016 podľa súdu nepreukazovala zásadnú zmenu postoja žalobcu k prijímaniu darov.
4. Ak je zistené čo i len jedno bezpečnostné riziko podľa § 14 ods. 2 zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností, osoba nemôže byť považovaná za bezpečnostne spoľahlivú. Nie je teda rozhodujúce, že v ostatných kritériách osoba obstojí.

Obiter dictum

Za obiter dictum možno považovať širšie úvahy súdu o povahe bezpečnostnej previerky ako osobitného preventívneho mechanizmu, ktorý nemožno stotožňovať s trestným konaním. Súd implicitne zdôraznil, že účelom previerky nie je potrestať osobu za minulé konanie, ale posúdiť, či osoba poskytuje dostatočnú garanciu ochrany utajovaných skutočností. Do tejto roviny patrí aj úvaha, že samotné splnenie iných predpokladov bezpečnostnej spoľahlivosti nemôže „prevážiť" existenciu jedného zisteného bezpečnostného rizika. Tento záver síce podporuje výsledok rozhodnutia, no širšie formuluje metodiku posudzovania bezpečnostnej spoľahlivosti.

Význam rozhodnutia pre bezpečnostnú prax

Judikát má význam najmä pre rozhodovaciu činnosť Národného bezpečnostného úradu, Výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúmanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu a správnych súdov. Potvrdzuje, že pri bezpečnostných previerkach je prípustný **teleologický a preventívny výklad** zákona, nie iba úzky jazykový výklad. Rozhodnutie posilňuje tézu, že bezpečnostná spoľahlivosť nie je otázkou bezúhonnosti v trestnoprávnom zmysle. **Osoba nemusí byť odsúdená za trestný čin, aby jej konanie založilo bezpečnostné riziko**. Rozhodujúce je, či zistené správanie objektívne znižuje dôveru štátu v schopnosť osoby chrániť utajované skutočnosti. Pre prax je dôležitý aj dôkazný štandard, že **Národný bezpečnostný úrad nemusí preukázať aktuálne prijímanie darov v deň rozhodnutia**. Musí však mať dostatočne zistený a podložený skutkový základ, z ktorého vyplýva relevantná obava do budúcnosti.

Kritické zhodnotenie

Rozhodnutie je presvedčivé v tom, že rešpektuje preventívnu funkciu bezpečnostných previerok. Pri ochrane utajovaných skutočností by čisto gramatický výklad mohol viesť k absurdnému výsledku, t.j. osoba, ktorá v minulosti opakovane prijímala neoprávnené dary, by nepredstavovala bezpečnostné riziko len preto, že Národný bezpečnostný úrad nevie preukázať aktuálne prijímanie daru práve v čase rozhodovania. Na druhej strane, rozhodnutie kladie vysoké nároky na odôvodnenie správneho orgánu. Ak sa pripúšťa hodnotenie minulého správania ako bezpečnostného rizika do budúcnosti, orgán verejnej správy musí jasne vysvetliť, prečo minulé konanie stále zakladá relevantnú bezpečnostnú pochybnosť. Nestačí mechanicky konštatovať, že osoba v minulosti pochybila. Najcitlivejším bodom je formulácia, že pod bezpečnostné riziko môže patriť aj „samotné podozrenie". Tento prístup je v oblasti bezpečnosti pochopiteľný, ale nesmie viesť k svojvôli. Je však otázne, či daný prístup je v súlade s poznatkami o riziku, prípadne, či je vôbec v súlade s matematicko-logickým chápaním rizika a s chápaním manažmentu rizík pri budovaní odolnosti štátu. Môžeme teda dospieť k záveru, že rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky posilňuje diskrečnú právomoc bezpečnostných orgánov a preventívnu ochranu štátu (súd uprednostnil ochranu bezpečnostného záujmu štátu pred formalistickým výkladom). Rozhodnutie sa pohybuje na hranici medzi ochranou bezpečnosti štátu a ochranou základných práv jednotlivca. *„Ústavný*

súd SR však opakovane upozornil na riziko, že široké právomoci NBÚ a obmedzené opravné prostriedky môžu viesť k neprimeranému zasahovaniu výkonnej moci do nezávislosti súdnej moci, najmä ak ide o bezpečnostné previerky sudcov.“[59] Rozhodnutie súdu navyše má v sebe zárodok na potenciálny konflikt súvisiaci s právnou istotou (hodnotenie je založené na prognostickom hodnotení rizika spoľahlivosti). V súvislosti s týmto rozhodnotím súdu sa vynárajú nasledujúce otázky:

1. Je chápanie bezpečnostného rizika pri ochrane utajovaných skutočností vôbec v súlade s matematicko-logickým chápaním rizika a manažmentu rizík?
2. Z hľadiska prognostickej neurčitosti, kedy ešte možno predpokladať opakovanie konania?
3. Môže pri takomto rozhodovaní vzniknúť nejednotná rozhodovacia prax?
4. Aké sú záruky, že sa uvedený systém bude zneužívať?

Bezpečnostné riziká v systéme ochrany utajovaných skutočností

V tejto časti sa pokúsime odpovedať na otázku, či je chápanie bezpečnostného rizika pri ochrane utajovaných skutočností vôbec v súlade s matematicko-logickým chápaním rizika a manažmentu rizík? Bezpečnostné riziká v systéme ochrany utajovaných skutočností je nutné chápať v rámci systému bezpečnosti. Buzalka riziko vníma ako: *„abstraktnú veličinu, ktorá vyjadruje mieru ohrozenia alebo vývojovo predchádza ohrozeniu, je definované ako* ***pravdepodobnosť, že nastane negatívna udalosť*** *(čin, jav) a* ***veľkosť následkov takejto udalosti*** *(činu, javu).“*[60] Mesároš upresňuje, že: *„Z rizík sa stávajú bezpečnostné riziká potom, keď začne byť riešená konkrétna úloha bezpečnosti, v systéme bezpečnosti.“*[61] Bezpečnosť systému možno chápať ako výsledok pôsobenia viacerých faktorov, ktoré spolu vytvárajú celkovú úroveň ochrany. V matematickom vyjadrení sa táto myšlienka opisuje pomocou tzv. *funkcie bezpečnosti*, ktorá závisí od viacerých premenných. Tieto premenné predstavujú rôzne prvky systému, ako sú napríklad hrozby, objekty ochrany, subjekty ochrany či vlastnosti samotného bezpečnostného prostredia. Inými slovami, bezpečnosť nie je jednorozmerná veličina, ale výsledok vzájomného pôsobenia viacerých činiteľov. Na lepšie pochopenie tejto problematiky sa využíva tzv. množinový prístup. V jeho rámci sa jednotlivé prvky bezpečnostného systému chápu ako množiny. Napríklad štát možno vnímať ako množinu objektov ochrany, medzi ktoré patria ľudia, veci, infraštruktúra, energia alebo informácie. Tieto objekty predstavujú to, čo je potrebné chrániť. Zároveň však existujú aj subjekty ochrany, teda orgány verejnej moci, bezpečnostné zložky alebo iné inštitúcie, ktorých úlohou je zabezpečovať ochranu týchto objektov. Dôležitou súčasťou modelu je aj kategorizácia bezpečnostných rizík. Riziká sa nerozlišujú len všeobecne, ale delia sa podľa svojho pôvodu. Môžu byť **personálne (spojené s ľuďmi),** objektové (viazané na fyzické objekty), fyzické (vyplývajúce z prostredia), informačné (súvisiace s údajmi a informačnými systémami) alebo administratívne (spojené s riadením a procesmi). Toto rozdelenie umožňuje presnejšie identifikovať, kde a akým spôsobom môže dôjsť k narušeniu bezpečnosti. Zásadné je pritom uvedomiť si, že jednotlivé druhy rizík nepôsobia izolovane. Naopak, často sa navzájom prelínajú. V praxi to znamená, že bezpečnostný problém zvyčajne vzniká kombináciou viacerých faktorov. Typickým príkladom je situácia, keď personálne riziko (napr. nespoľahlivá osoba) pôsobí súčasne s informačným rizikom (prístup k utajovaným skutočnostiam). Práve takéto prepojenie predstavuje z pohľadu bezpečnosti najkritickejšie situácie. Osobitné postavenie má v tomto systéme personálny faktor.

[59] DUBANOVÁ, M. Súdna kontrola a ochrana utajovaných skutočností v činnosti bezpečnostných služieb. In: ADAMEOVÁ, L., ANDOROVÁ, P., BLAŽEK, O. *Vplyv rozhodnutí súdov na činnosť subjektov bezpečnostnosprávnych služieb.* Zborník príspevkov. Bratislava: Akadémia Policajného zboru, 2025, s. 68.
[60] BUZALKA, J. *Teória bezpečnostných rizík*. Bratislava: Akadémia Policajného zboru, 2012, s. 29.
[61] MESÁROŠ, J. *Modelovanie a projektovanie utajovaných skutočností.* Bratislava: Akadémia Policajného zboru, 2015, s. 38.

Každý bezpečnostný systém totiž nevyhnutne pracuje s ľuďmi, a preto sa v ňom vždy vyskytuje **určitá miera rizika spojená s ich správaním, rozhodovaním alebo zlyhaním**. **Spoľahlivosť osoby** tak možno chápať ako jeden z kľúčových parametrov, ktorý priamo ovplyvňuje výslednú úroveň bezpečnosti. V kontexte ochrany utajovaných skutočností to znamená, že **bezpečnostný štandard systému je významne determinovaný práve mierou spoľahlivosti osôb, ktoré majú k utajovaným skutočnostiam prístup**.

Súčasný prístup k systému **manažovania bezpečnostných rizík** ochrany utajovaných skutočností v súvislosti s aplikáciou zákona o ochrane utajovaných skutočností považujú viacerí autori za nesystematický. Napríklad Brvnišťan uvádza, že *„Zákon o OUS síce pozná pojem riziko a riziká v jednotlivých oblastiach OUS - napr. v oblasti personálnej bezpečnosti, objektovej a fyzickej bezpečnosti alebo v oblasti informačnej bezpečnosti, avšak s nimi nepracuje na úrovni systému. Tento fakt je možné vnímať ako určitý nedostatok v dôsledku nesystémového vývoja tejto oblasti.“*[62] Smejkal a Rais považujú riadenie rizík ako proces, pri ktorom sa subjekt riadenia snaží zabrániť už existujúcich aj budúcich faktorov a navrhuje riešenie, ktoré pomáha eliminovať účinok nežiadúcich vplyvov a naopak umožňuje využiť príležitosť pôsobenia pozitívnych vplyvov.[63]

Rozhodnutie Národného bezpečnostného úradu aj následné potvrdenie súdom stoja na preventívnej logike, že ak sa pri preverovanej osobe zistí bezpečnostné riziko podľa § 14 ods. 2 zákona č. 215/2004 Z. z., nemožno ju považovať za bezpečnostne spoľahlivú. V samotnom judikáte je výslovne uvedené, že Národný bezpečnostný úrad zdôraznil zásadu ***v pochybnostiach v neprospech preverovanej osoby*** a že pod bezpečnostné riziko zahrnul aj ***„samotné podozrenie z existencie bezpečnostných rizík“.*** Tu si treba však pripomenúť základné poznatky o riziku (aj bezpečnostnom riziku).

V prvom rade, **v praxi neexistuje nulové riziko** (neexistuje nulové bezpečnostné riziko). *„Vzhľadom na to, že nikdy nebudeme mať k dispozícii všetky informácie, žiadne reálne riziko nemôže nikdy dosiahnúť hranicu „nulového rizika“, vždy sa ku nej môže len limitne priblížiť.“*[64] V praxi to znamená, že určité bezpečnostné riziko má každý z nás. Neexistuje fyzická osoba, ktorá by bola hodnotiteľná ako osoba bez existencie bezpečnostného rizika. Z toho vypláva, že u každej osoby existuje bezpečnostné riziko. *Existuje však u každej osoby podozrenie z existencie bezpečnostných rizík?* **Riziko** je ontologická alebo systémová kategória, t.j. v každom človeku, funkcii, organizácii či sociálnom vzťahu existuje určitá neistota a potenciál nežiaduceho správania. V tomto zmysle je pravda, že neexistuje fyzická osoba s nulovým bezpečnostným rizikom. **Podozrenie** je však epistemická kategória, resp. gnozeologická kategória, vzniká až vtedy, keď existuje určitá informácia, indícia alebo skutková okolnosť, ktorá naznačuje zvýšené riziko. Nie je preto správne povedať, že každý človek je automaticky podozrivý. Správnejšie je povedať, že každý človek je nositeľom určitej abstraktnej miery rizika, ale nie každý človek je dôvodne podozrivý z existencie právne relevantného bezpečnostného rizika.

Ak sa pojem bezpečnostného rizika vykladá tak široko, že zahŕňa už samotné podozrenie, vzniká metodologický problém. Keďže nulové riziko pri fyzickej osobe neexistuje, **samotná existencia abstraktnej možnosti rizikového správania nemôže postačovať na záver o bezpečnostnej nespoľahlivosti**. V opačnom prípade by sa bezpečnostná previerka neprípustne približovala modelu predpokladanej rizikovosti každej osoby. Právne relevantné môže byť iba také riziko, ktoré je individualizované, skutkovo podložené a prekračuje akceptovateľnú mieru bezpečnostnej neistoty. Správny orgán a následne aj súd v kontexte

[62] BRVNIŠŤAN, M. Bezpečnostné riziká v systéme ochrany utajovaných skutočností. In: SUJA, M. *Rozvoj teórie bezpečnostných rizík a tvorba krízových scenárov.* Bratislava: Akadémia Policajného zboru, 2014, s. 64.
[63] SMEJKAL, V., RAIS, K. *Řízení rizik ve firmách a jiných organizacích.* 4. aktualizované a rozšírené vydanie. Praha: Garda Publishing, 2013, s. 116.
[64] BUZALKA, J. *Teória bezpečnostných rizík.* Bratislava: Akadémia Policajného zboru, 2012, s. 37.

skutkových okolností prípadu pracovali tak s epistemickou, resp. gnozeologickou rovinou rizika, ako aj s jeho ontologicko-normatívnou rovinou. Výrok o „samotnom podozrení z existencie bezpečnostných rizík“ vyjadruje predovšetkým epistemický stav rozhodujúceho orgánu, teda mieru poznania a neistoty o skutkovom stave. Tento epistemický stav však bol následne transformovaný do ontologicko-normatívneho záveru o existencii bezpečnostného rizika, keďže správne orgány považovali podozrenie za dostatočne pravdepodobné, skutkovo podložené a významnejšie než alternatívne vysvetlenia. Metodologický problém vzniká vtedy, **ak sa epistemická kategória podozrenia stotožní s ontologickou existenciou rizika bez jasného medzistupňa pravdepodobnostného hodnotenia**. Práve tento medzistupeň je rozhodujúci, pretože samotné podozrenie ešte neznamená existenciu právne relevantného bezpečnostného rizika - tú možno konštatovať až po posúdení intenzity, pravdepodobnosti a dôkaznej opory identifikovaných skutočností.

Keďže nulové riziko v sociálnych systémoch neexistuje, **bezpečnostnú spoľahlivosť nemožno vykladať ako absolútnu absenciu rizika**. Je potrebné ju chápať ako **stav, v ktorom identifikované riziká neprekračujú právne a bezpečnostne akceptovateľnú mieru**. Podozrenie môže byť relevantným vstupom do hodnotenia rizika, nie však jeho automatickým ekvivalentom. Až podozrenie podložené konkrétnymi skutkovými zisteniami, vyhodnotené vo vzťahu k pravdepodobnosti, závažnosti následku a alternatívnym vysvetleniam, môže viesť k záveru o bezpečnostne neakceptovateľnom riziku.

Keďže nulové riziko neexistuje, musí teória bezpečnostných rizík pracovať s pojmom **akceptovateľné riziko**. Akceptovateľné riziko je *„také riziko, ktoré je vyjadrením pravdepodobnosti vzniku negatívneho javu s takými dôsledkami, ktoré je pre existenciu systému možné akceptovať a sú ešte pre systém únosné.“*[65] Podľa Buzalku, **neakceptovateľné riziko** leží medzi hranicou pásma najmenej akceptovateľného a maximálneho rizika. Hranica medzi akceptovateľným rizikom a neakceptovateľným rizikom je v našom prípade určená § 14 ods. 2 Z. z. zákona o ochrane utajovaných skutočností. V našom prípade, je to zistenie, že osoba prijíma neoprávnené platby, dary alebo iné výhody alebo zneužíva postavenie a funkciu na získavanie neoprávnených požitkov.[66] Pred dosiahnutím neakceptovateľného rizika, však stojí v zóne akceptovateľných rizík **výstražná úroveň rizika**, t.j. stupeň rizika, pri ktorom síce ešte nedochádza k bezprostredne neakceptovateľnému ohrozeniu chráneného záujmu, avšak existujú dostatočné indikátory zvýšenej pravdepodobnosti negatívneho vývoja. **Ak by sme šli v rovine gramatického (jazykového) výkladu**, dospeli by sme k záveru, že vyhodnotenie konania žalobcu nebolo neakceptovateľným rizikom, ale bolo v rovine výstražnej úrovne rizika ale stále akceptovateľnej. Teoreticky je z pohľadu rozvoja bezpečnostných vied veľmi zlou vizitkou štátu a jeho schopnosti manažovať riziko, ak pri akomkoľvek podozrení na bezpečnostné riziko osobu odstráni zo systému, než aby riziko akceptovala, prípadne prijala opatrenia. Bezpečnostný systém, ktorý reaguje exkluzívne už na výstražnú úroveň rizika, môže paradoxne znižovať vlastnú adaptačnú kapacitu, pretože eliminuje možnosť kontrolovaného manažmentu neistoty. Výsledkom súčasného nastavenia môže byť preventívna exklúzia osôb ktoré síce vykazujú určité problematické prvky ale zároveň majú vysokú odbornosť, skúsenosti, lojalitu, praktickú hodnotu pre bezpečnostný systém.

Bohužiaľ, je nepopierateľný fakt, že aj policajt môže byť rizikom pre bezpečnostný systém a to v každej krajine na svete. Napríklad z poľskej policajnej histórie vieme, ako uvádza Cisowski, že *„v prvých rokoch fungovania štátnej polície bola disciplína policajtov na nízkej úrovni a medzi časté previnenia patrili brutalita, bitie občanov, nesprávne služobné rozhodnutia, neúčinné zákroky, požívanie alkoholu v službe a neetické správanie mimo*

[65] BUZALKA, J. *Teória bezpečnostných rizík.* Bratislava: Akadémia Policajného zboru, 2012, s. 37.
[66] Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

služby.“[67] V rámci tejto štúdie nereflektujeme súčasné informácie o disciplinárnych postihoch príslušníkov bezpečnostných zborov počas ich kariéry, avšak je vysoko pravdepodobné, že niektorí policajti, ktorí svoju služobnú činnosť realizujú správne mohli mať v minulosti svoje etické, morálne, disciplinárne, či právne zlyhania[68] a aj napriek tomu stále vykonávajú svoju činnosť v Policajnom zbore. Dnes vieme, že *„objektívne a subjektívne príčiny páchania trestnej činnosti policajtov sa v konkrétnych prípadoch vzájomne kombinujú, pričom vznik limitujú situačné podmienky, umožňujúce spáchanie konkrétneho trestného činu.“*[69] Podľa Gdovina je na danom úseku je dokonca predpoklad vysokej latencie trestnej činnosti: *„Zvláštnosťou predmetu operatívnej pátracej činnosti je skutočnosť, že príslušník bezpečnostného zboru, najmä policajt, ako kvalifikovaný páchateľ, spravidla dobre pozná metódy zahladzovania, operatívnej pátracej činnosti a vyšetrovania. Preto sa predpokladá vysoká latencia a konšpirácia jeho kriminálnej činnosti, ako aj snaha o zastavenie a ovplyvňovanie prípadných svedkov.“*[70] Predstavme si príslušníka špecializovaného bezpečnostného útvaru, ktorý má dlhoročnú prax v oblasti ochrany kritickej infraštruktúry, výbornú znalosť operačného prostredia, jazykové kompetencie a dôverné poznanie postupov konkrétnych bezpečnostných aktérov. Ide o osobu, ktorá má pre bezpečnostný systém vysokú funkčnú hodnotu, pretože jej skúsenosť nie je jednoducho nahraditeľná novým personálom. V minulosti sa však u tejto osoby objaví problematická okolnosť. Napríklad pred ôsmimi rokmi prijala neprimeraný dar od osoby, s ktorou prišla do kontaktu pri výkone služby. Osoba pre skutok nebola trestne stíhaná. Skutok nebol opakovaný v nasledujúcich rokoch a preverovaná osoba v ďalšom období preukázateľne pracovala bez ďalších zistených pochybení. Súčasne absolvovala odborné vzdelávanie, vykonávala náročné úlohy a bola hodnotená ako odborne spôsobilá a prakticky nenahraditeľná v určitom segmente bezpečnostného systému. Ak však systém bezpečnostného preverovania vychádza z logiky, že už samotná existencia minulého problematického prvku zakladá bezpečnostné riziko, ktoré nemožno tolerovať, výsledkom môže byť odopretie prístupu k utajovaným skutočnostiam. Osoba je tak preventívne vylúčená z činnosti, ktorú by inak vedela vykonávať na vysokej odbornej úrovni. Systém sa síce formálne chráni pred možným rizikom opakovania nežiaduceho správania, no zároveň prichádza o expertnú kapacitu, skúsenosť a operačnú kontinuitu. Tento príklad ukazuje rozdiel medzi **bezpečnostnou sterilitou** a **bezpečnostnou rezilienciou.** Bezpečnostná sterilita smeruje k vylučovaniu všetkých osôb, pri ktorých sa objaví akýkoľvek rizikový prvok. Takýto prístup znižuje expozíciu systému voči individuálnemu zlyhaniu, ale môže zvyšovať jeho zraniteľnosť iným spôsobom, napríklad stratou odborníkov, znížením inštitucionálnej pamäti, či oslabením personálnej stability. **Systém maximalizujúci bezpečnostnú sterilitu môže znižovať vlastnú funkčnú odolnosť (rezilienciu). Ak by sme chceli riziko riadiť, tak pri výstražnej úrovni rizika by mal prednostne nastupovať predbežný monitoring, či zvýšený dohľad, a nie okamžitá exklúzia osoby zo systému. Nie každé bezpečnostné riziko automaticky predstavuje neakceptovateľné riziko.**

Rezilientný bezpečnostný systém sa nesnaží dosiahnuť absolútnu bezrizikovosť, pretože tá je v sociálnych systémoch nedosiahnuteľná. Snaží sa rozlišovať medzi rizikom

[67] CISOWSKI, W. Ewolucja odpowiedzialności dyscyplinarnej w policji. In: PALACZ, D. – GROSICKA, M. *Formacje policyjne w Polsce na przestrzeni ponad stu lat. Ewolucja organizacyjna, zakres uprawnień, praktyczne aspekty aktywności.* Tom 1. Kielce: Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, 2025, s. 343.

[68] Pozri napríklad Správu o trestnej činnosti príslušníkov Policajného zboru, Zboru väzenskej a justičnej stráže a finančnej správy za obdobie roka 2024.

[69] KURILOVSKÁ, L., ŠIŠULÁK, S. *Príčiny a podmienky páchania trestnej činnosti príslušníkmi Policajného zboru*. In: Policajná teória a prax, 2023, roč. XXI, č. 2, s. 95-105.

[70] GDOVIN, J. Špecifiká trestnej činnosti príslušníkov bezpečnostných zborov. In: *Projustice*. 2023. Dostupné aj online na www [02.06.2026; 20:31]: https://www.projustice.sk/trestne-pravo/specifika-trestnej-cinnosti-prislusnikov-bezpecnostnych-zborov

akceptovateľným, výstražným a neakceptovateľným. V uvedenom príklade by preto nepostačovalo konštatovať, že osoba sa v minulosti dopustila problematického správania. Bolo by potrebné skúmať, či toto správanie stále indikuje aktuálne a neakceptovateľné bezpečnostné riziko, alebo či bolo riziko v medzičase znížené následným správaním, časovým odstupom, kontrolnými mechanizmami, zmenou funkcie alebo organizačnými opatreniami. Ľudia s vysokou odbornou skúsenosťou, dlhodobou bezpečnostnou praxou, kontaktom s krízovými situáciami, nikdy nie sú absolútne bezrizikoví. V realite robia chyby, majú konflikty, psychické zaťaženie, finančné problémy, robia zlé rozhodnutia, osobné zlyhania. Ak systém nastaví nulovú toleranciu odchýlok, môže paradoxne vytlačiť najskúsenejších ľudí a ponechať len formálne „čisté" osoby, ktoré však môžu mať nižšiu praktickú odolnosť. Bezpečnostný systém, ktorý eliminuje osoby už pri výstražnej úrovni rizika bez možnosti adaptačných alebo monitorovacích mechanizmov, môže strácať významný ľudský kapitál a oslabovať vlastnú rezilienciu.

Spor o spôsob výkladu bezpečnostného rizika

V judikáte Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky uverejneným pod č. 109/2026 Zbierky stanovísk a rozhodnutí Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky[71] je predmetom diskusie pojem *„bezpečnostné riziko"* v nadväznosti na ustanovenie § 14 ods. 2 písm. c) bod 10 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov vnímame **spor o spôsob výkladu**, ktorý sa nápadne podobná na spory súvisiace s pohľadom na právo *buď* ako na vedu s neomylnou metodológiou inšpirovanou formálnymi interpretačnými metódami *alebo na* cieľ, ktorým nie je procedurálna jednoznačnosť ale spravodlivosť. Kelsenová čistá teória práva by názor Národného bezpečnostného úradu o zdôvodnení interpretácie sporného ustanovenia vnímala skôr ako **hodnotový súd, teda mimoprávnu úvahu**. Na druhej strane však Telec tvrdí, že **hmotné právo je málokedy tak konkrétne, aby dávalo jednoznačne odpoveď na otázku, ktorá je nastolená žalobou**. Z tohto uhla pohľadu je práve **judikát sp. zn. 11 Snr 1/2022 z 27. februára 2024 príkladom sudcovskej aplikácie práva**, kde v danom prípade bolo zrejmé, že zákon nedáva jednoznačne odpoveď na otázku, prípadne, že interpretácia zákona na základe formálneho výkladu by mohla viesť k záverom, ktoré odporujú účelu vykonávania bezpečnostných previerok, respektíve účelu hodnotenia bezpečnostnej spoľahlivosti navrhovanej osoby. Gábriš pri objasňovaní Perelmanovho kompromisného stanoviska uvádza, že je nesprávne konštatovať, že *„aplikácia práva je sudcovskou ľubovôľou, a nemá žiadnu metodológiu."*[72] Z tohto uhla pohľadu je potrebné sa na nami riešený judikát (a aj všetky iné judikáty) pozrieť aj skrz metodológiu aplikácie práva realizovanou daným senátom, prípadne sudcom.

Aplikácia práva predstavuje *„procesným právom upravený postup štátnych orgánov pri konaní, dokazovaní, rozhodovaní, preskúmavaní a výkone ich rozhodnutí, prípadne aj pri výkone rozhodnutí iných štátnych orgánov."*[73] Podľa Prusáka je súčasťou aplikačného procesu aj interpretácia príslušnej právnej normy. Metódou výkladu rozumieme *„myšlienkový postup, pomocou ktorého sa objasňuje význam právnej normy."*[74] Pri výklade práva využívame rôzne právne argumenty, pričom ako uvádza Knapp *„argumenty právnej logiky nie sú v právnom myslení používané izolovane ale tvoria súčasť logického myšlienkového procesu. Z toho vyplýva, že argumenty sú v určitom vzájomnom vzťahu."*[75]

[71] Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 11 Snr 1/2022 z 27. februára 2024.
[72] GÁBRIŠ, T. *Preskriptívna teória práva. Metodológia aplikácie práva pre súčasnosť.* Vydavateľstvo VEDA, Slovenská akadémia vied, 2020, s. 11.
[73] PRUSÁK, J. *Teória práva.* Krásno nad Kysucou: Absynt, 2023, s. 608.
[74] Taktiež. s. 623.
[75] KNAPP, V. *Vedecká propedeutika.* Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského, 1993, s. 52.

Argumenty žalobcu boli *gramatické* a *a contrario*. Gramatický argument spočíval v tom, že žalobca sa opieral o prítomný čas slovesa *„prijíma“*. Podľa neho označuje prítomný, neukončený dej. Z tohto dôvodu namietal, že predmetné ustanovenie nemožno aplikovať na minulé prijatie darov, ak nie je preukázané aktuálne prijímanie neoprávnených výhod. Žalobca zároveň uplatnil čiastočný argument *a contrario*, keď poukazoval na rozdiel medzi formuláciou § 14 ods. 2 písm. c) bod 10 a inými ustanoveniami toho istého paragrafu, v ktorých zákonodarca použil minulý čas. Z tejto systematicko-jazykovej odlišnosti vyvodzoval, že ak zákonodarca chcel zahrnúť minulé konanie, vedel tak urobiť výslovne; ak však v bode 10 použil prítomný čas *„prijíma“*, treba ho vykladať ako požiadavku súčasného diania.

Pri hodnotení argumentov žalobcu musíme uviesť, že argument *a contrario* nemá charakter logického odvodenia. Ako uvádza Szymanek *„mechanické použitie tohto argumentu môže ľahko viesť k nerozumným riešeniam: takým by napríklad bolo uznanie toho, že predpis brániaci fajčeniu blízko obchodu s výbušnými látkami na netýka osoby, ktorá tam zapálila oheň – v tejto situácií sa intenciou zdôvodnenia predpisu stala ochrana obchodu pred požiarom.“*[76] Gramatickým výkladom sa žalobca snažil určiť rozsah a obsah zákonodarcom použitého právneho pojmu.[77]

Argumenty žalovaného z právno-logického hľadiska tvorili najmä argument verejným záujmom na ochrane utajovaných skutočností, argument preventívnou funkciou bezpečnostnej previerky, argument *e ratione legis*, argument judikatórnou kontinuitou, argument pravdepodobnostným štandardom bezpečnostného rizika a argument skutkovou závažnosťou konania žalobcu.

Argumenty Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky boli teleologické a implicitne použitý argument ad absurdum. Teleologický argument Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky spočíva v odmietnutí izolovaného gramatického výkladu slovesa „prijíma“ a v jeho nahradení výkladom zohľadňujúcim preventívnu funkciu bezpečnostnej previerky. Súd výslovne uviedol, že túto slovnú konštrukciu nemožno vykladať tak, že musí ísť o aktuálne prebiehajúci, v čase rozhodovania žalovaného neukončený dej. Implicitne pritom pracuje aj s úvahou *ad absurdum*, že ak by sa prijal striktne prítomnostný výklad, opakované prijímanie peňažných darov v minulosti by sa mohlo stať právne irelevantným pre posúdenie bezpečnostnej spoľahlivosti, čo by odporovalo účelu preventívnej ochrany utajovaných skutočností.

Z pohľadu **modernej teórie aplikácie práva**[78] nemožno rozhodnutiu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky vytýkať samotné odmietnutie doslovného gramatického výkladu. Aplikácia práva nie je mechanickou subsumpciou, ale argumentačným procesom, v ktorom môže byť potrebné zohľadniť účel normy, jej systematické zaradenie a hodnotové pozadie. Problematickým sa však stáva okamih, v ktorom teleologický výklad rozširuje reštriktívnu normu v neprospech jednotlivca bez dostatočného vysvetlenia, prečo nebolo možné uprednostniť výklad menej zasahujúci do jeho právneho postavenia. V analyzovanom prípade preto možno postup Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky považovať za metodologicky obhájiteľný, avšak argumentačne nie úplne presvedčivý. Postup Národného bezpečnostného úradu je z tohto hľadiska ešte problematickejší, pretože pracuje s pojmom *„samotného podozrenia“* a s rozhodovacou logikou blízkou zásade *in dubio pro securitate*, ktorá musí byť vo verejnoprávnom rozhodovaní mimoriadne prísne odôvodnená.

---

[76] SZYMANEK, K. *Umění argumentace. Terminologický slovník.* 1. české vydanie. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2003, s. 53.

[77] MOSNÝ, P., LACLAVÍKOVÁ, M., SISKOVIČ, Š. *Metodológia vedeckej práce (pre potreby právnického štúdia).* Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, s. 92.

[78] GÁBRIŠ, T. *Preskriptívna teória práva. Metodológia aplikácie práva pre súčasnosť.* Vydavateľstvo VEDA, Slovenská akadémia vied, 2020, s. 66 - 77.

Z pohľadu **Knappovej teórie** právnologických argumentov nemožno analyzovaný judikát hodnotiť iba podľa toho, či súd rešpektoval doslovný gramatický význam slovesa „prijíma“. Podstatné je, že v prípade kolidovali viaceré argumenty: gramatický a čiastočne *a contrario* argument v prospech žalobcu na jednej strane a teleologický argument podporený úvahou *ad absurdum* v prospech výkladu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky na strane druhej. Knappova koncepcia vzájomného vzťahu argumentov umožňuje, aby v konkrétnom prípade jeden argument prevážil nad druhým, najmä ak by doslovný výklad viedol k výsledku odporujúcemu účelu právnej úpravy. Z tohto hľadiska je postup Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky metodologicky obhájiteľný. Problematickým však zostáva rozsah a presvedčivosť odôvodnenia, pretože extenzívny výklad verejnoprávnej normy v neprospech preverovanej osoby musí byť prísne odlíšený od neprípustného dotvárania práva. Ešte väčšie metodologické riziko predstavuje argumentácia Národného bezpečnostného úradu, ktorá pracuje s kategóriou „samotného podozrenia“, pretože podozrenie môže byť iba epistemickým východiskom hodnotenia rizika, nie jeho automatickým právnym ekvivalentom.

Záver

Ochrana utajovaných skutočností predstavuje jednu z najcitlivejších oblastí výkonu verejnej moci, pretože sa v nej prirodzene stretáva verejný záujem na bezpečnosti štátu so subjektívnymi právami jednotlivca. Bezpečnostná previerka navrhovanej osoby preto nemôže byť chápaná ako štandardné sankčné alebo represívne konanie, ale ako osobitný preventívny mechanizmus, ktorého účelom je posúdiť, či konkrétna osoba poskytuje dostatočnú garanciu ochrany utajovaných skutočností. Analyzovaný judikát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky potvrdzuje, že pri posudzovaní bezpečnostnej spoľahlivosti nemožno zotrvať iba pri úzkom gramatickom výklade zákona. Minulé konanie navrhovanej osoby môže byť právne relevantné aj vtedy, ak zákonné ustanovenie pracuje s formuláciou v prítomnom čase, pokiaľ z neho možno dôvodne vyvodiť pochybnosť o budúcom správaní osoby. Tento záver je z hľadiska preventívnej funkcie ochrany utajovaných skutočností pochopiteľný a metodologicky obhájiteľný. Zároveň však nemožno prehliadnuť, že takéto chápanie bezpečnostného rizika vytvára významné nároky na kvalitu odôvodnenia rozhodnutí bezpečnostnosprávnych orgánov. Ak má byť minulé správanie použité ako základ záveru o aktuálnej bezpečnostnej nespoľahlivosti, musí byť jasne vysvetlené, prečo toto správanie aj po určitom časovom odstupe prekračuje hranicu akceptovateľného rizika. Samotné podozrenie nemôže byť automaticky stotožnené s existenciou právne relevantného bezpečnostného rizika. Môže byť iba vstupom do hodnotenia, ktoré musí zohľadniť skutkovú oporu, pravdepodobnosť opakovania, závažnosť možných následkov, časový odstup, následné správanie osoby a existenciu prípadných kompenzačných alebo kontrolných opatrení.

Z pohľadu teórie bezpečnostných rizík je preto potrebné rozlišovať medzi abstraktnou existenciou rizika, dôvodným podozrením, výstražnou úrovňou rizika a neakceptovateľným bezpečnostným rizikom. Keďže nulové riziko v sociálnych systémoch neexistuje, bezpečnostnú spoľahlivosť nemožno chápať ako absolútnu bezrizikovosť osoby. Primeranejšie je chápať ju ako stav, v ktorom identifikované riziká neprekračujú právne a bezpečnostne akceptovateľnú mieru. Práve v tomto bode sa ukazuje potreba užšieho prepojenia právneho posudzovania bezpečnostnej spoľahlivosti s poznatkami teórie bezpečnostných rizík a manažmentu rizík. Príspevok preto dospieva k záveru, že judikatúra správnych súdov správne zdôrazňuje preventívny charakter bezpečnostných previerok a význam ochrany bezpečnostného záujmu štátu. Tento preventívny prístup však nesmie viesť k modelu bezpečnostnej sterility, v ktorom je každé podozrenie alebo každé minulé zlyhanie automaticky dôvodom na vylúčenie osoby zo systému. Bezpečnostná spoľahlivosť sa má posudzovať aj s ohľadom na predpokladaný výkon činností posudzovanej osoby. Rezilientný bezpečnostný systém má byť schopný nielen riziká identifikovať, ale aj ich diferencovať, hodnotiť, manažovať a v odôvodnených prípadoch aj

kontrolovane akceptovať. Za rozhodujúce preto možno považovať, aby hodnotový súd bezpečnostného orgánu alebo súdu nebol založený iba na všeobecnej obave, ale na racionálnej, preskúmateľnej a odborne obhájiteľnej práci s rizikom. Iba tak možno dosiahnuť rovnováhu medzi ochranou utajovaných skutočností, právnou istotou preverovaných osôb a schopnosťou štátu budovať nie sterilný, ale skutočne odolný bezpečnostný systém.

Zoznam použitých zdrojov

1. BALGA, J. Systém prameňov práva upravujúcich činnosti subjektov bezpečnostnosprávnych služieb. In: ADAMEOVÁ, L., ANDOROVÁ, P., BLAŽEK, O. *Vplyv rozhodnutí súdov na činnosť subjektov bezpečnostnosprávnych služieb.* Zborník príspevkov. Bratislava: Akadémia Policajného zboru, 2025, s. 14-23. ISBN 978-80-8293-049-1.
2. BRVNIŠŤAN, M. Bezpečnostné riziká v systéme ochrany utajovaných skutočností. In: SUJA, M. *Rozvoj teórie bezpečnostných rizík a tvorba krízových scenárov.* Bratislava: Akadémia Policajného zboru, 2014, s. 62 - 67. ISBN 978-80-8054-604-5.
3. BRVNIŠŤAN, M. *Ochrana utajovaných skutočností v spektre historického vývoja.* Bratislava: Akadémia Policajného zboru, 2013, 160 s. ISBN 978-80-8054-561-1.
4. BUZALKA, J. *Teória bezpečnostných rizík.* Bratislava: Akadémia Policajného zboru, 2012, s. 168 s. ISBN 978-80-8054-547-5.
5. CISOWSKI, W. Ewolucja odpowiedzialności dyscyplinarnej w policji. In. PALACZ, D. – GROSICKA, M. *Formacje policyjne w Polsce na przestrzeni ponad stu lat. Ewolucja organizacyjna, zakres uprawnień, praktyczne aspekty aktywności.* Tom 1. Kielce: Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, 2025, s. 337-357. ISBN 978-83-8376-471-9.
6. DUBANOVÁ, M. Súdna kontrola a ochrana utajovaných skutočností v činnosti bezpečnostných služieb. In. ADAMEOVÁ, L., ANDOROVÁ, P., BLAŽEK, O. *Vplyv rozhodnutí súdov na činnosť subjektov bezpečnostnosprávnych služieb.* Zborník príspevkov. Bratislava: Akadémia Policajného zboru, 2025, s. 66 – 71. ISBN 978-80-8293-049-1.
7. GÁBRIŠ, T. *Preskriptívna teória práva. Metodológia aplikácie práva pre súčasnosť.* Vydavateľstvo VEDA, Slovenská akadémia vied, 2020, s. 224 s. ISBN 978-80-224-1830-0.
8. GDOVIN, J. Špecifiká trestnej činnosti príslušníkov bezpečnostných zborov. In: *Projustice.* 2023. ISSN 1339-1038. Dostupné aj online na www [02.06.2026; 20:31]: *https://www.projustice.sk/trestne-pravo/specifika-trestnej-cinnosti-prislusnikov-bezpecnostnych-zborov*
9. HAŠANOVÁ, J., BALGA, J., ANDOROVÁ, P. *Policajná správa.* 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2023, 352 s. ISBN 978-80-7380-910-2.
10. HAVRILA, N. Posudzovanie pravdepodobnosti existencie bezpečnostného rizika. In: *legate.sk,* 2024. Dostupné aj online na www [01.05.2026; 17:04]: https://www.legate.sk/posudzovanie-pravdepodobnosti-existencie-bezpecnostneho-rizika/
11. KNAPP, V. *Vedecká propedeutika.* Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského, 1993, 251 s. ISBN 80-7160-042-3.
12. KURILOVSKÁ, L., ŠIŠULÁK, S. Príčiny a podmienky páchania trestnej činnosti príslušníkmi Policajného zboru. In: *Policajná teória a prax.* 2023. Roč. XXI. č. 2. s. 95-105. ISSN 1335-1370.
13. MESÁROŠ, J. *Modelovanie a projektovanie utajovaných skutočností.* Bratislava: Akadémia Policajného zboru, 2015, 278 s. ISBN 978-80-8054-648-9.
14. MOSNÝ, P., LACLAVÍKOVÁ, M., SISKOVIČ, Š. *Metodológia vedeckej práce (pre potreby právnického štúdia).* Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, 165 s. ISBN 978-80-571-0059-1.
15. PRUSÁK, J. *Teória práva.* Krásno nad Kysucou: Absynt, 2023, 644 s. ISBN 978-80-8224-006-4.
16. SMEJKAL, V., RAIS, K. *Řízení rizik ve firmách a jiných organizacích.* 4. vydanie. Praha: Garda Publishing, 2013, 488 s. ISBN 978-80-247-4644-9.
17. SZYMANEK, K. *Umění argumentace. Terminologický slovník.* 1. české vydanie. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2003, 392 s. ISBN 80-244-0699-3.

Informácie o autorovi
mjr. PhDr. JUDr. Ondrej Blažek, PhD.
Akadémia Policajného zboru v Bratislave
Katedra správneho práva
e-mail: ondrej.blazek@akademiapz.sk
telefón: 0961 057 214

VPLYV SÚDNYCH ROZHODNUTÍ NA EFEKTÍVNOSŤ KRÍZOVÉHO MANAŽMENTU VO VEREJNEJ SPRÁVE

THE IMPACT OF COURT DECISIONS ON THE EFFICIENCY OF CRISIS MANAGEMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION

Martina Cíchová

Abstrakt
Krízový manažment vo verejnej správe čelí rastúcim výzvam v podobe hybridných hrozieb, prírodných katastrof a bezpečnostných incidentov, kde rýchle rozhodovanie môže byť následne súdne preverované. Príspevok analyzuje vplyv kľúčových súdnych rozhodnutí slovenských súdov – vrátane Ústavného súdu SR a Najvyššieho súdu – na činnosť subjektov bezpečnostno-správnych služieb, ako sú Hasičský a záchranný zbor, Polícia SR či Integrovaný záchranný systém.
Kľúčové slová
Krízový manažment. Verejná správa. Ústavný súd SR. Najvyšší súd SR.

Abstract
Crisis management in public administration faces growing challenges in the form of hybrid threats, natural disasters and security incidents, where rapid decision-making can be subsequently reviewed by the courts. The paper analyzes the impact of key court decisions of Slovak courts – including the Constitutional Court of the Slovak Republic and the Supreme Court – on the activities of security and administrative service entities, such as the Fire and Rescue Corps, the Police of the Slovak Republic and the Integrated Rescue System.
Key words
crisis management. Public administration. Constitutional Court of the Slovak Republic. IZS.

Úvod

Krízový manažment predstavuje súbor riadiacich činností orgánov verejnej správy zameraných na analýzu rizík, plánovanie a riešenie krízových situácií mimo vojny a vojnového stavu. V slovenskom kontexte ho ovplyvňujú súdne rozhodnutia, ktoré interpretujú právne normy a menia postupy subjektov ako Polícia Slovenskej republiky alebo Hasičský a záchranný zbor. Tento príspevok hodnotí ich dopad na efektívnosť, s dôrazom na prípady z pandémie a núdzového stavu.

Teoretické základy krízového manažmentu a krízového riadenia

Krízový manažment je proces zabránenia vzniku krízy, jej kontroly a riešenia, čo zahŕňa preventívne opatrenia a koordináciu zložiek. Krízový manažment predstavuje interdisciplinárny odbor, ktorý sa zameriava na riadenie procesov v neštandardných a kritických situáciách. Jeho hlavnou úlohou je ochrana života, zdravia a majetku obyvateľstva a minimalizácia negatívnych dopadov mimoriadnych udalostí a kríz. Krízový manažment zahŕňa súbor koordinovaných činností, ktorými odborníci a manažéri usmerňujú ľudí rôznych profesií, analyzujú možné riziká, predikujú priebeh krízových situácií a pripravujú efektívne riešenia, ktoré umožňujú zvládnutie krízy a obnovu stabilného stavu[79].

Krízový manažment vo všeobecnosti zahŕňa viaceré kľúčové aktivity, medzi ktoré patrí identifikácia a analýza možných príčin krízových situácií, predikcia priebehu a variantov ich vývoja, vypracovanie scenárov a pripravených opatrení, koordinácia zásahov jednotlivých zodpovedných subjektov a prijímanie rozhodnutí na základe čiastočných alebo neúplných informácií. Dôležitou súčasťou je aj vypracovanie materiálnych, personálnych, technických a legislatívnych podmienok pre prevenciu a zvládnutie kríz, ako aj vzdelávanie a informovanosť odborníkov a obyvateľstva o princípoch krízového riadenia. Jeho cieľom je nielen samotné

[79] MÍKA, V., HUDÁKOVÁ, M., ŠIMÁK, L. *Manažment a krízový manažment: (úvod do krízového manažmentu).* 2015.

zvládnutie krízovej situácie, ale aj predchádzanie jej vzniku a minimalizácia dlhodobých následkov. To zahŕňa efektívnu koordináciu medzi štátnymi orgánmi, záchrannými a bezpečnostnými zložkami, zdravotníckymi zariadeniami a ďalšími inštitúciami, čím sa zabezpečuje kontinuita poskytovania služieb, ochrana kritickej infraštruktúry a zachovanie bezpečnosti obyvateľstva.

Krízové riadenie predstavuje súbor koordinovaných riadiacich aktivít, ktoré vykonávajú štátne orgány a inštitúcie zodpovedné za bezpečnosť a ochranu obyvateľstva. Jeho hlavným účelom je identifikovať a vyhodnotiť potenciálne riziká, plánovať a organizovať preventívne opatrenia, zabezpečiť pripravenosť na možné krízové situácie a zároveň efektívne reagovať pri ich vzniku. Krízové riadenie zahŕňa aj ochranu kritickej infraštruktúry a využíva tzv. krízové opatrenia, ktoré môžu byť organizačného alebo technického charakteru a sú zamerané na minimalizáciu dopadov mimoriadnych udalostí. Podľa slovenského právneho rámca je krízové riadenie neoddeliteľnou súčasťou bezpečnostnej politiky štátu a jeho hlavným cieľom je predchádzať vzniku krízových situácií a minimalizovať ich dopady na spoločnosť, organizácie, územia a štát ako celok[80].

Cieľom krízového riadenia je predchádzať vzniku mimoriadnych udalostí a krízových situácií, zabezpečiť pripravenosť orgánov a zložiek na ich zvládnutie, efektívne riadiť zásahy počas trvania krízy a umožniť následnú obnovu stabilného stavu spoločnosti. Krízové riadenie zahŕňa analýzu rizík a stavu bezpečnosti, realizáciu preventívnych opatrení, krízové plánovanie a prípravu materiálnych, organizačných a technologických zdrojov. Neoddeliteľnou súčasťou je aj vzdelávanie a informovanosť obyvateľstva, výskum a vedecká činnosť zameraná na zlepšovanie metodík riadenia kríz a minimalizáciu ich dopadov[81].

Právna úprava krízového riadenia je zakotvená v množstve právnych predpisov, z tých najdôležitejších uvádzame:

- Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z., o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 387/2002 Z. z., o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu v znení neskorších predpisov
- Zákon NR SR č. 42/1994 Z. z., o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 129/2002 Z. z., o integrovanom záchrannom systéme v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 319/2002 Z. z., o obrane Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 321/2002 Z. z., o ozbrojených silách Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 570/2005 Z. z., o brannej povinnosti v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 414/2002 Z. z., o hospodárskej mobilizácii v znení neskorších predpisov
- Zákon NR SR č. 82/1994 Z. z., o štátnych hmotných rezervách v znení neskorších predpisov

Súdne rozhodnutia dopĺňajú písané právo interpretáciou, čím ovplyvňujú praktickú aplikáciu. Orgány verejnej správy nie sú striktne viazané precedensmi, no ich ignorovanie vedie k opakovaným chybám a žalobám.

Ústavný systém SR počas krízových situácií

V časoch ohrozenia bezpečnosti štátu, života obyvateľov alebo verejného zdravia nie je vždy možné striktne uplatňovať bežné ústavné usporiadanie. Rovnako môžu byť narušené aj predpísané vzťahy medzi štátnymi orgánmi. Napriek tomu musí demokratický právny štát disponovať mechanizmami, ktoré sú funkčné aj v krízovom období.

[80] ŠIMÁK, L. *Krízový manažment vo verejnej správe.* 2016.
[81] FILIP, S. *Postavenie Slovenskej republiky v krízovom manažmente Európskej únie.* 2017.

Právny poriadok Slovenskej republiky už pred vypuknutím pandémie disponoval základným inštitucionálnym a normatívnym rámcom pre riešenie mimoriadnych situácií a krízové riadenie[82]. Skutočný výskyt krízy však odhalil praktické nejasnosti pri tvorbe a aplikácii správnych a podzákonných aktov. Reálna mimoriadna situácia vyvoláva potrebu rýchlych rozhodnutí, ktoré musia reflektovať i predtým neočakávané okolnosti; ústavné ustanovenia pritom umožňujú výkonným orgánom prijímať opatrenia, čím sa dočasne presúva ťažisko výkonu štátnej moci smerom k exekutíve. Tento posun často vedie k tomu, že exekutíva vystupuje do popredia a zvyšné zložky štátnej moci — legislatíva a súdnictvo — sú do istej miery zatienené. Po ukončení mimoriadnej situácie je nevyhnutné obnoviť plnú účinnosť ústavných pravidiel a mechanizmov vzájomnej kontroly tak, aby bol zabezpečený návrat k štandardnému právnemu poriadku.

Krízové riadenie často vyžaduje rozhodnutia na hranici prípustného, pri ktorých je nevyhnutné zvážiť kompromis medzi potenciálnymi rizikami a očakávaným efektom opatrení[83]. Súčasne však treba počas trvania krízy dbať na to, aby prijaté opatrenia nespôsobili nezvratné škody. Historické skúsenosti naznačujú, že právny poriadok je v obdobiach mimoriadnej záťaže obzvlášť náchylný na zneužitie. Implementácia krízových opatrení preto často vedie k obmedzeniam základných práv a iných právom chránených záujmov. Ústava SR s tým počíta v čl. 51 ods. 2, ktorý určuje, že „*podmienky a rozsah obmedzenia základných práv a slobôd a rozsah povinnosti v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu ustanoví zákon*“. Toto ustanovenie poskytuje formálny právny rámec pre takéto zásahy, avšak neodstraňuje potrebu etickej a normatívnej ochrany hodnôt, ktoré majú zostať zachované práve v čase krízy. V dôsledku toho je nevyhnutné zabezpečiť, aby aj pri nevyhnutnom obmedzovaní práv prevládali princípy primeranosti, nevyhnutnosti a časovej obmedzenosti.

Ústavné princípy predstavujú pomyselný základ ústavy. Aj keď nie sú v ústave explicitne uvedené, vždy bude možné dokázať ich prítomnosť. V prípade, že nie sú v ústave výslovne zakotvené, je možné ich existenciu preukázať na právom upravených vzťahoch a v súvislostiach medzi jednotlivými normami tak hmotnoprávnymi, ako aj procesnoprávnymi[84]. Zatieňovanie ostatných zložiek moci počas krízových situácií sa najmarkantnejšie prejavuje v narušení princípu deľby moci. Deľbu moci možno vnímať aj ako deľbu zodpovednosti medzi zákonodarnú moc, výkonnú moc a súdnu moc, ktorá vychádza z rovnováhy medzi týmito troma mocami. Žiadna moc nie je silnejšia ako tie ostatné. Legislatíva, exekutíva a súdnictvo sú si navzájom nezodpovedné, každá pôsobí samostatne a nezávisle na ďalšej moci. Táto oddelenosť je však relatívna[85].

Benátska komisia v súhrnnom stanovisku k núdzovému stavu z roku 2020 zdôrazňuje nevyhnutnosť parlamentného a súdneho dohľadu nad konaním exekutívy počas kríz. Princíp

[82] Napríklad Ústava [čl. 51 ods. 2, čl. 102 ods. 3, čl. 119 písm. n), čl. 129 ods. 6], ústavný zákon o bezpečnosti štátu (články 1, 5, 6 a 8 až 11), zákon č. 387/2002 Z. z. o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu, zákon č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva, zákon č. 179/2011 Z. z. o hospodárskej mobilizácii, zákon č. 321/2002 Z. z. o ozbrojených silách Slovenskej republiky [najmä § 2 ods. 2, § 4 ods. 2, 4, 6 a 7, § 5 ods. 2 písm. c) a § 10)], zákon o ochrane verejného zdravia (najmä § 4 ods. 1, § 6, 7 a § 48 až 50), ako aj podzákonné predpisy, najmä: vyhláška č. 220/2012 Z. z., ktorou sa ustanovujú podrobnosti o zásobovaní vodou na obdobie krízovej situácie, vyhláška č. 385/2011 Z. z., ktorou sa vykonávajú niektoré ustanovenia zákona č. 179/2011 Z. z. o hospodárskej mobilizácii a o zmene a doplnení zákona č. 387/2002 Z. z. o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu v znení neskorších predpisov, vyhláška č. 164/2003 Z. z., ktorou sa ustanovujú podrobnosti o organizácii telekomunikačných služieb na obdobie krízovej situácie.

[83] Bližšie pozri TRELLOVÁ, L. Slovenský ústavný systém pod tlakom korony. In Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej online konferencie Bratislavské právnické fórum 2021 organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou v dňoch 22. – 23. apríla 2021 pod záštitou Alumni Klubu Univerzity Komenského v Bratislave, Právnickej fakulty. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2021, s. 92.

[84] TRELLOVÁ, L. *Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy.* 2018, s. 153.

[85] OROSZ, L, SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár.* 2021, s. 28.

vzájomnej kontroly predpokladá, že jednotlivé zložky štátnej moci musia disponovať odlišnými právomocami tak, aby žiadna z nich nezískala monopol na výkon štátnej moci a aby bolo možné zabezpečiť ich vzájomné kontrolovanie. Hoci krízové riadenie prirodzene posilňuje úlohu exekutívy, nesmie to viesť k jej neobmedzenému konaniu bez mechanizmov kontroly. Benátska komisia zároveň upozorňuje, že v parlamentnej demokracii môže byť legislatívny dohľad oslabený, keďže exekutíva často pozostáva z lídrov politických strán; z tohto dôvodu súdy považuje za kľúčový element pri zabezpečení rovnováhy moci a za aktívnych strážcov zákonnosti osobitných núdzových opatrení.[86].

V Predbežnej správe o opatreniach prijatých v členských štátoch EÚ v dôsledku krízy COVID-19, Benátska komisia upozorňuje, že: „*koncepcia núdzového pravidla je založená na predpoklade, že v určitých situáciách politickej, vojenskej a hospodárskej núdze musí systém obmedzením vlády ústavy ustúpiť pred potrebným zvýšením výkonnej moci. Avšak aj v prípade núdzového stavu musí prevažovať základná zásada právneho štátu*.“[87]

Európsky súd pre ľudské práva a Súdny dvor Európskej únie vo svojej rozsiahlej judikatúre opakovane zdôrazňujú, že obmedzovanie základných práv počas kríz musí byť čo najvýraznejšie obmedzené — len v nevyhnutnom rozsahu a len na čas potrebný na zvládnutie krízy. Pri každom zásahu je preto nevyhnutné uplatňovať zásady primeranosti a nevyhnutnosti tak, aby po skončení mimoriadnej situácie bol možný bezodkladný návrat k bežnému právnemu stavu.

Zároveň skúsenosti posledných rokov priniesli vedľajší pozitívny efekt: umožnili empiricky skúmať správanie právneho systému a spoločnosti v podmienkach, ktoré boli pre väčšinu občanov nové a ťažko simulovateľné. Tieto pozorovania poskytujú cenné poznatky pre revíziu a zlepšenie pravidiel krízového riadenia a ochrany práv v budúcich mimoriadnych situáciách.

Ochrana demokratických princípov a ústavných hodnôt

Ústavný súd vo svojej judikatúre opakovane poukazuje, že ustanovenie čl. 1 ods. 1 Ústavy zabezpečuje ochranu ústavných princípov a demokratických hodnôt, ktoré sú vzájomne prepojené a tvoria jadro materiálneho právneho štátu. Tento koncept nemožno redukovať na formálne či iluzórne dodržiavanie právnych noriem; materiálny právny štát naopak predpokladá, že platný právny poriadok musí byť v súlade so základnými demokratickými hodnotami a tieto hodnoty musia byť v praxi reálne uplatňované, a nie iba deklarované. Inými slovami, legitimita právneho poriadku spočíva v jeho zosúladení s demokratickými princípmi a v ich skutočnom rešpektovaní aj v situáciách, ktoré vyžadujú zvláštne opatrenia.[88].

Článok 1 ods. 1 Ústavy možno vnímať ako návod na chápanie, výklad a aplikáciu celého textu Ústavy. Význam tohto článku presahuje cez hranice normatívneho textu Ústavy, aj ďalších častí ústavného systému Slovenskej republiky. Jeho posolstvo vyžaruje až za hranice celého právneho poriadku, keďže vniká do všetkých oblastí spoločenského života a vplýva na život každého jednotlivca.[89]

V demokratickom právnom štáte nie je prípustné redukovať demokraciu na jej formálne prejavy. Demokracia musí mať materiálny charakter; štát, ktorý sa označuje za demokratický, musí napĺňať materiálne kritériá demokratickej legitimity, nie iba formálne procedurálne znaky. Slovenská republika sa v článku 1 ods. 1 Ústavy zaväzuje k princípu materiálneho právneho

[86] Súhrn stanovísk a správ Benátskej komisie k núdzovému stavu zo 16. apríla 2020, CDL-PI (2020) 003. Dostupné na: <www.ustavnysud.sk/- /benatska-komisia-2020>.

[87] Predbežná správa o opatreniach prijatých v členských štátoch Európskej únie v dôsledku krízy COVID – 19 a ich vplyv a demokraciu, právny štát a základné práva, štáte prijatá Európskou komisiou pre demokraciu prostredníctvom práva (Benátska komisia) 8. októbra 2020, č. 995/2020, CDL (2020) 018. Dostupné na: <www.ustavnysud.sk/- /benatska-komisia-2020>.

[88] Nález Ústavného súdu z 20. mája 2009, sp. zn. PL. ÚS 17/2008.

[89] OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár.* 2021, s. 10.

štátu. Tento materiálny obsah právneho štátu bol opakovane potvrdený aj v ustálenej judikatúre Ústavného súdu, ktorý zdôrazňuje, že ochrana demokratických hodnôt a ústavných princípov vyžaduje reálne, nie len formálne uplatňovanie práva.[90].

V minulosti uprednostňoval Ústavný súd formálne nazeranie na právny štát. Odvolával sa na doslovné znenie Ústavy, resp. jej článkov a implicitne vyjadrenou hodnotovou stránkou sa zaoberal pomenej. Príklon k materiálnemu chápaniu právneho štátu predstavovali najmä rozhodnutia Ústavného súdu z 31. mája 2017, sp. zn. PL. ÚS 7/2017 a 30. januára 2019, sp. zn. PL. ÚS 21/2014. V druhom menovanom si Ústavný súd vyvodil právomoc preskúmať súlad ústavných zákonov aj s implicitným materiálnym jadrom Ústavy. Dovtedy nemal Ústavný súd priznanú právomoc posudzovať súlad ústavných zákonov s Ústavou, resp. mu bola ústavným zákonom č. 422/2020 Z. z. vyslovene odobraná. Vydaním tohto nálezu deklaroval Ústavný súd zmenu prístupu k ochrane ústavných princípov odrážajúcich ústavné hodnoty.

Rok 2020 a s ním spojený nástup pandémie ochorenia COVID – 19 si vyžiadali nemalé zásahy do fungovania ústavného systému a vydávanie mnohých opatrení, ktoré začali zasahovať do základných ľudských práv a slobôd. Prirodzenou reakciou opravených subjektov bolo podávanie návrhov na Ústavný súd na posúdenie súladu napadnutých predpisov či ich jednotlivých ustanovení s Ústavou, ako aj medzinárodnými dokumentmi, ktorými je Slovenská republika viazaná.

Najdôležitejším poslaním sudcu je chrániť ústavu a demokraciu. Súdna moc, ako aj každý jednotlivý sudca musí chrániť tak formálnu demokraciu, ktorá je vyjadrená v legislatívnej zvrchovanosti a voľbách, ako aj demokraciu materiálnu, ktorú vyjadruje koncepcia deľby moci, vláda zákonov, nezávislosť súdnictva, ale taktiež základné princípy a ľudské práva.[91] Ústavnému súdu tak krízová pandemická situácia ponúkla príležitosť dokázať a potvrdiť, nastolený trend ochrany materiálneho právneho štátu. Pretože, ako vysvetľuje Balog, „*tak ako v prípade princípov demokratického štátu, aj v prípade princípov právneho štátu musia tieto okrem ich formálneho vymedzenia v ústave spĺňať aj obsahovú materiálnu kvalitu ich úpravy, ale najmä ich reálne naplnenie v činnosti všetkých orgánov verejnej moci. Zmienka o právnom štáte predstavuje trvalú ústavnú direktívu pre všetky orgány verejnej moci v Slovenskej republike vytvárať svojou činnosťou právny štát postavený na skutočnom obsahovom naplnení princípov a nielen na ich fasádnej deklarácií. Trvalou snahou a ambíciou Slovenskej republiky musí byť vytvorenie materiálneho právneho štátu a prekonanie formálneho chápania právnosti štátu.*“[92]

Takmer každý štát je možné, a to na základe vonkajších znakov, označiť za právny štát. Tým sa však význam tohto pojmu devalvuje. Cieľom zakotvenia právneho štátu v ústave nie je naplnenie jeho vonkajších znakov. Tento cieľ bude dosiahnutý až vtedy, keď sa podarí formálne znaky právneho štátu naplniť hodnotovým obsahom. Hodnota, ktorá je v ústave vyjadrená, či už explicitne, alebo implicitne, a teda ju je možné vyvodiť zo znenia textu ústavy, predstavuje ústavnú hodnotu, ktorá spadá pod najvyššiu, tzv. ústavnú ochranu. Ak štát zlyhá pri plnení svojej legislatívnej povinnosti tým, že ju nevykonáva v danej kvalite, zakladá to jeho legislatívnu zodpovednosť. Legislatívna zodpovednosť predstavuje jeden z princípov materiálneho právneho štátu. Štát by mal dbať na to, aby pri vykonávaní legislatívnej činnosti neprichádzalo k excesom, taktiež by nemali byť touto činnosťou porušované ďalšie princípy právneho štátu, najmä právna istota, predvídateľnosť práva, zákaz retroaktivity zákona alebo, zovšeobecnene povedané, nemalo by byť porušované právo na dobré zákony.

V materiálnom právnom štáte sa musí dodržiavať zákaz svojvôle výkonnej moci a materiálna spravodlivosť. Materiálna spravodlivosť vyžaduje nie len to, aby bolo tvorené právo

[90] Rozhodnutia Ústavného súdu: I. ÚS 10/98, I. ÚS 54/02, PL. ÚS 24/03, I. ÚS 10/00, I. ÚS 84/02, PL. ÚS 49/03, IV. ÚS 47/03, III. ÚS 142/03, PL. ÚS 6/04, PL. ÚS 42/2015, PL. ÚS7/2017, PL. ÚS 21/2014.
[91] BARAK, A. *Sudca v demokracii.* 2016, s. 25.
[92] BALOG, B., TITTLOVÁ, M., FAKLA, M. *Amnestie a milosti.* 2019, s. 89.

spravodlivé a aby sa aj spravodlivo aplikovalo, ale vyžaduje aj primerané zaobchádzanie, správne zaobchádzanie a zohľadňovanie ekvity, a to s osobitným prístupom ku každému prípadu.

Ústavnoprávne medzery v právnom rámci pandémie COVID-19 a ich dopad na legislatívu

Pandémia ochorenia COVID-19 predstavuje v novodobých dejinách SR bezprecedentnú výzvu pre krízový manažment a legislatívne procesy. V roku 2020, krátko po vyhlásení mimoriadnej situácie a následne núdzového stavu, sa ústavnoprávny systém SR dostal do testingu, keď Ústavný súd SR musel preskúmať súlad ustanovení zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia v znení neskorších predpisov s Ústavou SR[93] a medzinárodnými štandardmi ľudských práv[94]. Kľúčovým bodom tohto procesu sa stal nález pléna Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 4/2021-136 zo dňa 8. decembra 2021, ktorý predstavuje jeden z najvýznamnejších ústavnoprávnych dokumentov v slovenskej právnej histórii týkajúcich sa obmedzovania základných práv počas krízových situácií.

Konanie bolo iniciované návrhom verejnej ochrankyne práv podaným 10. februára 2021 podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy SR o súlade zákonov s Ústavou SR. Navrhovateľka napádala viacero ustanovení zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia ako nesúladných s Ústavou SR, Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd a ústavným zákonom č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu. Ústavný súd SR rozhodoval v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a 12 sudcov, pričom sudcom spravodajcom bol sudca Ľuboš Szigeti. Napadnuté ustanovenia zahŕňali splnomocňovacie normy pre Ministerstvo zdravotníctva SR a Úrad verejného zdravotníctva SR prijímať „ďalšie nevyhnutné opatrenia" v nevyhnutnom rozsahu počas krízovej situácie (§ 4 ods. 1 písm. g), § 48 ods. 4 písm. aa)), ako aj úpravy izolácie, karantény a núteného umiestnenia do zdravotníckeho zariadenia (§ 12 ods. 2 písm. f), § 48 ods. 4 písm. n), u), § 51 ods. 1 písm. d)). Špecifickým cieľom kontroly bolo aj ustanovenie § 58 ods. 2, ktoré ukladalo povinnosť dotknutej osoby uhrádzať náklady na izoláciu a karanténu bez ohľadu na zavinenie.

Verejná ochrankyňa práv vo svojom návrhu poukazovala na tri zásadné ústavnoprávne vady napadnutých ustanovení:

- Porušenie princípu legality podľa čl. 2 ods. 2 Ústavy SR.
  Navrhovateľka zdôrazňovala, že napadnuté ustanovenia umožňujú výkonnej moci prijímať akékoľvek „ďalšie opatrenia" bez dostatočného zákonného vymedzenia, čo predstavuje de facto demonštratívny výpočet pôsobností, ktoré nemajú dostatok legitimity od zdroja moci umožňujúceho samostatne prijať v zásade akékoľvek, zákonodarcom nepredpokladané opatrenie zasahujúce do základných práv a slobôd. Kľúčové požiadavky na zákon podľa navrhovateľky zahŕňali všeobecnosť, predvídateľnosť (určitosť, jasnosť, bezrozpornosť), dostupnosť a dostatočné záruky proti svojvôli.
- Porušenie práva na osobnú slobodu podľa čl. 17 Ústavy SR a čl. 5 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.
  Navrhovateľka kritizovala terminologickú nejasnosť medzi izoláciou, karanténou a nútenou izoláciou, absolútnu absenciu vymedzenia požiadavky nevyhnutnosti a primeranosti, maximálnej dĺžky pozbavenia osobnej slobody, možností predĺženia alebo ukončenia karantény, nezávislého súdneho dohľadu nad zákonnosťou trvania izolácie a individualizácie prístupu. Ako uviedla navrhovateľka, „*nejasnosť a neurčitosť namietanej právnej úpravy spočíva v tom, že hoci zákonodarca formálne rozlišuje tri úrovne pozbavenia osobnej slobody s rôznymi podmienkami – izoláciu, karanténu a*

[93] Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky.
[94] Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

nútenú izoláciu, materiálne pri ich výkone medzi nimi nie je žiadny významnejší rozdiel".

- Porušenie práva na majetok (čl. 20 Ústavy SR) a práva na primerané hmotné zabezpečenie (čl. 35, 39 Ústavy SR) prostredníctvom ustanovenia § 58 ods. 2. Kritizovaná bola povinnosť uhrádzať náklady izolácie a karantény bez ohľadu na zavinenie, absencia maximálnej výšky náhrady a spôsobu výpočtu, možnosť, že náklady presiahnu dennú úroveň sociálneho zabezpečenia, a absencia zohľadnenia individuálnych majetkových pomerov.

Tabuľka 1. Prehľad ustanovení zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia preskúmavaných Ústavným súdom SR

Napadnuté ustanovenie	Obsah	Napádaný ústavný artikel
§ 4 ods. 1 písm. g)	Ministerstvo zdravotníctva môže počas krízovej situácie zakázať/nariadiť ďalšie činnosti v „nevyhnutnom rozsahu"	Čl. 1, 2, 13 Ústavy SR
§ 48 ods. 4 písm. aa)	Úrad verejného zdravotníctva nariaďuje „ďalšie nevyhnutné opatrenia"	Čl. 1, 2, 13 Ústavy SR
§ 12 ods. 2 písm. f)	Izolácia v domácom prostredí/zariadení, karanténne opatrenia	Čl. 17 Ústavy SR (osobná sloboda)
§ 48 ods. 4 písm. n), u)	Nútená izolácia, karanténa osoby podozrivej	Čl. 17 Ústavy SR, Čl. 5 Dohovoru
§ 51 ods. 1 písm. d)	Povinnosť podrobiť sa izolácii a karanténnym opatreniam	Čl. 17 Ústavy SR
§ 58 ods. 2	Náklady na izoláciu/karanténu uhrádza dotknutá osoba	Čl. 17, 20, 35, 39 Ústavy SR

Zdroj: vlastné spracovanie

V Národnej rade SR vo vyjadrení z 30. septembra 2021 obhajovala ústavnosť napadnutých ustanovení s odvolaním sa na pandémiu ako bezprecedentnú situáciu v celosvetovom rozsahu a nemožnosť bližšej konkretizácie všetkých opatrení vopred. Argumentovala, že ustanovenie § 4 ods. 1 písm. g) vyžaduje, aby opatrenia boli len v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas, a poukazovala na možnosť odstúpenia od záväzkov podľa čl. 15 Dohovoru v prípade verejného ohrozenia.

Ústavný súd v odôvodnení formuloval tri kľúčové ústavnoprávne zásady, ktoré predstavujú trvalý prínos pre ustavnoprávnu doktrínu SR:

1. Prvou zásadou je požiadavka na **presnosť právnych pojmov**: „*Absenciu dostatočne určitých legálnych definícií pojmov použitých v právnej norme nemožno nahradiť ani ich viac či menej neostrým významom, ktorý im je pripisovaný v bežnom jazyku... Pojmy použité v právnej norme by nemali ponechávať pochybnosť o ich obsahu, mali by byť presne vymedzené a obsahovo stabilizované, pričom najvyššiu možnú mieru určitosti ich obsahu prinášajú práve ich dôsledné legálne definície*". Kľúčový princíp stanovuje, že požiadavka na presnosť sa stupňuje s významom predmetu právnej úpravy, najmä pri obmedzovaní základných práv.

2. **Druhou zásadou je požiadavka na zákon** umožňujúci pozbavenie osobnej slobody: „*Zákon umožňujúci pozbavenie osobnej slobody musí spĺňať určité kvality, čo znamená, že môže dovoliť pozbavenie osobnej slobody iba za predpokladu, že je dostatočne určitý (presný), predvídateľný pri svojej aplikácii, pretože iba tak môže byť vylúčené nebezpečenstvo svojvôle*". Princíp proporcionality vyžaduje, aby pozbavenie slobody bolo ospravedlniteľné len vtedy, ak iné menej prísne opatrenia boli zvážené a považované za nedostatočné.
3. Tretia zásada sa týka **presnosti splnomocňovacích ustanovení**: „*K čím závažnejším obmedzeniam a zásahom do základných práv môže viesť využitie splnomocňovacieho ustanovenia, tým presnejšie v ňom musia byť určené mantinely, v ktorých sa splnomocnený orgán verejnej moci môže pohybovať. V takých prípadoch sa nemožno spoľahnúť len na neurčité právne pojmy (nevyhnutný rozsah)*". Dôsledkom je, že inak by došlo nielen k ohrozeniu garancie legality zásahov, ale aj porušeniu rovnováhy v systéme deľby moci ako jedného z princípov právneho štátu.

Ústavný súd SR vyhovel návrhu čiastočne a vyslovil nesúlad nasledujúcich ustanovení:

- § 4 ods. 1 písm. g) a § 48 ods. 4 písm. aa) sú v nesúlade s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2 a 3, čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 2 Ústavy SR.
- § 12 ods. 2 písm. f) v časti „alebo v zdravotníckom zariadení, prípadne inom určenom zariadení" a v časti „karanténne opatrenia", § 48 ods. 4 písm. n) v časti „alebo karanténa osoby podozrivej z nákazy", § 48 ods. 4 písm. u) v časti „alebo karanténa" a § 51 ods. 1 písm. d) v časti „a karanténnym opatreniam" sú v nesúlade s čl. 17 ods. 1 a 2 Ústavy SR v spojení s čl. 5 ods. 1 písm. e) Dohovoru.
- Vo zvyšnej časti návrhu Ústavný súd nevyhovuje.

Nález PL. ÚS 4/2021 viedol k zákonným novelizáciám zákona o ochrane verejného zdravia, ktoré presnejšie definovali pojmy izolácia, karanténa a nútená izolácia, vymedzili maximálne lehoty pre karanténne opatrenia, zaviedli procesné záruky pre dotknuté osoby a upravili podmienky úhrady nákladov na izoláciu a karanténu. **Nález predstavuje precedens** pre budúce krízové situácie a potvrdzuje princíp legality ako neobchádzateľnú požiadavku aj v krízových situáciách, nemožnosť všeobecného delegovania právomocí na výkonnú moc bez presných mantinelov, proporcionality test ako nevyhnutný nástroj pri obmedzovaní základných práv a súdnu kontrolu ako garanciu proti svojvôli pri pozbavovaní osobnej slobody.

Ústavný súd SR sa odvolával na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva k čl. 5 ods. 1 písm. e) Dohovoru, ktorá vyžaduje zákonnosť pozbavenia slobody (jasnosť, určitosť, predvídateľnosť právnej úpravy), zákaz svojvôle, legitímny dôvod (prevencia šírenia nákazlivej choroby) a poslednú možnosť (ak menej prísne opatrenia sú nedostatočné).

Nález PL. ÚS 4/2021 má významný dopad na krízový manažment a verejné zdravie v Slovenskej republike. Pred nálezom existovala právna neistota kvôli neurčitým pojmom ako „nevyhnutný rozsah", široké splnomocnenie bez mantinelov, obmedzená možnosť súdneho preskúmania a plošné opatrenia bez individuálneho posúdenia. Po náleze sa zaviedli presné legálne definície, vymedzené kompetencie, zabezpečený súdny prieskum a povinnosť zohľadniť konkrétne okolnosti. Nález potvrdzuje, že aj v pandémii musí štát dodržiavať ústavné záruky a nemôže obetovať základné práva na oltári verejného zdravia bez dostatočného ústavnoprávneho základu.

Pre výskum v oblasti krízového manažmentu a verejnej správy má nález špecifický význam pre akademickú komunitu, pretože poskytuje empirický prípad, v ktorom sa ústavnoprávne zásady stretávajú s praktickými požiadavkami na zvládanie pandémií. Ukazuje, že dokonca aj v situáciách bezprecedentného verejného ohrozenia zostáva princíp legality neobchádzateľnou požiadavkou a že legislatívny proces musí zabezpečovať dostatočnú právnu istotu pre dotknuté osoby.

Nález PL. ÚS 4/2021 predstavuje kľúčový kameň ústavnoprávnej doktríny SR v oblasti obmedzovania základných práv počas krízových situácií. Jeho význam presahuje rámec pandémie COVID-19 a stanovuje trvalé ústavné štandardy pre budúce krízové opatrenia, ktoré musia spĺňať požiadavky princípu legality, požiadavky na presnosť a predvídateľnosť právnej úpravy, proporcionality zásahov do základných práv a účinného súdneho dohľadu nad zákonnosťou pozbavenia osobnej slobody. Tento nález ovplyvnil legislatívu a reakcie zákonodarcu, ktorí museli upraviť právny rámec ochrany verejného zdravia v súlade s ústavnými požiadavkami, čo predstavuje dôležitý príklad ústavného súdnictva ako korektívy výkonnej moci v krízových situáciách.

Pre budúci výskum v oblasti krízového manažmentu a verejnej správy ponúka nález cenný analytický rámec pre hodnotenie ústavnoprávnych aspektov núdzových opatrení, najmä pokiaľ ide o rovnováhu medzi účinnosťou verejného zdravia a ochranou základných práv a slobôd v demokratickej spoločnosti.

Zodpovednosť Policajného zboru SR za nedbanlivé konanie v tiesni

Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3Sžo/48/2012 z 27. novembra 2012 potvrdzujúce zodpovednosť Policajného zboru SR za nedbanlivé konanie v súvislosti s konaním v tiesni predstavuje kľúčový precedens v slovenskom práve, ktorý spája inštitút občianskoprávnej zodpovednosti štátu s trestnoprávnymi aspektmi výkonu verejnej moci. Toto rozhodnutie má špecifický význam pre oblasť krízového manažmentu, trestného práva a zodpovednosti verejnej správy, pretože reflektuje povinnosť policajných orgánov konať v súlade s ústavou a zákonom aj v situáciách extrémneho tlaku a núdzových stavov.

Právny problém sa týkal zodpovednosti štátu za škodu spôsobenú nedbanlivým konaním príslušníkov Policajného zboru pri výkone verejnej moci, konkrétne v situácii, keď osoba sa nachádzala v tiesni a potrebovala okamžitú pomoc. Kľúčovým právnym základom je § 1 ods. 1 zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci, ktorý stanovuje, že štát zodpovedá za škodu spôsobenú neoprávneným rozhodnutím alebo nesprávnym úradným konaním.

Dôležitým aspektom je väzba na trestné právo materiálneho charakteru, keďže konanie v tiesni podlieha trestnoprávnej ochrane podľa § 149 (zanedbanie povinnosti starostlivosti) a § 150 (opustenie osoby v tiesni) zákona č. 300/2005 Z.z. Trestného zákona v znení neskorších predpisov, ktoré definujú trestné činy súvisiace so zanedbaním pomoci osobe v nebezpečenstve.

Najvyšší súd SR riešil tri kľúčové právne otázky:

- Rozsah zodpovednosti za nedbanlivosť pri výkone verejnej moci.
  Právny problém spočíval v tom, či nedbanlivé konanie príslušníkov PZ pri výkone verejnej moci, ktoré viedlo k poškodeniu osoby v tiesni, spĺňa náročnosť zodpovednosti podľa zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov. Najvyšší súd SR potvrdil, že zodpovednosť štátu vzniká aj pri nedbanlivom konaní, ak je medzi týmto konaním a škodou priama príčinná súvislosť.
- Vzťah medzi občianskoprávnou zodpovednosťou a trestnou zodpovednosťou.
  Kľúčovou otázkou bolo, či občianskoprávna zodpovednosť štátu za škodu je závislá od preukázania trestného činu zo strany jednotlivého príslušníka. Najvyšší súd SR zdôraznil, že občianskoprávna zodpovednosť štátu je samostatná a nemusí byť závislá od jednotlivej trestnej zodpovednosti, hoci pri obidvoch typoch zodpovednosti sa posudzuje rovnaký predmet konania.
- Povinnosť polície konať v tiesni.
  Najvyšší súd SR potvrdil, že Policajný zbor má povinnosť konať pri nahlásení tiesne, a táto povinnosť vychádza nielen zo zákona o Policajnom zbore, ale aj z ústavnej povinnosti štátu chrániť život a zdravie ľudí podľa čl. 15 a čl. 19 Ústavy SR.

Najvyšší súd SR vo svojom rozhodnutí formuloval tri kľúčové **právne zásady**:

1. **Nedbanlivosť ako forma viny pri zodpovednosti štátu**. „*Zodpovednosť štátu za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci vzniká aj v prípade nedbanlivého konania príslušníkov Policajného zboru, ak bolo porušené zákonnou povinnosť konať určitým spôsobom a medzi týmto porušením a škodou vznikla priama príčinná súvislosť*." Táto zásada predstavuje dôležitý rozvoj judikatúry, pretože potvrdzuje, že nedbanlivosť (negligencia) je dostatočnou formou viny na vznik zodpovednosti štátu, aj keď nedošlo k úmyselnému konaniu.
2. **Nezávislosť občianskoprávnej zodpovednosti od trestnej zodpovednosti**. „*Občianskoprávna zodpovednosť štátu za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci je samostatným inštitútom, ktorý nie je závislý od preukázania trestného činu konkrétneho príslušníka Policajného zboru. Dôvodom je, že pri zodpovednosti štátu ide o zodpovednosť objektívnu za porušenie zákonnej povinnosti*." Táto zásada je kľúčová pre praktickú aplikáciu, pretože umožňuje poškodeným uplatniť si nárok na náhradu škody aj v prípadoch, keď trestné konanie bolo zastavené alebo nedošlo k odsúdeniu konkrétneho príslušníka.
3. **Povinnosť konať pri tiesni**. „*Policajný zbor SR má absolutnú povinnosť konať pri nahlásení tiesne, pričom táto povinnosť vyplýva z čl. 15 Ústavy SR (právo na život), čl. 19 Ústavy SR (právo na ochranu zdravia) a § 2 ods. 1 písm. a) zákona č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore*." Táto zásada spája ústavnoprávne, zákonné a judikatorné prvky a vytvára pevný základ pre zodpovednosť polície v situáciách, keď osoba potrebuje okamžitú pomoc.

Najvyšší súd SR explicitne zdôraznil súvislosť s trestným konaním, ktorá má tri aspekty:

- Materiálna súvislosť.
  To isté konanie (nekonanie v tiesni) môže byť predmetom občianskoprávnej zodpovednosti štátu aj trestnoprávnej zodpovednosti konkrétneho príslušníka. Pri trestnom konaní sa posudzuje, či konanie spĺňa znaky trestného činu podľa § 149 alebo § 150 Trestného zákona.
- Procesná súvislosť.
  Pri uplatňovaní nároku na náhradu škody podľa zákona č. 514/2003 Z. z. môže byť výsledok trestného konania dôležitým dôkazom, nie však podmienkou. Súd občianskoprávneho konania môže vziať na vedomie výsledok trestného konania, ale je nezávislý pri posudzovaní zodpovednosti štátu.
- Príčinná súvislosť.
  Pri oboch typoch zodpovednosti sa posudzuje rovnaká príčinná súvislosť medzi konaním (nekonaním) príslušníka PZ a vznikom škody. Rozdiel je len v náhone viny (pri trestnom konaní je potrebná úmyselná alebo nedbanlivá vina, pri občianskoprávnej zodpovednosti štátu stačí porušenie zákonnej povinnosti).

Záver

Súdy v Slovenskej republike zohrávajú v krízovom manažmente verejnej správy nevyhnutnú korektívnu a stabilizačnú úlohu. Ich rozhodnutia síce môžu v krátkodobom horizonte spomaliť alebo sprísniť výkon krízových opatrení, z dlhodobého hľadiska však posilňujú právnu istotu, predvídateľnosť a dôveru verejnosti v činnosť štátu.

Rozhodovacia činnosť Ústavného súdu SR, Najvyššieho súdu SR a súvisiaca judikatúra potvrdzujú, že ani v mimoriadnych situáciách nemožno rezignovať na princíp legality, proporcionality a ochrany základných práv. Kríza síce oprávňuje štát konať rýchlo a razantne, no zároveň kladie vyššie nároky na presnosť právnej úpravy, kontrolu výkonnej moci a rešpektovanie materiálneho právneho štátu.

Skúsenosti z pandemického obdobia ukázali, že kvalita krízového riadenia nezávisí len od rýchlosti prijímania opatrení, ale aj od ich ústavnej a zákonnej opory. Práve súdna kontrola prispieva k tomu, aby krízové opatrenia neprekročili hranice nevyhnutnosti a aby sa po skončení mimoriadnej situácie obnovila plná rovnováha medzi zložkami moci.

Z hľadiska ďalšieho vývoja je potrebné, aby zákonodarca aj orgány verejnej správy systematicky zohľadňovali judikatúru v oblasti krízového manažmentu a pretvárali ju do presnejších a predvídateľnejších právnych riešení. Len tak možno dosiahnuť rovnováhu medzi efektívnou ochranou verejného záujmu a ochranou ústavou garantovaných práv jednotlivca.

Zoznam použitých zdrojov

1. BALOG, B., TITTLOVÁ, M., FAKLA, M. *Amnestie a milosti*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-571-0089-9.
2. BARAK, A. *Sudca v demokracii*. Bratislava: Kalligram, 2016. ISBN 978-80-8101-490-1.
3. BURCHARD, CH. Subject Matter and Definitions. In: HERRNFELD, H., BRODOWSKI, D., BURCHARD, CH. *European Public Prosecutors Office Regulation EU 2017/1939 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office.* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2021. ISBN 978-3-8487-7194-2.
4. Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd.
5. FILIP, S. *Postavenie Slovenskej republiky v krízovom manažmente Európskej únie.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-8168-713-6.
6. IĽKO, I., LENGYELOVÁ, A., MARTINCOVÁ, R., OPPENBERGEROVÁ, H. *Manuál citovania a tvorby zoznamu použitej literatúry.* Trnava: Pedagogická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2022. ISBN 978-80-568-0415-1.
7. MÍKA, V., HUDÁKOVÁ, M., ŠIMÁK, Ľ. *Manažment a krízový manažment.* Žilina: Žilinská univerzita, 2015. ISBN:978-80-554-1161-3.
8. Nález pléna Ústavného súdu SR sp. zn. pl. ús 4/2021-136 zo dňa 8. decembra 2021
9. Nález Ústavného súdu SR z 20. mája 2009, sp. zn. PL. ÚS 17/2008
10. OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. Zv. I. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021. ISBN 978-80-571-0314-2.
11. Predbežná správa o opatreniach prijatých v členských štátoch európskej únie v dôsledku krízy covid – 19 a ich vplyv a demokraciu, právny štát a základné práva v štáte prijatá Európskou komisiou pre demokraciu prostredníctvom práva (Benátska komisia) 8. októbra 2020, č. 995/2020, CDL (2020) 018. Dostupné na: <www.ustavnysud.sk/- /benatska-komisia-2020>.
12. Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3Sžo/48/2012 z 27. novembra 2012.
13. Súhrn stanovísk a správ Benátskej komisie k núdzovému stavu zo 16. apríla 2020, CDL-PI (2020) 003. Dostupné na: <www.ustavnysud.sk/- /benatska-komisia-2020>.
14. TIMKO, J., SIEKEL, P., TURŇA, J. *Geneticky modifikované organizmy.* Bratislava: Veda, 2004. ISBN 80-224-0781-1.
15. TRELLOVÁ, L. *Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 9788081688423.
16. TRELLOVÁ, L. Slovenský ústavný systém pod tlakom korony. In: *Bratislavské právnické fórum 2021*. Bratislava: Právnická fakulta UK, 2021. ISBN 978-80-571-0548-0.
17. ZWIERS, M. *The European Public Prosecutor's Office.* Cambridge: Intersentia, 2011.
18. Zákon č. 82/1994 Z. z. o štátnych hmotných rezervách
19. Zákon č. 129/2002 Z. z. o integrovanom záchrannom systéme
20. Zákon č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore
21. Zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu
22. Zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon
23. Zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia
24. Zákon č. 387/2002 Z. z. o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu
25. Zákon č. 414/2002 Z. z. o hospodárskej mobilizácii
26. Zákon č. 421/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva
27. Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky

28. Zákon č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci

Informácie o autorovi
JUDr. Martina Cíchová, PhD., LL.D.
Akadémia Policajného zboru v Bratislave
odborný asistent katedry verejnej správy a krízového manažmentu
e-mail: martina.cichova@akademiapz.sk

APLIKACE OCHRANNÉHO OPATŘENÍ ZABRÁNÍ ČÁSTI MAJETKU[95]

APPLICATION OF PROTECTIVE MEASURE SEIZURE OF PART OF THE PROPERTY

Jan Čáp

„*Mafiáni mají větší strach z konfiskace jejich majetku než z pobytu ve vězení*."
(Giovanni Falcone[96])

Abstrakt
Odborné veřejnosti je předložen článek shrnující výsledky bezpečnostního výzkumu, který autor v uplynulých letech vedl pro Ministerstvo vnitra ČR a Policii ČR, v oblasti tzv. Rozšířené konfiskace majetku pachatele. Poukazuje na výstupy v podobě certifikované metodiky vytvořené pro příslušníky jednající za policejní orgán, v oblasti aplikace kriminalisticko-taktické metody Finančního šetření, včetně vytvořeného SW nástroje k výpočtu hrubého nepoměru v majetku pachatele, k jeho legálním příjmům. Zároveň v této souvislosti poukazuje na aplikaci relativně nového ochranného opatření Zabrání části majetku dle ust. § 102 a trestního zákoníku, ze strany soudů.
Klíčová slova
finanční šetření, kriminální zpravodajství, zabrání části majetku

Abstract
The expert public is presented with an article summarizing the results of security research that the author has conducted in recent years for the Ministry of the Interior of the Czech Republic and the Police of the Czech Republic in the area of the so-called Extended Confiscation of the Offender's Property. It points to the outputs in the form of a certified methodology created for officers acting for a police authority in the area of application of the criminalistic-tactical method of Financial Investigation, including the created SW tool for calculating the gross disparity in the offender's property to his legal income. At the same time, in this context, it points to the application by the courts of a relatively new protective measure: Seizure of Part of Property, pursuant to the provisions of Section 102 of the Criminal Code.
Keywords
financial investigation, criminal intelligence, seizure of part of the property

Úvod

Kriminalistická věda je aplikovanou vědou, která má v systému věd již své dlouholeté pevné kořeny a je opodstatněná vymezením svého předmětu, metod a postupů, ale i svým neustálým poznáním a vývojem. Odborná policejní a kriminalistická praxe čerpá z poznání vědy a očekává, že nebude stagnovat „*usínat na vavřínech*", ale půjde ruku v ruce s novými poznatky lidského poznání. Jednou z oblastí, která si zaslouží mít již své pevné místo v systému kriminalistické vědy je policejní činnost vykonávaná za policejní orgán[97] především v době vedení konkrétního trestního řízení[98] a jež je odbornou praxí nazývána jako „Finanční šetření".

Finanční šetření je praxí osvědčená metoda, obsahující celou řadu postupů a operací, jež svou povahou mohou být začleněny mezi metody kriminalisticko-taktické, tedy metody

[95] Výsledek vznikl při řešení studentského projektu „Nové trendy v oblasti finančního šetření" s využitím účelové podpory na specifický vysokoškolský výzkum Vysoké školy finanční a správní, v Praze.
[96] Giovanni Salvatore Augusto Falcone (18. května 1939, Palermo – 23. května 1992, Capaci) byl italský prokurátor (státní zástupce), který se specializoval na vyšetřování a odhalování organizovaného zločinu, zločinů Cosy Nostry.
[97] § 12 odst. 2 trestního řádu.
[98] Může být použita i před vstupem do trestního řízení k získání nezbytných informací pro zahájení úkonů trestního řízení.

popsané v obecné části kriminalistické vědy, s odkazem na současné zjednodušené dělení vědy na část, úvodní, obecnou a zvláštní[99], či šířeji na:

Obecně teoretické otázky kriminalistické vědy a praxe

Metody procesu poznání trestných činů a jiných kriminalisticky relevantních událostí

Metodika procesu poznání jednotlivých druhů trestných činů[100].

Oblast finančního šetření je relativně širokou oblastí zahrnující zjištění potřebná k objektivnímu posouzení vztahu dokumentované trestné činnosti s výnosy z této trestné činnosti, majetkovým profilem pachatele a jeho kriminálního okolí a nejen to. Současné interní akty řízení v Policii ČR tuto oblast vymezují jako cit.: „*proces vyhledávání, dokumentace a zajišťování výnosů z trestné činnosti nebo zajišťování náhradní hodnoty a vyhotovení majetkového profilu pro účely zajištění výkonu trestu či ochranného opatření nebo zajištění nároku poškozeného v trestním řízení, a následující úkoly spojené se správou takto zajištěného majetku"*[101].

Při finančním šetření je využíváno celé řady instrumentů trestního a policejního práva, které jsou vyložené i kriminalistickou vědou, jako např. prohlídek (osobních, domovních, nebytových prostor a pozemků, u advokáta), vydání a odnětí věci a celé řady dalších instrumentů upravených Hlavou čtvrtou trestního řádu[102]. Tedy oblastí, jejichž instrumenty významně zasahují do základních práv a svobod občanů zaručených ústavním pořádkem. Tato základní práva a svobody je možné narušit jen oprávněným orgánem, na základě zákonného zmocnění, a především v jeho mezích. Kromě oblasti vymezení oprávnění v rámci jednotlivých právních disciplín, kriminalistická praxe považuje za potřebné učinit výklad a naznačit možné postupy v rámci kriminalistické taktiky, především jak jednotlivé postupy optimálně připravit, provést, dokumentovat, včetně domýšlení postupů souběžných a následných.

V trestním řízení je oblast zajištění majetku jednou z nejdiskutovanějších oblastí odborné i laické veřejnosti. Jedná se o velmi citlivé téma, které obsahuje jak požadavek náhrady škody způsobené pachateli trestných činů, tak odčerpání výnosů z trestné činnosti a zajištění nástrojů k trestné činnosti. Stát a jeho výkonné orgány jsou pak posuzovány podle těchto hledisek co do úspěšnosti prosazování práva a bezpečí ve společnosti. V současné době mají oprávněné orgány v trestním řízení řadu zajišťovacích institutů vedoucích minimálně v počátku vedeného procesu k zamrazení majetkové situace[103], s cílem zabránění zničení, zašantročení nebo spotřebování a následnému rozhodnutí ve věci v podobě uložení trestu či ochranných opatření, naplnění účelu zákona[104]. Majetkový postih pachatelů a jejich kriminálního prostředí představuje i účinnou prevenci páchání trestné činnosti.[105] Kvalitně a optimálně provedené finanční šetření v přípravném řízení trestním dává podklady dozorovému státnímu zástupci k návrhům na odčerpání financí a majetku zločinnému prostředí a soudu k rozhodnutí v rámci vyslovení trestu či ochranného opatření.

Finanční šetření metoda kriminalisticko praktické činnosti

Z pohledu kriminalistické taktiky se jedná o výklad širší, než je podán zákonným výčtem oprávnění např. trestněprávní, či v rámci policejního práva. Finanční šetření si zaslouží místo mezi již pevně etablovanými a kriminalistickou vědou popsanými specifickými

[99] KONRÁD, Z. et al. *Kriminalistika: Kriminalistická taktika a metodiky vyšetřování*. 2. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2021, s. 13.

[100] PORADA V., a kol. *Kriminalistika. Technické, forenzní a kybernetické aspekty.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2016, s. 29. stejně tak STRAUS J. et. al. *Úvod do kriminalistiky*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 45.

[101] ZPPP 174/2011, k provádění finančního šetření v trestním řízení.

[102] Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů.

[103] *status quo*

[104] § 36 trestního zákoníku

[105] Blíže např. Eurojust News. Issue No. 13. *The main issue: Freezing and confiscation of the proceeds of crime*. Eurojust Press & PR Service, 2015, zdroj: www.eurojust.europa.eu

metodami kriminalistické praktické činnosti, vymezenými v současné kriminalistické taktice, přičemž se **jedná o metodu spočívající v prověřování kriminalisticky relevantních informací, objektů, míst a osob oprávněnými policejními orgány za účelem nalezení a zajištění majetku, v souvislosti s vedeným trestním řízením nebo pro plnění dalších úkolů policie, ale i jiných bezpečnostních sborů.[106]**

Kriminalistická věda vymezuje oblast kriminalistické taktiky jako **neoddělitelnou součást kriminalistické vědy**, která se zabývá zkoumáním zákonitostí vzniku, trvání, zániku a využívání ***paměťových stop*** a na tomto základě vypracovává metody, postupy a doporučení pro získávání a využívání a dokumentaci informací uložených v těchto stopách. Podílí se i na řešení problémů dokumentace a využívání možností technických prostředků pro **organizaci a uskutečňování procesu poznání** kriminalisticky relevantních událostí. Společně s kriminalistickou technikou a úvodem do kriminalistiky tvoří **obecnou část kriminalistické vědy.[107]**

Kriminalisticko-taktické metody lze aplikovat za dodržení základních podmínek, jimiž jsou především „Zákonnost, Vědecká odůvodněnost, Praktická odůvodněnost, Etika postupu“,[108] dále pak je na místě zmínit i reálnost a ověřitelnost, které s výše uvedenými základními podmínkami souvisejí.

Současné pojetí kriminalistické vědy oblast kriminalistické taktiky člení obsahově a strukturálně na oblast obecných otázek taktiky, a metody strukturální a dílčí.

a) **Obecné otázky kriminalistické taktiky** jsou otázkami úvodními, které určují základnu této části obecné kriminalistiky. Jde především o vymezení pojmu, předmětu, obsahu a struktury, vztahu k jiným vědním oborům, výše vymezené základní zásady.[109]

b) **Metody strukturální -** strukturální metody kriminalistické taktiky jsou základní a nosnou problematikou kriminalistické taktiky, protože zajišťují koordinaci celé kriminalisticko-taktické činnosti v jednotný celek, cílevědomě zaměřený k vysoce efektivnímu, objektivnímu, rychlému a hospodárnému boji s trestnou činností.
kriminalistické verze; plánování a organizace odhalování, objasňování, vyšetřování; prevence trestné činnosti a spolupráce s veřejností; kriminalistická informatika.

c) **Metody dílčí -** dávají návod, byť v obecnější rovině (neboť v podstatě každý trestný čin[110] je individuální), jak aplikovat jednotlivé kriminalisticko-taktické metody co nejefektivněji tak, aby splnily konkrétní cíl, s pokud možno nejmenším vynaložením sil a prostředků (zásada hospodárnosti).

Jde o **metody základní** nejčastěji v praxi používané při zpracování nápadu kriminalisticko-relevantní události, či jejího vyhledání ze strany oprávněných subjektů:

Výslech, ohledání, zadržení, prohlídka, pátrání, využití znalců a odborníků a **metody zvláštní** jejich uplatnění připadá jen v odůvodněných případech na základě konkrétních faktů a zákonného zmocnění: **konfrontace, rekognice, prověrka výpovědi na místě, rekonstrukce, kriminalistický experiment (vyšetřovací pokus)[111], operativně pátrací prostředky[112].**

---

[106] Blíže např. ČÁP, J., ŠMÍD, M. *Finanční šetření – oživující prvek pro českou kriminalistiku,* In: ČÁP, J., SUCHÁNEK, J. a kol. *Pokroky v kriminalistice 2023 – Sborník vědeckých prací a studií z mezinárodní konference* Praha: PA ČR. 2023, s. 314 - 328.

[107] KONRÁD, Z. et al.. *Kriminalistika: Kriminalistická taktika a metodiky vyšetřování*. 2. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2021. s. 13.

[108] KONRÁD, Z. et al.. *Kriminalistika: Kriminalistická taktika a metodiky vyšetřování*. 2. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2021, s. 15 – 16.

[109] Blíže např. NĚMEC, M. *Kriminalistická taktika pro policisty a studenty Policejní akademie České republiky v Praze*. Praha: ABOOK, 2017, s. 46 - 60.

[110] Šířeji „kriminalisticky relevantní událost“

[111] Hlava pátá, Oddíl třetí „Některé zvláštní způsoby dokazování“ § 104a a násl. tr. řádu.

[112] § 158b a násl. trestního řádu. Blíže v následující kapitole.

Pozn. některé dílčí metody jako např.: instituty zadržení, prohlídky a pátrání jsou také rozpracovány teorií kriminální služby, a proto bývají považovány i za metody operativně pátrací činnosti.[113] Kriminalistická taktika ve svém obsahu doporučení klade velký důraz nejen na přípravu každé kriminalisticko-taktické metody, ale především na metodiku a taktiku jejího provedení, včetně dokumentace do podoby důkazního prostředku, v souladu s příslušnou procesní normou.[114] V uvedené souvislosti je vhodné zmínit i aplikaci poznání v podobě tzv. **taktických postupů založených na reflexivních úvahách**[115], procesu hypotetického uvažování, kritického myšlení, metod logického uvažování.

Současná kriminalistická věda v oblasti kriminalistické taktiky předkládá řadu osvědčených metod a postupů, taktických operací. Autor, v souladu s členy výzkumných týmů, které v nedávné době vedl a vede[116], a po konzultacích se současnými osobnostmi kriminalistické vědy, si dovoluje předložit návrh o vložení oblasti „Finančního šetření“ mezi stávající dílčí metody[117] a dokonce mezi metody označované teorií, ale i kriminalistickou praxí jako metody zvláštního způsobu dokazování, a to obdobně jako metodu „Operativně pátrací činnosti[118]“.

Dokonce v souladu s učením některých osobností naší „Československé kriminalistiky“, jít dál a konstatovat, že objektem kriminalistické taktiky jsou kriminalistické stopy zkoumané metodami kriminalistické taktiky, a to nejen paměťové stopy, ale i hmotné stopy zkoumané metodami kriminalistické taktiky[119].

Proces finančního šetření je vhodné vnímat v souběhu s vedením konkrétního trestního řízení, ale u závažnější trestné činnosti i s procesem operativního rozpracování (využití prostředků operativně pátrací činnosti).

Operativní rozpracování je specifická policejní činnost oprávněných příslušníků[120] bezpečnostních sborů, jednajících za policejní orgán, přičemž je vedeno především utajovanou formou, za využití speciálních operativních prostředků a opatření, včetně využití podpůrných operativně pátracích prostředků, ale i např. spolupráce se zpravodajskými službami, které mohou konat ve stejné věci zpravodajské šetření.

Současný **postup příslušníků vedoucích finanční šetření,** pro konkrétní trestní řízení, je možné rozdělit do dvou částí:

(1) V prvé části dochází k **zajištění** na základě předchozího nezbytného šetření k identifikaci věci podezřelé z použití jako **nástroje** trestné činnosti, **výnosu** z trestné činnosti či **náhradní hodnoty** za ně.

(2) V druhé části jsou tyto věci **odčerpány** pachateli či jiné osobě, při splnění zákonných podmínek, a to **rozhodnutím soudu**, kterým je uložena některá z příslušných majetkových sankcí.

---

[113] ČÁP, J. *Kontrola příslušníků a zaměstnanců bezpečnostních sborů*. Praha: Policejní akademie ČR v Praze, 2022, s. 105 - 106.

[114] ČÁP, J. *Kontrola příslušníků a zaměstnanců bezpečnostních sborů*. Praha: Policejní akademie ČR v Praze, 2022, s. 108.

[115] Blíže: KONRÁD Z. et al. *Kriminalistika: Kriminalistická taktika a metodiky vyšetřování*. 2. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2022, s. 17 – 20.

[116] Např. Výzkumný projekt Ministerstva vnitra ČR s názvem „Metody zpracování podrobného majetkového profilu sloužící pro uložení ochranného opatření ‚zabrání části majetku‘ podle § 102a trestního zákoníku“ a identifikačním číslem VC20222025001.

[117] Blíže např. ČÁP, J. *Kontrola příslušníků a zaměstnanců bezpečnostních sborů*. Praha: Policejní akademie ČR v Praze, 2022, s. 92 - 102.

[118] Blíže např. ČÁP J. *Operativně pátrací činnost – „kriminalisticko taktický pohled“*. In: ČÁP, J., SUCHÁNEK, J. a kol. *Rozvoj kriminalistiky z pohledu českého a slovenského výzkumu – Sborník vědeckých prací a studií.* s. 270 - 288.

[119] Blíže METEŇKO, J. *Kriminalistická taktika*. Bratislava: APZ v Bratislave, 2012, s. 24 - 26.

[120] Nejčastěji služby kriminální policie a vyšetřování Policie ČR.

Příslušníkovi vedoucímu konkrétní trestní řízení jsou při zajišťování věcí, o kterých je důvodné podezření, že:

- jsou nástrojem trestné činnosti[121], nebo
- jsou výnosem z trestné činnosti, či
- jsou náhradní hodnotou za ně,

k dispozici **následující trestněprávní instituty** upravené oddíle čtvrtém, Hlavy čtvrté[122], části první trestního řádu § 77b-81b, a to především **Zajištění nástrojů trestné činnosti a výnosů z trestné činnosti a náhradní hodnoty**,[123] a dále pak v případě ochranného opatření Zabrání části majetku[124] především postup upravený v části věnované výkonu ochranných opatření a to konkrétně v § 358b[125] tr. řádu.[126]

Proces finančního šetření lze shrnout do postupného procesu vyhledávání, dokumentace a zajišťování: **výnosů z trestné činnosti**, **nástrojů trestné činnosti a náhradní hodnoty** (za výnos či nástroj trestné činnosti) a vyhotovení majetkového profilu pro účely **zajištění výkonu majetkových trestních sankcí** nebo **zajištění nároku poškozeného** v trestním řízení včetně následujících úkolů, které jsou spojeny se **správou zajištěného majetku**, tedy 3. fází postupu a to:

1. Vyhledávání majetku
2. Zajišťování majetku
3. Správa zajištěného majetku[127]

Cílem finančního šetření je zajistit majetek pro účely trestního řízení, který lze následně odčerpat za pomoci celé široké škály trestněprávních institutů, přičemž napomáhá k ukládání spravedlivých trestních sankcí.[128]

Ústavní limity a základní zásady trestního práva

V souvislosti s kriminalisticko-taktickým výkladem[129] je na místě upozornit na tzv. „ústavní limity“, jimiž se musí výkon státní moci řídit. V tomto případě má autor na mysli zejména čl. 2 odst. 3 Ústavy, který stanoví, že: ***„Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.“*** [130] Výkon finančního šetření spojený s využitím instrumentů trestního a policejního práva je příslušník bezpečnostního sboru povinen podřídit této ústavní zásadě tak, aby jeho postupy byly obhajitelné a také, aby případné důkazy získané, byly použitelné v konkrétním trestním řízení.[131]

Oblast finančního šetření a souběžných i následných postupů v souvislosti s dokumentovaným trestním řízením, se zjištěním konkrétních podezření k nelegálnímu majetku, znatelně zasahuje do základních práv osob garantovaných již v Ústavním pořádku ČR,

[121] § 135a trestního zákoníku – nástroj TČ; § 135b trestního zákoníku – výnos z TČ
[122] Předběžná opatření a zajištění osob a věcí důležitých pro trestní řízení § 67-88o trestního řádu.
[123] Pododdíl 3 § 79a-79g trestního řádu.
[124] § 102a trestního zákoníku
[125] Nejdříve však až úseku vyšetřování, neboť tento postup je možný až vůči obviněnému
[126] ČÁP J., ŠMÍD, M. Finanční šetření – oživující prvek pro českou kriminalistiku. In: ČÁP, J., SUCHÁNEK, J. a kol. *Pokroky v kriminalistice 2023. Sborník vědeckých prací a studií z mezinárodní konference*. Praha: PA ČR, 2023, s. 314 – 328.
[127] dne 1.3.2022 nabyl účinnosti nový pokyn PP č. 23/2022, o správě majetku zajištěného v trestním řízení
[128] ČÁP J., ŠMÍD, M. Finanční šetření – oživující prvek pro českou kriminalistiku. In: ČÁP, J., SUCHÁNEK, J. a kol. *Pokroky v kriminalistice 2023. Sborník vědeckých prací a studií z mezinárodní konference*. Praha: PA ČR, 2023, s. 314 – 328.
[129] Např. ČÁP, J.. *Kontrola příslušníků a zaměstnanců bezpečnostních sborů*. Praha: Policejní akademie ČR v Praze, 2023, s. 89 - 108.
[130] Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, článek 2.
[131] Blíže např. ČÁP, J. *Prohlídky Kriminalisticko-taktický pohled*. Praha: Policejní akademie České republiky, 2022, s. 31.

konkrétně např. v čl. 36 odst. 1, čl. 38 odst. 2 a čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Aplikací zajišťovacích institutů vůči majetku pachatele a jeho kriminálního okolí dochází k omezení jednoho ze základních lidských práv a svobod a to k **omezení práva vlastnického**.

Ústavní soud ČR ve svých rozhodnutích opakovaně judikoval, že i v případě trestů, ale i ochranných opatření[132] (ke kterým zjištění z finančního šetření dává podklady) se vždy plně uplatní obecné standardy dokazování v trestním řízení a zásady trestního práva a že je nutné postupovat bez důvodných pochybností, tak jako tomu je v každém trestním řízení.[133] V případě ochranného opatření, které může uložit jen příslušný soud, který je vázán obecnými zásadami trestního sankcionování tj. zásadou zákonnosti, humanity trestních sankcí a zásadou subsidiarity trestní represe[134].

Základní zásady trestního řízení jsou určité právní principy, vůdčí právní ideje, jimiž je ovládáno trestní řízení.[135] Jsou základem, na němž stojí trestní právo procesní, při aplikaci jednotlivých institutů slouží jako vodítko v nejen sporných situacích, přičemž by měl být vždy sledován účel zákona vyjádření § 1 trestního řádu. Aplikace trestního práva v mezích základních zásad vytváří předpoklad spravedlivého procesu. V souvislosti s ochrannými opatřeními zmiňme především tyto základní zásady[136].

Zásada kontradiktornost

Je zásadou, která konstatuje, že k naplnění podmínky spravedlivého procesu je třeba, aby každá strana měla možnost předložit své důkazy, argumenty a možnost se vyjádřit k důkazům protistrany.

Zásada materiální pravdy

Vyjadřuje snahu o dobrání se poznání skutkového stavu v potřebném rozsahu a potřebnou mírou praktické jistoty, za využití dostupných prostředků.

Zásada vyhledávací

Orgány činné v trestním řízení postupují v souladu se svými právy a povinnostmi uvedenými v trestním řádu a za součinnosti stran tak, aby byl zjištěn skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro jejich rozhodnutí.[137]

Zásada volného hodnocení důkazů

Orgány činné v trestním řízení hodnotí důkazy podle svého vnitřního přesvědčení založeného na pečlivém uvážení všech okolností případu jednotlivě i v jejich souhrnu.[138]

Zásada přiměřenosti[139]

Trestní věci projednávají s plným šetřením práv a svobod zaručených Listinou základních práv a svobod a mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána; při provádění úkonů trestního řízení lze do těchto práv osob, jichž se takové úkony dotýkají, zasahovat jen v odůvodněných případech na základě zákona a v nezbytné míře pro zajištění účelu trestního řízení.[140]

---

[132] Např. postupu tzv. rozšířené konfiskace majetku dle ust. § 102a trestního zákoníku.
[133] Srov. Např. Nález Ústavního soudu II. ÚS 1849/17, ze dne 22. 5. 2018, K rozhodování o zabrání věci v trestním
[134] Blíže JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné.* 8. vydání. Praha: Leges, 2022, s. 484.
[135] Blíže JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo procesní.* 6. vydání. Praha: Leges, 2021, s. 127.
[136] Ostatní zásady blíže např. JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo procesní.* 6. vydání. Praha: Leges, 2021, s. 127 - 200.
[137] § 2 odst. 5 tr. řádu.
[138] § 2 odst. 6 tr. řádu.
[139] V souvislosti s ochrannými opatřeními především § 96 TrZ.
[140] § 2 odst. 4 tr. řádu.

Specializace příslušníků

Finanční šetření je speciálním postupem vedeným odborně zdatnými příslušníky za policejní orgán[141], s cílem dohledání majetku pachatele trestné činnosti, za účelem jeho zajištění v rámci předpokládaného uložení trestu, či ochranného opatření, v rámci naplnění základního účelu[142], smyslu vedeného trestního řízení vyjádřeného v § 1 odst. 1 TrŘ. V převážné většině je finanční šetření vedeno s cílem zpracovat tzv. „úplný majetkový profil zájmových osob".

Zájmovou osobou je pak pachatel dokumentovaného jednání, ať už v podobě prověřovaného, podezřelého, obviněného, obžalovaného[143], ale i dalších osob, v součinnosti s pachatelem, na které mohl pachatel majetek převést, ukrýt, ponechat u nich.

V posledních letech policejní praxe dospěla k nutnosti specializace příslušníků vedoucí finanční šetření, neboť tento druh policejní činnosti vyžaduje specifika znalostí a postupů, s kterými nedisponují běžní vyšetřovatelé, detektivové, asistenti, analytici. Specializace je získávána nabídkou odborných kurzů v rámci celoživotního vzdělávání přímo v bezpečnostních sborech, či odbornými institucemi, včetně vysokých škol. Dovednosti specialistů na oblast finančního šetření jsou především z oblasti policejního práva, trestního práva, finančního práva a kriminalistiky. Pro tyto specialisty se v policejní praxi vžil slangový pojem, označující jejich specializaci, dovednosti a to **„výnosář"**. V době nedávné byla vytvořena i certifikovaná metodika[144] a je vedeno několik výzkumných projektů[145].

Současná policejní praxe vyžaduje při odhalování závažnějších forem trestné činnosti specializaci dovedností a týmovou spolupráci. Optimální model této spolupráce je tvorba tzv. mikro týmů v podobě složení:

Hlavní zpracovatel (vyšetřující, či procesualista)

Detektiv (operativní činnost)

Výnosář[146] (finanční šetření)

U složitějších případů pak tento tým možné doplnit o osoby případového analytika, asistenta vyšetřujícího, ale i osoby konzultantů a znalců[147].

Z pohledu kriminalistické taktiky je vhodné pokud, sofistikovaná práce vyšetřujícího týmu, je plánovaná a organizovaná za využití strukturálních metod výše naznačených[148].

Rozšířená konfiskace majetku

Zabrání části majetku je jedním z nových ochranných opatření, které bylo do trestního zákoníku v České republice vloženo relativně v nedávné době. Ochranné opatření slouží k tzv. "rozšířené konfiskaci" a bylo do českého právního řádu implementováno na základě závazků České republiky, z členství v Evropské unii a to Směrnicí 2014/42/EU, ze dne 3. 4. 2014, o zajišťování a konfiskaci nástrojů a výnosů z trestné činnosti v Evropské unii, vyhlášenou v Ústředním věstníku EU L 127/39, dne 29. 4. 2014. Od počátku se jedná o instrument vyvolávající v právní obci polemiky, které je potřebné diskutovat a z pohledu kriminalistické

[141] Vymezení policejního orgánu blíže v § 12 TrŘ

[142] Účelem trestního řádu je upravit postup orgánů činných v trestním řízení tak, aby trestné činy byly náležitě zjištěny a jejich pachatelé podle zákona spravedlivě potrestáni.

[143] Podle jeho procesního postavení.

[144] ŠUGÁR, J. a kol. *Finanční šetření v trestním řízení.* 1. vydání. Praha Vysoká škola finanční a správní, 2015, 180 s. Edice EUPRESS.

[145] Např. „Metody zpracování podrobného majetkového profilu sloužící pro uložení ochranného opatření ‚zabrání části majetku' podle § 102a trestního zákoníku", s identifikačním číslem projektu VC20222025001.

[146] „Specialista" dle písm. g) č l. 1 ZPPP 174/2011, k provádění finančního šetření v trestním řízení.

[147] ČÁP J., ŠMÍD, M. Finanční šetření – oživující prvek pro českou kriminalistiku. In: ČÁP, Jan, Jaroslav SUCHÁNEK a kol. *Pokroky v kriminalistice 2023. Sborník vědeckých prací a studií z mezinárodní konference*. Praha: PA ČR, 2023, s. 314 - 328.

[148] Blíže např. ČÁP, J. *Kontrola příslušníků a zaměstnanců bezpečnostních sborů*. Praha: Policejní akademie ČR v Praze, 2022, s. 89 – 94.

teorie připravit nezbytné penzum informací a nástrojů k implementaci v procesu soudního rozhodování o trestní věci.

Odborná policejní a bezpečnostní praxe si vyžádala výzkum k aplikaci tohoto ochranného opatření, jehož výstupem je vznik certifikované metodiky a softwarového nástroje, k výpočtu tzv. "hrubého nepoměru", v majetku pachatele. Řešeny jsou otázky, jak co nejefektivněji odčerpat finanční prostředky pachateli trestné činnosti, šířeji řečeno zločinnému prostředí, v němž pachatel působí. Mnohé efektivní prostředky jsou již v oblasti policejních činností zpracovány v metodě „Finančního šetření“, kterou se autor snaží, jak výše i naznačeno, šířit a popularizovat v odborné praxi tím, že dlouhodobě vzdělává vysokoškolské studenty bezpečnostně právních a kriminalistických oborů a policejní praxi, v rámci specializačních kurzů.

Zároveň se svým výzkumným týmem úspěšně ukončil bezpečnostní výzkum[149] týkající se ochranného opatření „Zabrání části majetku“ podle ust. § 102a trestního zákoníku. Oblasti se autor dále věnuje i v rámci další výzkumné činnosti se studenty navazujícího magisterského studia Vysoké školy finanční a správní v Praze, pod názvem „Nové trendy v oblasti finančního šetření“[150] a připravil speciální volitelný předmět navazující na kriminalistické učení, především z oblasti taktiky a metodiky vyšetřování jednotlivých druhů trestných činů.

Cílem autora je předložit podstatná výzkumná zjištění a odkázat na dosavadní výstupy, v podobě především certifikované metodiky pro Policii ČR a vytvořeného softwarového nástroje, ale i řady odborných statí publikovaných v recenzovaných časopisech a monografiích tak, aby čtenář a případný zájemce o hlubší poznání nalezl nezbytné informace.

V konkrétně vedeném trestním řízení je na základě provedeného finančního šetření vytvářen **profil majetku pachatele a jeho okolí**, za účelem odčerpání výnosů z trestné činnosti, zajištění zdrojů k trestné činnosti a např. i oprávněných nároků poškozených, a to především obětí trestné činnosti. Postup Finančního šetření je procesem, který je již u policejních orgánů v posledních letech ustálen, a proveden certifikovanými kriminalistickými metodikami[151] postupů, ale i taktických operací. K účinnému boji s trestnou činností je v některých situacích vhodné, aby v soudním rozsudku bylo myšleno na konfiskaci majetku spojeného s určitým trestným činem, ale i konfiskaci dalšího majetku, který soud ve svém rozhodování považuje za výnosy z jiných trestných činů, či výnosy, u kterých není zcela prokázán jejich legální původ, kdy tento postup je označován jako „**rozšířená konfiskace**“[152].

Zabrání části majetku je jedním z ochranných opatření vymezených v oddílu druhém, díle třetím, Hlavy V trestního zákoníku, zákona č. 40/2009 Sb., ze dne 8. ledna 2009, (dále jen „TrZ“). Zabrání části majetku a je ochranným opatřením, které bylo do TrZ vloženo novelou obsaženou v zákoně č. 55/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád, dále jen „TŘ“), ve znění pozdějších předpisů, a dalších související zákony (dále jen „novelizační zákon k rozšířené konfiskaci"), který nabyl účinnosti dne 18. 3. 2017. Konfiskační směrnice navazuje na předchozí rámcová rozhodnutí Rady EU[153].

---

[149] Projekt Ministerstva vnitra ČR v rámci programu SecPro–(SECurity PROcurement), nazvaný „Metody zpracování podrobného majetkového profilu sloužící pro uložení ochranného opatření ‚zabrání části majetku‘ podle § 102a trestního zákoníku“, s identifikačním číslem projektu VC20222025001.

[150] Výsledek vznikl při řešení studentského projektu „Nové trendy v oblasti finančního šetření“ s využitím účelové podpory na specifický vysokoškolský výzkum Vysoké školy finanční a správní v Praze.

[151] ŠUGÁR, J a kol. *Finanční šetření v trestním řízení.* Praha Vysoká škola finanční a správní, 2015, 180 s. Edice EUPRESS.

[152] Blíže např. v bodu 19) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/42/EU, ze dne 3. dubna 2014, o zajišťování a konfiskaci nástrojů a výnosů z trestné činnosti v Evropské unii.

[153] Rámcové rozhodnutí Rady EU č. 2005/212/SVV, ze dne 24. 2. 2005, o konfiskaci výnosů z trestné činnosti a nástrojů trestné činnosti a rámcové rozhodnutí Rady EU č. 2006/783/SVV, ze dne 6. 10. 2006, o uplatňování vzájemného uznávání příkazů ke konfiskaci.

Dále pak je potřebné zmínit, že v bodu 21) Směrnice[154] Evropského parlamentu a Rady 2014/42/EU, ze dne 3. dubna 2014, o zajišťování a konfiskaci nástrojů a výnosů z trestné činnosti v Evropské unii bylo stanoveno cit.: „*Rozšířená konfiskace*“ *by měla být možná v případě, kdy má soud za to, že dotyčný majetek pochází z trestné činnosti. To neznamená, že musí být prokázáno, že dotyčný majetek pochází z trestné činnosti. Členské státy mohou například stanovit, že je dostatečné, pokud soud bude považovat za pravděpodobnější nebo může důvodně předpokládat, že je podstatně pravděpodobnější, že dotyčný majetek pochází z trestné činnosti, než z jiných činností. V této souvislosti musí soud zvážit zvláštní okolnosti případu včetně skutečností a dostupných důkazů, na jejichž základě by mohlo být vydáno rozhodnutí o rozšířené konfiskaci. Skutečnost, že majetek určité osoby je neúměrný jejímu legálnímu příjmu, by mohla patřit mezi skutečnosti umožňující soudu učinit závěr, že majetek pochází z trestné činnosti. Členské státy by rovněž mohly stanovit podmínku určitého časového období, během něhož by se o majetku mohlo předpokládat, že pochází z trestné činnosti.“*

K upřesnění české právní úpravy rozšířené konfiskace majetku pachatele je možné konstatovat, že trestní zákoník vymezuje ochranná opatření ve zmíněném oddíle druhém v § 98 TrZ v odst. 1) tak, že *„Ochrannými opatřeními jsou ochranné léčení, zabezpečovací detence, zabrání věci, zabrání části majetku a ochranná výchova.“, přičemž v* odstavci 3) § 98 TrZ zákonodárce doplňuje, že *„*Zabrání části majetku nelze uložit vedle propadnutí téže části majetku.“

Současné zákonné vymezení zabrání části majetku dle § 102a TrZ zní:

Zabrání části majetku

(1) *Soud může uložit zabrání části majetku pachateli, který byl uznán vinným úmyslným trestným činem, na který trestní zákon stanoví* ***trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby nejméně čtyři léta****, nebo* ***trestným činem*** *výroby a jiného nakládání s dětskou pornografií (§ 192), neoprávněného přístupu k počítačovému systému a neoprávněného zásahu do počítačového systému nebo nosiče informací (§ 230), opatření a přechovávání přístupového zařízení a hesla k počítačovému systému a jiných takových dat (§ 231), pletich při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži (§ 257), pletich při veřejné dražbě (§ 258), nedovoleného pěstování rostlin obsahujících omamnou nebo psychotropní látku podle § 285 odst. 2 až 4, šíření toxikomanie (§ 287), podplacení (§ 332) nebo nepřímého úplatkářství (§ 333), pokud pachatel takovým trestným činem pro sebe nebo pro jiného získal nebo se snažil získat majetkový prospěch a soud má za to, že určitá část jeho majetku pochází z trestné činnosti vzhledem k tomu, že hodnota majetku, který pachatel nabyl nebo převedl na jinou osobu nebo do majetku ve svěřenském fondu* ***v době nejdéle 5 let před spácháním takového trestného činu, v době jeho páchání nebo po jeho spáchání, je v hrubém nepoměru*** *k příjmům pachatele nabytým v souladu se zákonem nebo byly zjištěny jiné skutečnosti odůvodňující takový závěr.*

(2) *Soud může uložit zabrání části majetku ve vztahu k věci, která by jinak mohla být zabrána podle odstavce 1, pokud pachatel takovou věc*

a) *převedl na jinou osobu bezplatně nebo za nápadně výhodných podmínek a tato osoba věděla nebo mohla a měla vědět, že na ni takovou věc převedl z toho*

[154] Pozn. Směrnice jsou právní akty EU, které stanoví závazné cíle, jichž mají dosáhnout členské státy EU, jimž jsou určeny (článek 288 Smlouvy o fungování Evropské unie). Formu a způsoby provedení směrnice ve svém vnitrostátním právu si členské státy mohou zvolit samy. Jsou nicméně vázány podmínkami dané směrnice z hlediska výsledku, kterého je třeba dosáhnout, a lhůty pro provedení. Opatření, která přijaly, musejí vnitrostátní orgány členských států oznámit Komisi. Evropská komise posoudí úplnost a správnost provedení právních předpisů Unie ve vnitrostátním právu.

důvodu, aby se vyhnul jejímu zabrání, nebo že taková věc byla získána v rozporu se zákonem,

b) *převedl na osobu blízkou,*

c) *převedl na právnickou osobu, ve které má sám nebo ve spojení s osobami blízkými většinovou majetkovou účast, většinový podíl na hlasovacích právech nebo rozhodující vliv na řízení, a takovou věc pachatel bezplatně nebo za nápadně výhodných podmínek užívá,*

d) *převedl do majetku ve svěřenském fondu, nebo*

e) *nabyl do společného jmění manželů.*

(3) *Soud při určení části majetku, jejíž zabrání ukládá, stanoví konkrétní věci podléhající zabrání. Pokud byl zjištěn* ***hrubý nepoměr mezi hodnotou majetku a příjmy pachatele*** *nabytými v souladu se zákonem ve sledovaném období, může takto určit jakékoli věci pachatele v hodnotě až do výše zjištěného hrubého nepoměru.*

(4) *Není-li známo, kde se věci, které by mohly být zabrány, nacházejí, nebo jejich zabrání není vhodné zejména s ohledem na práva třetích osob, anebo jestliže ten, komu mohla být věc zabrána, ji před rozhodnutím o zabrání zničí, poškodí, zcizí, nebo její zabrání jinak zmaří, může soud uložit* ***zabrání náhradní hodnoty****, včetně peněžité částky, až do výše, která odpovídá hodnotě takové věci. Hodnotu věci, jejíž zabrání mohl soud uložit, soud stanoví na základě odborného vyjádření nebo znaleckého posudku.*

(5) *Zabrání* ***postihuje i plody a užitky věci****, které náležejí osobě, jíž se taková věc zabírá. Zabrání se nevztahuje na věci, jichž je nezbytně třeba k uspokojení životních potřeb osoby, které se zabírá část majetku, nebo osob, o jejichž výživu nebo výchovu je tato osoba podle zákona povinna pečovat.*

Pozn. *V hmotněprávní rovině upraveno i v § 26a ToPO[155], § 21 odst. 2 ZSM[156] a procesně je potřebné zmínit § 358a a 358b TŘ.*

Pokud trestní řízení má být úplné, je potřebné, aby orgány činné v trestním řízení, a především v přípravném řízení trestním se příslušníci jednající za policejní orgán zabývali odčerpáváním výnosů z trestné činnosti. Začleněním citovaného ustanovení zabrání části majetku mezi ochranná opatření došlo k znatelnému rozšíření možnosti odčerpání, kdy v souvislosti s obsahem ustanovení odborná praxe hovoří o tzv. „rozšířené konfiskaci“, která vychází ze základní premisy a to, že:

- **pokud se pachatel dopustil určených trestných činů, ze zištných důvodů, disponuje s nelegálním majetkem, který je nutné odčerpat, zabavit, přičemž se rozšiřuje na další majetek, byť jej nelze přímo spojit s odsuzujícím rozhodnutím za trestní jednání.**

Typické trestní jednání, kde je na místě zvažovat tento postup je oblast závažné kriminality, především organizovaného charakteru, korupce, drogové kriminality, legalizace výnosů z trestné činnosti a obchodu s lidmi. Hlavním motivem pachatelů je v těchto případech získat majetkový prospěch, který následně usnadňuje jejich další trestnou činnosti, zakrývání trestné činnosti, investování prostředků do legální ekonomiky, ale i politiky. V zájmu ochrany základních demokratických hodnot společnosti je zjištění a objasnění trestné činnosti, ale právě i odčerpání nelegálních prostředků, mj. i krajní možností rozšířené konfiskace.

Od počátku účinnosti[157], vyvolává nové ochranné opatření protichůdné diskuze, pohledy nad ústavností tohoto postupu. Ochranná opatření mohou být za zákonných podmínek uložena

[155] Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim

[156] Zákon č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže a o změně některých zákonů (zákon o soudnictví ve věcech mládeže)

[157] V odborné veřejnosti, již v době legislativního procesu.

i osobám odlišným od pachatele, neboť **primárně cílí na ochranu společnosti**, na rozdíl od trestu, jímž mohou být stiženi jen pachatelé trestné činnosti.[158]Současné konfiskační nástroje vychází ze spojitosti mezi konkrétním trestním jednáním a konfiskovaným majetkem. Rozšířená konfiskace však tuto zjednodušenou premisu pojímá šířeji. Někteří významní autoři právní teorie a praxe při úvahách o rozšířené konfiskaci hovoří o vztahu mezi skutkem, kterým byl nelegální prospěch získán a trestným činem, pro který byl pachatel odsouzen za *„velmi rozvolněný"*[159]. Současná praxe orgánů činných v trestním řízení (dále jen "OČTŘ) je stále **postavena na striktním dodržování základním zásad trestního řízení,** a kromě jiného tedy prokazování přímé souvislosti mezi konkrétním trestním jednáním a nelegálním majetkem, a to i přes současné znění zabrání části majetku. Při argumentaci svého odporu poukazují na potřebu **dodržování zásady materiální pravdy, zjištění skutkového stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti**, a to v rozsahu, který je nezbytný pro jejich rozhodnutí[160]. Rozšířenou konfiskaci tedy vnímají jako rozporuplný postup uplatnění práva, neboť dle jejich názoru je v rozporu s některými zásadami trestního práva. Praxe OČTŘ zřejmě nepřijme riziko nesprávného postupu a nadále bude aplikovat zaručené postupy k odčerpávání nelegálních a sporných zisků a tím požadavky Směrnice nebudou uplatňovány[161]. Výkon finančního šetření spojený s využitím instrumentů trestního a policejního práva je příslušník bezpečnostního sboru povinen podřídit této ústavní zásadám tak, aby jeho postupy byly obhajitelné a také, aby případné důkazy získané, byly použitelné v konkrétním trestním řízení.[162] Oblast finančního šetření, následných postupů v souvislosti s dokumentovaným trestním řízením, se zjištěním konkrétních podezření k nelegálnímu majetku, znatelně zasahuje do základních práv osob garantovaných již v Ústavním pořádku ČR, konkrétně pak např. v čl. 36 odst. 1, čl. 38 odst. 2 a čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Ústavní soud ČR ve svých rozhodnutích opakovaně judikoval, že i v případě ochranných opatření se vždy plně uplatní obecné standardy dokazování v trestním řízení a zásady trestního práva a že je nutné postupovat bez důvodných pochybností, tak jako tomu je v každém trestním řízení.[163] V případě ochranného opatření, které může uložit jen příslušný soud vázány obecnými zásadami trestního sankcionování, tj. zásadou zákonnosti, humanity trestních sankcí a zásadou subsidiarity trestní represe[164].

Certifikovaná metodika

Výzkumnou činností autora a jeho týmů došlo k vytvoření certifikované metodiky pro Policii ČR, která obsahuje kromě formálních náležitostí povinných pro tento druh dokumentu i parametry zmiňující nezbytný odkaz na vědeckost vedeného postupu, jako je stanovení cíle, konkretizace výzkumných metod, nástrojů a technik či např. vymezení tzv. novosti postupů. ¨

Z praktického hlediska však především hodnoty, o které je možné opřít konkrétní postupy aplikace finančního šetření za účelem i možného návrhu soudu k zvážení aplikace ochranného opatření zabrání části majetku.

---

[158] Tzv. dualistické pojetí trestních sankcí v české trestněprávní úpravě. (tresty a ochranná opatření)
[159] ŠÁMAL, Pavel. *Stanovisko k návrhu zákona, kterým se mění trestní zákoník a další související zákony, ze dne 18. 1. 2016*. Čj. OVA 1524/15. Úřad vlády, Pracovní komise pro trestní právo. 2016. s. 2.
[160] § 2 odst. 5 TrŘ.
[161] Tvrzení je doloženo řízenými rozhory autora s odborníky, z policejní a justiční praxe, v rámci zastřešující, výše zmíněné výzkumné činnosti.
[162] Blíže např. ČÁP, J. *Prohlídky Kriminalisticko-taktický pohled.* Praha: Policejní akademie České republiky, 2022, s. 31.
[163] Srov. Např. Nález Ústavního soudu II. ÚS 1849/17, ze dne 22. 5. 2018, K rozhodování o zabrání věci v trestním
[164] Blíže JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné.* 8. vydání. Praha: Leges, 2022, s. 484.

Základní výzkumný projekt byl po celou do veden za účasti odborného gestora z Národní centrály proti organizovanému zločinu, služby kriminální policie a vyšetřování, Policie ČR[165] a díky této součinnosti byla stanovena pevná struktura obsahu metodiky na část:

- obsahující právní rozbor, včetně odkazů na současnou judikaturu,
- analyzující zahraniční zkušenost,
- rozbor analytických metod finančního šetření,
- předkládající softwarový nástroj,
- aplikační příklady a
- závěr včetně doporučení a legislativních návrhů čerpajících ze zahraniční úpravy.

Obsah metodiky a připojeného SW nástroje byl podroben oponentskému řízení v rámci akademické, ale i profesní komunity a nebylo shledáno pochybení. Ze strany Policie ČR jde tedy o jeden z výstupů bezpečnostního výzkumu přímo aplikovatelného v praxi.

Z teoretického hlediska je potřebné zmínit dvě základní premisy, a to že se jedná o **dílčí instrument**, na který by se nemělo zapomínat již v počátcích finančního šetření, přesto že budou k dispozici jednoduší a praxí osvědčený instrumenty k odčerpání majetku pachatele. Z pohledu státního zástupce a soudce vyslovení např. peněžitého trestu.

K obsahu výzkumného zjištění je potřebné se ponořit do textu metodiky a tvůrčím způsobem využít nabídnuté aplikace „SW nástroje“, např. na modelových příkladech či konkrétní trestní kauze.

Zkráceně lze konstatovat, že je pracováno s metodou „**Analýzy majetku – vlastních aktiv**“ a dohledává se a konkrétně detekuje, prokazuje i grafickými znázorněním tzv. „**Hrubého nepoměru**“ pachatele mezi jeho oficiálně přiznaným majetkem a skutečností, vyplývající právě z Finančního šetření.

Správa zajištěného majetku

Zajištěním majetku vzniká policistům jednajícím za policejní orgán povinnost se o majetek přiměřeně starat, tak aby nedocházelo k jeho poškození, ztrátě či jiné újmě. K tomuto účelu má dle zajištěné komodity k dispozici účty u České národní banky, zabezpečené prostory k uložení dle vnitřních předpisů jednotlivých policejních orgánů, a především možnost součinnosti specializovaných pracovišť jako je **Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových** (ÚZSVM)[166] a **Centrum zajištěných aktiv ministerstva vnitra ČR** (CENZA)[167]. Policejní orgán, orgány činné v trestním řízení si nesou odpovědnost za správu zajištěného majetku, proto odborná policejní praxe velmi uvítala zřízení a součinnost těchto specializovaných pracovišť, které svým zaměřením velmi odčerpali zatížení policistů, kteří se mohou více věnovat procesu vyhledávání a objasňování trestní činnosti. Specializované pracoviště jsou v součinnosti a k dispozici i státnímu zástupci a soudům.

Závěr

Autor odborné praxi předkládá tvrzení opřené o konkrétní zjištění současné kriminalistické teorie a praxe, opřené o dlouholetou zkušenost z konkrétních trestních kauz a soudních rozhodnutí a to že metoda „Finančního šetření“ je kriminalistickou metodou praktické činnosti, která svým obsahem patří mezi „Metody procesu poznání trestných činů a jiných kriminalisticky relevantních událostí“ (zjednodušeně do obecné části kriminalistické vědy, konkrétně mezi metody kriminalisticko taktické).

[165] Metodické pracoviště pro oblast Finančního šetření v Policii ČR.
[166] Zřízený zákonem č. 201/2002 Sb. ÚZSVM a spadající pod resort Ministerstva financí.
[167] Centrum zajištěných aktiv je oddělením Ministerstva vnitra ČR, které zajišťuje správu a prodej zajištěného majetku. Při správě a prodeji vycházíme ze zákona č. 279/2003 Sb. o výkonu zajištění majetku a věci v trestním řízení a o změně některých zákonů, v platném znění.



Metodou „Finančního šetření“ oprávnění policisté získávají a využívají informace ve vědomí lidí k objasnění kriminalisticky relevantní události, za možného použití dalších kriminalisticko taktických a kriminalisticko-technických prostředků. Jde o proces vyhledávání, dokumentace a zajišťování výnosů z trestné činnosti nebo zajišťování náhradní hodnoty a vyhotovení majetkového profilu pro účely zajištění výkonu trestu či ochranného opatření nebo zajištění nároku poškozeného v trestním řízení, a následujících úkolů spojených se správou takto zajištěného majetku. Metoda spočívá v prověřování kriminalisticky relevantních informací, objektů, míst a osob oprávněnými policejními orgány za účelem nalezení a zajištění majetku, v souvislosti s vedeným trestním řízením nebo pro plnění dalších úkolů policie, ale i jiných bezpečnostních sborů. Zároveň předkládá základní informace k aplikaci nového ochranného opatření nazývaného „Rozšířená konfiskace majetku pachatele“, s cílem upozornit odbornou veřejnost na tento významný instrument, jímž po vyčerpání ostatních prostředků trestního práva může ze strany soudů dojít k odčerpání majetku zločinného prostředí a tím ochránění společnosti před možnostmi jejího využití. Soudní praxe má tedy další z možností, jak efektivně bojovat s trestnou činností, je však potřebné na tuto možnost aplikace myslet ze strany policistů a státního zástupce od počátku přípravného řízení trestního. Dokumentace je zjednodušená jak doporučovanou certifikovanou metodikou, tak SW nástrojem, jenž umožňuje praktické grafické znázornění hrubého nepoměru v majetku pachatele.

Výsledek vznikl při řešení zmíněného výzkumného projektu MV ČR a dále byl rozšiřován v rámci studentského projektu „Nové trendy v oblasti finančního šetření“ s využitím účelové podpory na specifický vysokoškolský výzkum Vysoké školy finanční a správní, v Praze.

Seznam použité literatury:

1. ČÁP, J. *Finanční šetření - kriminalisticko taktický pohled*. Praha: Vysoká škola finanční a správní a.s., edice EDUCOpress, 155 s. ISBN 978-80-7408-279-5.
2. ČÁP, J. a kol. *Metodika finančního šetření k aplikaci ochranného opatření zabrání části majetku.* Praha: Policejní akademie České republiky v Praze, 2025, 164. s. Metodiku certifikovalo Policejní prezidium České republiky dne 27.6.2025, pod č. j. PPR-25461-3/ČJ-2025-990540, evidenční číslo osvědčení 05/2025.
3. ČÁP, J. Finanční šetření pohledem kriminalistické vědy. *Kriminalistika*. 2/2025, Praha: Ministerstvo vnitra ČR, s. 119 – 130. ISSN 1210-9150.
4. ČÁP, J.. *Finanční zpravodajství, Forenzní disciplíny, právo, kriminalistika*. Vysoká škola finanční a správní, Praha 2025, Ročník 10, číslo 2/2025, s. 122 - 135, ISSN 2533-4395.
5. ČÁP J., ŠMÍD, M. Finanční šetření – oživující prvek pro českou kriminalistiku. In: ČÁP, Jan, Jaroslav SUCHÁNEK a kol. *Pokroky v kriminalistice 2023 – Sborník vědeckých prací a studií z mezinárodní konference*. Praha: PA ČR, 2023, s. 314 - 328. ISBN 978-80-7251-557-8.
6. ČÁP, J. *Kontrola příslušníků a zaměstnanců bezpečnostních sborů*. Praha: Policejní akademie ČR v Praze, 2022, 170 s. ISBN 978-80-7251-553-0.
7. ČÁP, J. *Prohlídky – kriminalisticko taktický pohled*. Praha: Policejní akademie ČR v Praze, 2022, 114 s. ISBN 978-80-7251-545-5
8. ČÁP, J.. Operativně pátrací činnost – „kriminalisticko taktický pohled“. In: ČÁP, J., SUCHÁNEK, J. a kol. *Rozvoj kriminalistiky z pohledu českého a slovenského výzkumu – Sborník vědeckých prací a studií.* s. 270 – 288. ISBN 978-80-7251-554-7.

9. ČÁP, J. Aktuální problémy prohlídek. In: METENKO, J. a kol. *Pokroky v kriminalistice 2022*. Zborník vedeckých prác a štúdií. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2022. ISBN 978-80-8054-947-3.
10. ČÁP, J., DVOŘÁK, V., BLAŠKOVÁ, M. Zabrání části majetku - kriminalisticko-taktický pohled, In: *Aktuálne otázky teórie a praxe vyšetrovania - zborník vedeckých prác*. Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2022, s. 51 – 64. ISBN 978-80-8054-981-7.
11. JELÍNEK, J. *Ochrana základních práv a svobod v trestním řízení*. Praha: Leges, 2020. Teoretik. 548 s. ISBN 978-80-7502-444-2.
12. JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo procesní.* 6. vydání. Praha: Leges, 2021, 942 s. ISBN 978-80-7502-550-0.
13. JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné.* 8. vydání. Praha: Leges, 2022, 1040 s. ISBN 978-80-7502-576-0.
14. KONRÁD, Z., STRAUS, J. *Kriminalistika: teorie, metodologie a metody kriminalistické techniky*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2014. ISBN 978-80-7380-535-7.
15. KONRÁD, Z. a kol. *Kriminalistika: Kriminalistická taktika a metodiky vyšetřování*. 2. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2021. ISBN 978-80-7380-859-4.
16. METEŇKO, J. *Kriminalistická taktika*. Bratislava: APZ v Bratislavě, 2012, 267 s. ISBN 978-80-8054-553-6.
17. MUSIL, J., KONRÁD, Z., SUCHÁNEK, S. *Kriminalistika*. 2. přeprac. a dopl. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2004. Beckovy mezioborové učebnice. 583 s. ISBN 80-717-9878-9.
18. NĚMEC, M. *Kriminalistická taktika pro policisty a studenty Policejní akademie České republiky v Praze*. Praha: ABOOK, 2017. s. 46 - 60. ISBN 978-80-906974-0-9.
19. PORADA V., akol. *Kriminalistika. Technické, forenzní a kybernetické aspekty.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2016, s. 29, ISBN 978-80-7380-589-0.
20. STRAUS, J. a kol. *Úvod do kriminalistiky*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012m s. 45. ISBN 978-80-7380-367-4.
21. ŠÁMAL P., ŠKVAIN, P.. *Trestní zákoník – komentář*. 3. vydání, 2023, 4968 s. ISBN 978-80-7400-893-1.
22. ŠUGÁR, J. a kol. *Finanční šetření v trestním řízení.* 1. vydání. Praha Vysoká škola finanční a správní, 2015, 180 s. Edice EUPRESS. ISBN 978-80-7408-121-7.
23. Usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky. In: *Sbírka zákonů*. Praha, 1992, ročník 1992, částka 1/1993 Sb., číslo 2.
24. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky,
25. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/42/EU ze dne 3. 4. 2014 o zajišťování a konfiskaci nástrojů a výnosů z trestné činnosti v Evropské unii
26. Zákon č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže a o změně některých zákonů (zákon o soudnictví ve věcech mládeže)
27. Zákona č. 418/2011 Sb. o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim
28. Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
29. Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů
30. Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů
31. Nález Ústavního soudu II. ÚS 1849/17, ze dne 22. 5. 2018, K rozhodování o zabrání věci v trestním
32. ZPPP 174/2011, k provádění finančního šetření v trestním řízení.
33. Eurojust News. Issue No. 13. *The main issue: Freezing and confiscation of the proceeds of crime*. Eurojust Press & PR Service, 2015, zdroj: www.eurojust.europa.eu

Kontaktní údaje
plk. v. v. PhDr. Jan Čáp, Ph.D.
Katedra bezpečnosti a veřejného pořádku
Vysoká škola finanční a správní, a.s. v Praze, Česká republika
e-mail: jan.cap@mail.vsfs.cz
ORCID 0000-0003-1828-362X, https://orcid.org/0000-0003-1828-362X

ROZHODNUTIA SÚDOV A ICH VPLYV NA APLIKÁCIU BIOMETRICKÝCH SYSTÉMOV V BEZPEČNOSTNOSPRÁVNYCH SLUŽBÁCH

COURT DECISIONS AND THEIR IMPACT ON THE APPLICATION OF BIOMETRIC SYSTEMS IN SECURITY AND ADMINISTRATIVE SERVICES

Miroslava Dubanová

Abstrakt
Biometrické systémy sa v súčasnosti výrazne podieľajú na zvyšovaní efektivity a bezpečnosti činnosti bezpečnostných služieb Príspevok sa zameriava na využitie biometrických systémov v činnosti bezpečnostno-správnych služieb a skúma, akým spôsobom rozhodovacia činnosť súdov ovplyvňuje praktické uplatňovanie týchto technológií V teoretickej časti je vysvetlený pojem biometrie, základné biometrické a základné princípy fungovania biometrických systémov. Analytická časť hodnotí prínosy, riziká a súkromnoprávne aspekty biometrie, ako aj vplyv súdov na jej zákonné využívanie v praxi.
Kľúčové slová
biometrické systémy, bezpečnostné služby, identifikácia, ochrana osobných údajov

Abstract
Biometric systems currently play a significant role in improving the efficiency and security of security services. The paper focuses on the use of biometric systems in the activities of security-administrative services and examines how judicial decision-making influences the practical application of these technologies. The theoretical part explains the concept of biometrics, basic biometric methods, and the fundamental principles of biometric system operation. The analytical part assesses the benefits, risks, and privacy-related aspects of biometrics, as well as the impact of courts on its lawful use in practice..
Keywords
biometric systems, security services, identification, personal data protection

Úvod

Biometrické systémy patria medzi dôležité technológie modernej bezpečnostnej infraštruktúry. V činnosti bezpečnostných služieb sa využívajú najmä pri identifikácii a overovaní osôb, kontrole vstupu do chránených priestorov a pri zvyšovaní efektívnosti hraničnej kontroly. Prostredníctvom automatizovaného spracovania jedinečných biologických čŕt umožňujú bezpečnostným subjektom skrátiť čas na overovanie identity, znižujú riziko neoprávneného prístupu a súčasne zvyšujú úroveň objektívne overiteľných záznamov.

Ich nasadenie ovplyvňuje výrazne procesy rozhodovania v oblasti ochrany kritických infraštruktúr, riadenia hraničného režimu a všeobecnej bezpečnosti verejného poriadku, čo súčasne zvyšuje nároky na kvalitu a bezpečnosť samotných systémov. Biometrické technológie efektívne spájajú fyzickú bezpečnosť s digitálnou. Údaje o osobách sa ukladajú v centrálnych databázach, kde slúžia ako základ na monitorovanie ich pohybu, profilovanie rizikových skupín a celkové zvýšenie transparentnosti bezpečnostných opatrení. Keďže biometrické údaje patria medzi citlivé osobné údaje, ich spracúvanie vyžaduje prísny právny rámec a dôsledné rešpektovanie zásady proporcionality, minimalizácie a zákonnosti. V súčasnej praxi sa preto rozhodnutia súdov stávajú dôležitým korektívom činnosti subjektov bezpečnostnosprávnych služieb, pretože určujú hranice prípustného zásahu do práv dotknutých osôb a konkretizujú podmienky, za ktorých možno biometrické technológie používať. Súdy zároveň ovplyvňujú výklad právnych predpisov pri registrácii biometrických údajov, pri policajnom spracúvaní údajov a pri použití automatizovaného rozpoznávania osôb v bezpečnostnej praxi. Cieľom príspevku je preto analyzovať využitie biometrických systémov v činnosti bezpečnostných služieb a zároveň ukázať, ako rozhodovacia činnosť súdov formuje právne i praktické rámce ich naadzovania.

V nadväznosti na uvedené je potrebné skúmať biometrické systémy nielen ako technický prostriedok bezpečnostnej praxe, ale aj ako predmet právnej regulácie a súdnej kontroly. Rozhodnutia súdov pritom významne ovplyvňujú spôsob, akým subjekty bezpečnostnosprávnych služieb biometrické technológie zavádzajú, používajú a vyhodnocujú, najmä z hľadiska ich zákonnosti, primeranosti a zásahu do základných práv dotknutých osôb. Z tohto dôvodu je potrebné najprv objasniť samotný pojem biometrie, základné princípy fungovania biometrických systémov a ich hlavné aplikačné oblasti, aby bolo možné následne posúdiť aj právne limity ich využívania v bezpečnostnej praxi.

Pojem a základné princípy biometrických systémov

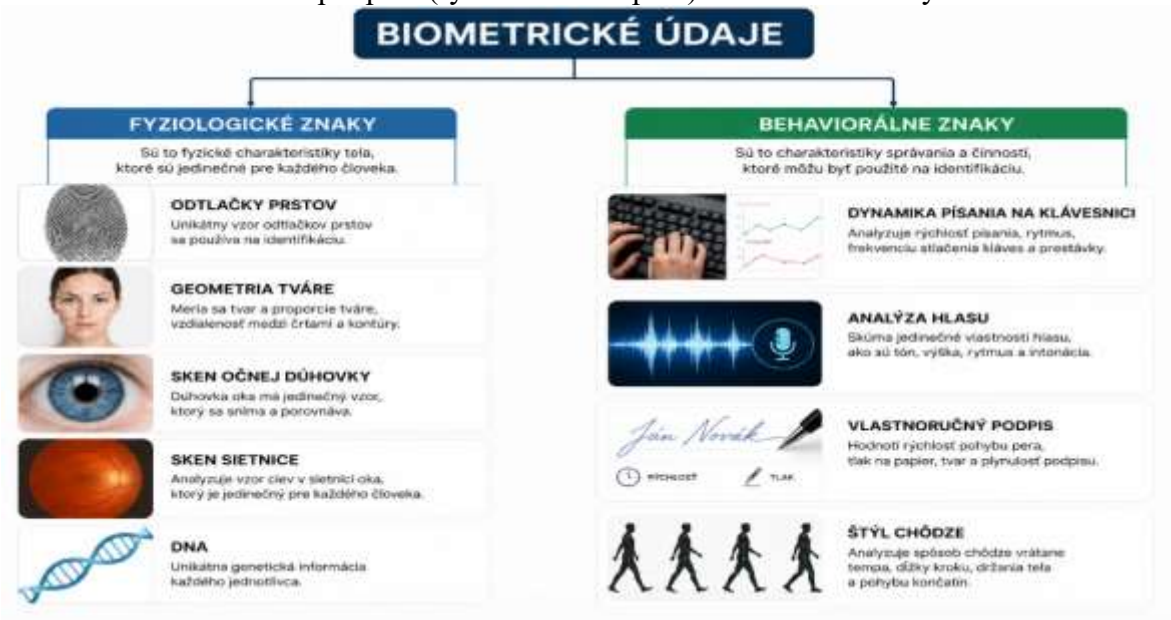
Biometria je vedecká disciplína, ktorá sa zaoberá meraním a porovnaním jedinečných fyziologických alebo správania sa charakteristík človeka s cieľom jeho spoľahlivej identifikácie alebo overenia. Biometrický systém typicky funguje v dvoch základných fázach: **registrácia** (zachytenie biometrických vzorov a vytvorenie biometrického rukopisu) a **overenie/identifikácia** (porovnanie aktuálne snímaného vzoru s uloženou šablónou v databáze).[168]

Biometrické systémy fungujú na zásade, že namiesto toho, čo človek **vlastní** (napr. kľúč, čipová karta) alebo čo **vie** (heslo, PIN), overujú to, kým človek **je**. Ich základné princípy môžeme rozdeliť do troch rovín: podľa akých vlastností človeka rozpoznávajú, ako technicky prebieha ich proces overovania a aké kritériá musia tieto vlastnosti spĺňať.

Rozdelenie biometrických charakteristík

Ľudské znaky, ktoré systémy merajú, sa delia do dvoch hlavných kategórií:

- **Fyziologické (štrukturálne) znaky:** Sú založené na fyzickej stavbe tela. Patria sem odtlačky prstov, geometria tváre, sken očnej dúhovky alebo sietnice či DNA. Tieto znaky sú zvyčajne stále po celý dospelý život.
- **Behaviorálne znaky:** Sú založené na správaní a naučených návykoch jednotlivca. Patrí sem dynamika písania na klávesnici, analýza hlasu, charakteristika vlastnoručného podpisu (rýchlosť a tlak pera) alebo dokonca štýl chôdze.[169]



Základné typy biometrických charakteristík. Zdroj: vlastná tvorba pomocou ChatGPT (OpenAI), 2026

[168] PLEVA, M. *Biometrické systémy bezpečnosti.* s.26
[169] DAS, R. *Biometric Technology: Authentication, Biocryptography, and Cloud-Based Architecture.* s. 6.

Technologický proces (Ako systém funguje)

Celý proces sa skladá zo štyroch nadväzujúcich krokov:

a) **Snímanie -** senzor (kamera, čítačka odtlačkov, mikrofón) zachytí surové biometrické dáta – napríklad fotografiu tváre alebo obraz odtlačku prsta.
b) **Extrakcia príznakov -** špeciálny softvér analyzuje surový obraz a vyberie z neho kľúčové, jedinečné body (napr. miesta, kde sa línie odtlačku spájajú alebo končia). Z týchto bodov vytvorí matematický kód – **biometrickú šablónu.** Skutočný obraz (napr. fotka prsta) sa v moderných systémoch kvôli bezpečnosti neukladá.
c) **Porovnávanie -** pri pokuse o prístup systém vygeneruje novú šablónu a porovná ju so šablónami uloženými v databáze.
d) **Rozhodnutie -** systém vyhodnotí percentuálnu zhodu. Keďže živé tkanivo sa mierne mení (napr. spotený prst, iné svetlo pri fotení), zhoda takmer nikdy nie je 100%. Ak miera zhody prekročí vopred nastavenú bezpečnostnú hranicu, systém prístup povolí.[170]

Verifikácia vs. Identifikácia

V praxi systémy porovnávajú dáta dvoma spôsobmi:

Verifikácia (systém 1:1): Používateľ zadá svoje meno (alebo priloží kartu) a systém porovnáva jeho biometriu len s tou jednou konkrétnou šablónou, ktorá k menu patrí. Odpovedá na otázku: *„Je tento človek naozaj tým, za koho sa vydáva?“* (napr. odomykanie smartfónu).

Identifikácia (systém 1:N): Systém vezme biometrické dáta a prehľadáva celú databázu, aby našiel zhodu. Odpovedá na otázku: *„Kto je tento človek?“* (napr. policajné vyhľadávanie v databáze odtlačkov).[171]

Kritériá pre výber biometrického znaku

Aby mohol byť akýkoľvek ľudský znak bezpečne použitý v systéme, musí spĺňať tieto základné podmienky:

- **Univerzálnosť:** každý človek by mal mať danú vlastnosť (napr. takmer každý má *tvár alebo prsty).
- **Jedinečnosť:** neexistujú dvaja ľudia s identickou vlastnosťou (napr. aj jednovaječné dvojičky majú rozdielne odtlačky prstov a dúhovky).
- **Trvalosť (Permanentnosť):** znak by sa nemal v čase výrazne meniť (starnutie, choroba).
- **Merateľnosť:** vlastnosť sa musí dať technicky jednoducho a rýchlo nasnímať.
- **Odolnosť voči podvodu:** určuje, aké náročné je systém oklamať (napr. umelým odtlačkom alebo fotkou tváre). Moderné systémy preto využívajú tzv. *Liveness Detection* (detekciu živého tkaniva – sledovanie mikropohybov oka či pulzu v prste).[172]

Využitie biometrických systémov v bezpečnostných službách

Kontrola vstupu a ochrana objektov v bezpečnostných službách

V prostredí bezpečnostných služieb sa biometrické systémy najčastejšie aplikujú v prístupových a dochádzkových systémoch. Biometrické prístupové systémy zabezpečujú, že do citlivých priestorov (napr. serverové miestnosti, archívy, priestory so zbraňami alebo

[170] VACCA, J. R. *Cyber security and IT infrastructure protection.* s. 168.
[171] DRAHANSKÝ, M., ORSÁG F. a kol. *Biometrie.* s.10.
[172] JAIN, A. K., BOLLE, R., PANKANTI, S. *Biometrics: personal identification in networked society*. s. 59.

priestory s dôvernou dokumentáciou) môže vstúpiť len oprávnená osoba, čím dochádza k eliminácii zneužívania prístupových kariet, kľúčov alebo hesiel.[173]

Na rozdiel od tradičných fyzických kľúčov alebo PIN-kódov sú biometrické znaky s ňou neoddeliteľne spojené, čo znižuje riziko ich prenosu na iné osoby a zvyšuje zodpovednosť jednotlivcov za ich prístupové práva. Používanie týchto systémov si však vyžaduje silnú ochranu osobných údajov a dôkladné zabezpečenie samotných biometrických databáz pred zneužitím.

Porovnanie tradičných a biometrických metód identifikácie v bezpečnostnej praxi

Tradičná metóda	Biometrický systém	Výhoda
Prístupové karty	Odtlačky prstov, tváre	Eliminácia zneužívania stratených alebo ukradnutých kariet.
Fyzické kľúče	Dúhovka	Nemožnosť prenosu na iné osoby
PIN kódy/heslá	Hlas/signatúra	Eliminácia zdieľania hesiel
Karty+ PIN	Viacfaktorová biometria	Dvojitá ochrana napr. tvár + otlačok

Hraničná a migračná kontrola

Biometrické systémy sa v súčasnosti široko využívajú aj v oblasti hraničnej a migračnej kontroly, najmä prostredníctvom biometrických pasov a systémov biometrického overovania na hraničných prechodoch. Na letiskách, a na hraničných priechodoch sú využívané predovšetkým odtlačky prstov a rozpoznávanie tváre, aby sa zabezpečilo, že osoba vstupujúca alebo opúšťajúca územie štátu je totožná s osobou uvedenou v cestovných dokumentoch.[174]

Biometrické pasy sú vybavené čipom, ktorý obsahuje biometrické údaje nositeľa (fotografiu tváre, odtlačky prstov, v niektorých prípadoch aj údaje o dúhovke), digitálne podpísané vydávajúcim štátom. Tento čip umožňuje čítačkám na hraničných prechodoch overiť autentickosť dokumentu a zároveň porovnať biometrické údaje z čipu s biometrickými dátami zachytenými pri kontrole (napr. aktuálnou fotkou tváre alebo odtlačkom prsta). Týmto spôsobom sa výrazne znižuje riziko zneužitia cudzích cestovných dokladov a zvýšená miera presnosti pri overovaní totožnosti.

Tieto systémy sú previazané s medzinárodnými databázami, predovšetkým v rámci Európskej únie, ako sú napr. SIS (Schengenský informačný systém), VIS (Vízový informačný systém) a EES (Systém vstupu/výstupu). Systém EES nadobudol plnú prevádzku od 10. apríla 2026 a digitalizuje hraničné kontroly na vonkajších hraniciach schengenského priestoru. Umožňujú rýchlu identifikáciu hľadaných osôb, osôb so záznamom v registri trestov, ako aj jednotlivcov s vyhostením alebo odmietnutým vstupom z bezpečnostných či migračných dôvodov. Na druhej strane ich nasadenie kladie vyššie nároky na dodržiavanie legislatívy, predovšetkým nariadenia GDPR a smerníc o spracovaní biometrických údajov, ktoré striktne limitujú rozsah a dĺžku ich uchovávania.[175]

[173] BIOMETRIC, Prečo sú ideálnym riešením pre moderné kancelárie. [online]. 2020. [cit.: 28.05.2026], Dostupné na internete:https://biometric.sk/biometricke-pristupove-systemy-preco-su-idealnym-riesenim-pre-moderne-kancelarie/

[174] FINGERA, Biometrický systém: v ktorých oblastiach nám najviac pomáha? [online]. 2020. [cit.: 25.05.2026]. Dostupné na internete: https://www.fingera.com/biometricky-system-v-ktorych-oblastiach-nam-najviac-pomaha/

[175] ŠČUREK, R. Biometrické metódy identifikace osob v bezpečnostní praxi. [online], [cit.: 25.05.2026], Dostupné na internete: https://www.fbi.vsb.cz/export/sites/fbi/060/.content/galerie-souboru/studijni-materialy/biometricke_metody.pdf

Rozpoznávanie tváre v kamerových systémoch

Rozpoznávanie tváre v kamerových systémoch patrí medzi moderné technológie, ktoré bezpečnostné služby využívajú na ochranu osôb a majetku. Systém funguje na princípe analýzy čŕt tváre zachytených kamerou a ich porovnávania s databázou uložených údajov. Vďaka tomu dokáže identifikovať konkrétnu osobu alebo upozorniť na výskyt hľadanej či neoprávnenej osoby v monitorovanom priestore.[176]

V bezpečnostných službách sa táto technológia využíva najmä pri monitorovaní vstupov do budov, na letiskách, v obchodných centrách, bankách alebo na verejných podujatiach. Umožňuje rýchlu kontrolu pohybu osôb a zvyšuje úroveň bezpečnosti tým, že dokáže automaticky upozorniť pracovníkov bezpečnostnej služby na podozrivé osoby alebo neobvyklé situácie.[177]

Výhodou rozpoznávania tváre je rýchlosť, presnosť a nepretržitý dohľad bez potreby neustálej kontroly kamerových záznamov človekom. Zároveň pomáha šetriť čas a zefektívňuje prácu bezpečnostného personálu. Dôležité je však dodržiavanie zákonov o ochrane osobných údajov a zabezpečenie toho, aby boli získané údaje používané zákonným a etickým spôsobom.[178] Rozpoznávanie tváre sa preto stáva významným nástrojom moderných bezpečnostných služieb, ktorý prispieva k prevencii kriminality a k rýchlejšiemu riešeniu bezpečnostných incidentov.

Súdna kontrola a jej vplyv na zákonnosť v bezpečnostnosprávnych službách

Rozhodnutia súdov majú zásadný vplyv na činnosť subjektov bezpečnostnosprávnych služieb, pretože určujú hranice zákonnosti pri spracúvaní osobných a biometrických údajov, pri výkone kontroly a pri zásahoch do súkromia fyzických osôb. V oblasti biometrických systémov súdy posudzujú najmä to, či je spracúvanie údajov nevyhnutné, primerané a založené na dostatočnom právnom základe, pričom osobitne sledujú ochranu citlivých údajov a zásadu minimalizácie zásahu do práv dotknutých osôb. Pre bezpečnostné služby to znamená, že technické riešenia nemôžu byť zavádzané izolovane od právneho rámca, ale musia vychádzať aj z judikatúry a z výkladu súdov, ktoré konkretizujú, ako majú orgány verejnej moci postupovať v praxi. Súdy tak plnia korektívnu funkciu voči verejnej správe a ich rozhodnutia majú priamy dopad na to, aké biometrické postupy sú prípustné, ako dlho možno údaje uchovávať a za akých podmienok ich možno využívať na identifikáciu osôb.[179]

Význam rozhodnutí súdov sa prejavuje najmä v prípadoch, kde dochádza k stretu medzi bezpečnostným záujmom štátu a právom jednotlivca na súkromie a ochranu osobných údajov. Súdna prax tak ovplyvňuje aj to, či sa biometrické systémy budú používať len ako podporný nástroj alebo ako hlavný identifikačný mechanizmus v bezpečnostnej činnosti. Z tohto hľadiska je judikatúra nevyhnutným prvkom právnej istoty, pretože orgánom bezpečnostnosprávnych

[176] KRASLAN, R., VeriFace, Biometrické rozpoznávanie tváre pre vzdialené overenie totožnosti. [online]. 2023. [cit.: 27.05.2026]. Dostupné na internete: https://veriface.eu/sk/biometricke-rozpoznavanie-tvare-pre-vzdialene-overenie-totoznosti/

[177] EUROPOL. Biometrics and law enforcement: facial recognition [online]. Haag: Europol [cit. 28.05.2026]. Dostupné na internete: https://www.europol.europa.eu/

[178] Úrad na ochranu osobných údajov Slovenskej republiky. Biometrické údaje a ich spracúvanie podľa GDPR [online]. Bratislava: ÚOOÚ SR [cit. 28.05.2026]. Dostupné na internete: https://dataprotection.gov.sk/files/metod-edpb/usmernenia-pouzivani-technologie-rozpoznavania-tvare-oblasti-presadzovania-prava.pdf

[179] Epravo.sk, Systematické získavanie biometrických a genetických údajov každej osoby obvinenej z úmyselného trestného činu stíhaného ex offo na účely ich policajnej registrácie je v rozpore s požiadavkou zabezpečiť zvýšenú ochranu v súvislosti so spracúvaním citlivých osobných údajov. [online]. 2023. [cit.: 28.05.2026], Dostupné na internete:https://www.epravo.sk/top/clanky/systematicke-ziskavanie-biometrickych-a-genetickych-udajov-kazdej-osoby-obvinenej-z-umyselneho-trestneho-cinu-stihaneho-ex-offo-na-ucely-ich-policajnej-registracie-je-v-rozpore-s-poziadavkou-zabezpecit-zvysenu-ochranu-v-suvislosti-so-spracuvanim-citlivych-osobnych-udajov-5726.html

služieb zjednocuje výklad právnych noriem a zároveň zvyšuje predvídateľnosť ich rozhodovania vo vzťahu k občanom.[180]

V aplikačnej rovine rozhodnutia súdov ovplyvňujú aj vnútorné procesy bezpečnostných inštitúcií, najmä tvorbu interných smerníc, v súlade s pravidlami uchovávania údajov, režimov prístupu k údajom a mechanizmov kontroly zákonnosti. Ak súd označí určitý spôsob zberu alebo uchovávania biometrických údajov za neprimeraný, bezpečnostné služby musia svoje postupy prispôsobiť tak, aby sa vyhli porušeniu zákona a zodpovednosti za nezákonný zásah do práv jednotlivca. Rozhodnutia súdov preto nepôsobia iba spätne ako sankčný mechanizmus, ale aj preventívne, keďže vedú k úprave praxe ešte pred vznikom ďalších porušení.[181]

Výhody a riziká biometrických systémov

Jednou z najvýznamnejších výhod biometrických systémov je zvýšenie bezpečnosti a spoľahlivosti pri identifikácii osôb. Biometrické údaje sú neoddeliteľne spojené s konkrétnou osobou, čo znižuje riziko krádeže identity v porovnaní s inými technológiami. Biometrické črty majú výhodu univerzálnosti (všetci ľudia majú sledovaný znak), jedinečnosti (každý jedinec má črtu jednoznačne rozdielnu) a stálosti (tieto črty sú v čase nemenné). Biometrické systémy odrádzajú útočníkov od podvodov, pretože biometrický znak nemôže byť ľahko prenesený, zabudnutý či stratený, a eliminujú pokusy o zapretie identity. Najvyššia úroveň ochrany je dosiahnuteľná – bez biometrického údaja povolanej osoby sa do priestoru nedá nijako dostať. Systémy sú rýchle a ľahké na použitie – po príchode do zabezpečeného priestoru stačí priložiť prst alebo sa pozrieť na kameru.[182]

Hlavnou nevýhodou biometrických systémov je výstup v podobe nejednoznačného skóre porovnania – zhoda takmer nikdy nie je 100% kvôli minimálnym zmenám biometrických znakov v čase. Biometrické znaky podliehajú aspoň minimálnym zmenám a nemusia byť vždy až tak jedinečné, aby ich systém nemohol zameniť. K najzávažnejším nevýhodám patrí nemožnosť anulovania biometrických údajov v prípade ich prezradenia. Na rozdiel od hesla, ktoré je možné zmeniť, biometrický znak (napr. odtlačok prsta) je trvalo spojený s osobou a nie je možné ho „obnoviť" v prípade kompromitácie. Biometrický systém je napadnuteľný – existujú riziká týkajúce sa bezpečnosti biometrických systémov, ako je napr. biometrické falšovanie pomocou umelých odtlačkov, fotiek tváre alebo iných replík. Absencia štandardizácie a legislatívnej regulácie pri získavaní biometrických údajov a tvorbe ich vzoriek vedie k tomu, že tieto postupy zostávajú výhradným know-how výrobcov. To v praxi vytvára riziko vzniku izolovaných a technologicky nekompatibilných systémov.[183]

---

[180] EUR-LEX, NARIADENIE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY (EÚ) 2018/1725 z 23. októbra 2018 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov inštitúciami, orgánmi, úradmi a agentúrami Únie a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 45/2001 a rozhodnutie č. 1247/2002/ES, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1725&from=EN

[181] EPRAVO.SK, Systematické získavanie biometrických a genetických údajov každej osoby obvinenej z úmyselného trestného činu stíhaného ex offo na účely ich policajnej registrácie je v rozpore s požiadavkou zabezpečiť zvýšenú ochranu v súvislosti so spracúvaním citlivých osobných údajov. [online]. 2023. [cit.: 28.05.2026], Dostupné na internete:https://www.epravo.sk/top/clanky/systematicke-ziskavanie-biometrickych-a-genetickych-udajov-kazdej-osoby-obvinenej-z-umyselneho-trestneho-cinu-stihaneho-ex-offo-na-ucely-ich-policajnej-registracie-je-v-rozpore-s-poziadavkou-zabezpecit-zvysenu-ochranu-v-suvislosti-so-spracuvanim-citlivych-osobnych-udajov-5726.html

[182] BIOMETRIC, Výhody a nevýhody rôznych typov prístupových systémov: Čo všetko by ste mali vedieť? [online]. 2023. [cit.: 28.05.2026], Dostupné na internete: https://biometric.sk/vyhody-a-nevyhody-roznych-typov-pristupovych-systemov-co-vsetko-by-ste-mali-vediet/

[183] ESET bezpečne na interente, Biometrická autentifikácia je pohodlná, no pre našu bezpečnosť predstavuje nové výzvy, [online], 2022. [cit.: 29.05.2026], Dostupné na internete: https://bezpecnenanete.eset.com/sk/cybernews/biometricka-autentifikacia-je-pohodlna-no-pre-nasu-bezpecnost-predstavuje-nove-vyzvy/

Zachovanie súkromia predstavuje významnú nevýhodu – biometrické systémy skúmajú a ukladajú citlivé údaje, čo nemusí každému vyhovovať. S narastajúcim využívaním biometrických technológií prichádza zvýšená pozornosť k ochrane súkromia a osobných údajov, pričom implementácia musí spĺňať prísne požiadavky GDPR.[184]

Právny rámec biometrie na Slovensku (Zákon č. 18/2018 Z. z.)

Rozmach biometrických technológií si vyžiadal prísnejšiu ochranu súkromia. Zákon č. 18/2018 Z. z. o ochrane osobných údajov definuje práva občanov, povinnosti organizácií a postavenie Úradu na ochranu osobných údajov. Pre firmy to znamená povinnosť prejsť od všeobecných deklarácií k presnému určeniu zbieraných údajov a účelu ich spracovania. Podľa § 5 písm. c) sú biometrickými údajmi informácie vzniknuté osobitným technickým spracovaním fyzických, fyziologických alebo behaviorálnych znakov (napr. vyobrazenie tváre), ktoré umožňujú jedinečnú identifikáciu osoby. Samotný kamerový záznam nie je biometrickým údajom. Stáva sa ním až v momente, keď sa podrobí technologickej analýze s cieľom identifikovať konkrétneho človeka. Po nej je organizácia povinná prebytočné dáta z databáz vymazať. Spracovanie biometrických dát patrí medzi osobitné kategórie údajov, ktoré sú podľa § 16 ods. 1 všeobecne zakázané. Výnimkou je situácia, ak dotknutá osoba udelí výslovný súhlas na konkrétny účel. Podľa § 14 platia pre súhlas striktné podmienky a to:

Preukázateľnosť - prevádzkovateľ musí vedieť dokázať, že osoba súhlas skutočne poskytla.

Jasnosť a oddelenosť - písomný súhlas musí byť sformulovaný zrozumiteľne a oddelene od ostatných informácií v dokumente.

Odvolateľnosť - osoba môže súhlas kedykoľvek odvolať, pričom zákonnosť predošlého spracovania tým nie je dotknutá.

Dobrovoľnosť - poskytnutie služby alebo zmluvy nesmie byť podmienené súhlasom so spracovaním údajov, ktoré nie sú na daný účel nevyhnutné. Ak dôjde k úniku či porušeniu ochrany údajov, prevádzkovateľ musí dotknutú osobu bezodkladne informovať a navrhnúť opatrenia na minimalizáciu následkov.[185]

Z hľadiska súdnej ochrany je významné, že judikatúra v oblasti biometrie pomáha konkretizovať, kedy je zber a uchovávanie údajov ešte primerané a kedy už ide o neodôvodnený zásah do základných práv. Rozhodovacia činnosť súdov tak neovplyvňuje len jednotlivé prípady, ale aj celkové nastavenie bezpečnostnej a administratívnej praxe.

Záver

Biometrické systémy sú dnes dôležitou súčasťou bezpečnosti a pomáhajú bezpečnostným službám pracovať rýchlejšie a efektívnejšie. Využívajú sa najmä pri kontrole vstupu do objektov, ochrane dôležitých miest, na hraniciach a pri monitorovaní pomocou kamerových systémov s rozpoznávaním tváre. Pri ich používaní je však potrebné nájsť rovnováhu medzi bezpečnosťou a ochranou súkromia občanov. Medzi hlavné výhody biometrie patrí presnejšia identifikácia osôb, zníženie rizika zneužitia prístupových údajov a jednoduchšia kontrola osôb v chránených priestoroch. Na druhej strane existujú aj riziká, napríklad technické chyby, možnosť falšovania biometrických údajov alebo problém, že po ich zneužití ich človek nemôže zmeniť. Dôležitou otázkou je aj ochrana osobných údajov a súkromia.

Biometrické údaje sú podľa pravidiel GDPR považované za citlivé osobné údaje, preto ich spracovanie podlieha prísnym podmienkam. Ich používanie musí mať jasný právny dôvod, byť nevyhnutné a primerané. Mali by sa využívať len tam, kde sú naozaj potrebné, a nemali by slúžiť na hromadné sledovanie ľudí na verejných miestach.

[184] GDPR-SLOVENSKO.SK, Biometrické dochádzkové systémy a GDPR súlad. [online]. 2026. [cit.: 29.05.2026], Dostupné na internete: https://gdpr-slovensko.sk/biometricke-dochadzkove-systemy-a-gdpr-sulad/.
[185] Zákon 18/2018 Z. z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Rozhodnutia súdov majú v tejto oblasti významný korektívny účinok. Určujú hranice zákonnosti, ovplyvňujú výklad právnych noriem a nútia subjekty bezpečnostnosprávnych služieb prispôsobovať svoje interné postupy požiadavkám proporcionality, nevyhnutnosti a právnej istoty. Biometrické systémy budú mať v bezpečnostnej praxi čoraz väčší význam, no ich úspešné využitie bude závisieť od toho, či budú technicky spoľahlivé, právne prípustné, chrániť súkromie občanov a v súlade s rozhodovacou činnosťou súdov.

Zoznam použitých zdrojov

1. BIOMETRIC. *Výhody a nevýhody rôznych typov prístupových systémov: Čo všetko by ste mali vedieť?* [online]. 2023. [cit.: 28.05.2026]. Dostupné na internete: https://biometric.sk/vyhody-a-nevyhody-roznych-typov-pristupovych-systemov-co-vsetko-by-ste-mali-vediet/.
2. BIOMETRIC. *Prečo sú ideálnym riešením pre moderné kancelárie*. [online]. 2024. [cit.: 28.05.2026]. Dostupné na internete:https://biometric.sk/biometricke-pristupove-systemy-preco-su-idealnym-riesenim-pre-moderne-kancelarie/.
3. DAS, R. *Biometric Technology: Authentication, Biocryptography, and Cloud-Based Architecture.* Boca Raton: CRC Press, 2014. ISBN 978-14-665-9246-9.
4. DRAHANSKÝ, M., ORSÁG F. a kol. *Biometrie.* Brno: Computer Press, 2011. ISBN 978-80-254-8979-6.
5. ESET bezpečne na interente, *Biometrická autentifikácia je pohodlná, no pre našu bezpečnosť predstavuje nové výzvy*. [online]. 2022. [cit.: 29.05.2026]. Dostupné na internete: https://bezpecnenanete.eset.com/sk/cybernews/biometricka-autentifikacia-je-pohodlna-no-pre-nasu-bezpecnost-predstavuje-nove-vyzvy/.
6. EPRAVO.SK, Systematické získavanie biometrických a genetických údajov každej osoby obvinenej z úmyselného trestného činu stíhaného ex offo na účely ich policajnej registrácie je v rozpore s požiadavkou zabezpečiť zvýšenú ochranu v súvislosti so spracúvaním citlivých osobných údajov. [online]. 2023. [cit.: 28.05.2026], Dostupné na internete:https://www.epravo.sk/top/clanky/systematicke-ziskavanie-biometrickych-a-genetickych-udajov-kazdej-osoby-obvinenej-z-umyselneho-trestneho-cinu-stihaneho-ex-offo-na-ucely-ich-policajnej-registracie-je-v-rozpore-s-poziadavkou-zabezpecit-zvysenu-ochranu-v-suvislosti-so-spracuvanim-citlivych-osobnych-udajov-5726.html
7. EUROPOL. *Biometrics and law enforcement: facial recognition.* [online]. Haag: Europol [cit. 28.05.2026]. Dostupné na internete: https://www.europol.europa.eu/.
8. FINGERA. *Biometrický systém: v ktorých oblastiach nám najviac pomáha?* [online]. 2020. [cit.: 25.05.2026]. Dostupné na internete: https://www.fingera.com/biometricky-system-v-ktorych-oblastiach-nam-najviac-pomaha/.
9. GDPR-SLOVENSKO.SK. *Biometrické dochádzkové systémy a GDPR súlad.* [online]. 2026. [cit.: 29.05.2026], Dostupné na internete: https://gdpr-slovensko.sk/biometricke-dochadzkove-systemy-a-gdpr-sulad/.
10. JAIN, A. K., FLYNN, P., ROSS, A. A. *Handbook of Biometrics. Springer*. 2007. ISBN 978-0-387-71040-2.
11. PLEVA, M. *Biometrické systémy bezpečnosti*. Vydavateľ: Technická univerzita v Košiciach, 2021. ISBN: 978-80-553-3834-7.
12. KRASLAN, R., VeriFace. *Biometrické rozpoznávanie tváre pre vzdialené overenie totožnosti.* [online]. 2023. [cit.: 27.05.2026]. Dostupné na internete: https://veriface.eu/sk/biometricke-rozpoznavanie-tvare-pre-vzdialene-overenie-totoznosti/.
13. ŠČUREK, R. *Biometrické metódy identifikace osob v bezpečnostní praxi.* [online], [cit.: 25.05.2026], Dostupné na internete: https://www.fbi.vsb.cz/export/sites/fbi/060/.content/galerie-souboru/studijni-materialy/biometricke_metody.pdf.
14. Úrad na ochranu osobných údajov Slovenskej republiky. *Biometrické údaje a ich spracúvanie podľa GDPR.* [online]. Bratislava: ÚOOÚ SR [cit. 28.05.2026]. Dostupné na internete:https://dataprotection.gov.sk/files/metod-edpb/usmernenia-pouzivani-technologie-rozpoznavania-tvare-oblasti-presadzovania-prava.pdf.
15. VACCA, J. R. *Cyber security and IT infrastructure protection. Waltham*. MA: Syngress, an imprint of Elsevier. 2014. ISBN 978-0-12-416681-3.

16. Zákon 18/2018 Z. z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Informácie o autorovi
kpt. JUDr. Miroslava Dubanová, MBA
Katedra informatiky a manažmentu
Akadémia Policajného zboru v Bratislave
Sklabinská 1, 835 17 Bratislava
E-mail: miroslava.dubanova@akademiapz.sk
Telefón: 0961 057 403

DOKAZOVANIE ÚČASTI NA PODVODOCH NA DANI Z PRIDANEJ HODNOTY V JUDIKATÚRE SÚDNEHO DVORA EURÓPSKEJ ÚNIE A VNÚTROŠTÁTNYCH SÚDOV

PROVING PARTICIPATION IN VALUE ADDED TAX FRAUD IN THE CASE LAW OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION AND NATIONAL COURTS

Jozef Gdovin

Abstrakt
Príspevok analyzuje vplyv judikatúry Súdneho dvora Európskej únie a vnútroštátnych súdov na činnosť štátnych orgánov. Ústredná pozornosť je venovaná mechanizmu tzv. Axel Kittel testu ako procesnému nástroju pri posudzovaní účasti subjektov na podvodoch na dani z pridanej hodnoty. Autor prostredníctvom analýzy, dedukcie a komparácie identifikuje rozdiely v dokazovaní vedomej a nedbanlivostnej účasti na únikoch.
Kľúčové slová
daň z pridanej hodnoty, Axel Kittel test, vedomostný test, daňový podvod, princíp neutrality.

Abstract
The paper analyzes the impact of the case law of the Court of Justice of the EU and national courts on the activities of law enforcement authorities. Central attention is paid to the mechanism of the so-called Axel Kittel test as a procedural tool in assessing the participation of entities in VAT fraud. Through analysis, deduction, and comparison, the author identifies differences in proving intentional and negligent participation in tax evasion.
Keywords
value added tax, Axel Kittel test, knowledge test, tax fraud, principle of neutrality.

Úvod

Efektívny výber daní a ochrana fiškálnych záujmov štátu a Európskej únie predstavujú integrálnu súčasť vnútornej bezpečnosti a ekonomickej stability štátu. V systéme daňových príjmov je daň z pridanej hodnoty (ďalej len „DPH“) z hľadiska fiškálneho významu najdôležitejším, no súčasne najčastejšie zneužívaným druhom dane.[186] Tento stav je podmienený samotnou konštrukciou DPH a vysokou mierou jej harmonizácie na európskej úrovni,
čo vytvára priestor pre sofistikované formy cezhraničnej organizovanej kriminality.[187]

Činnosť štátnych orgánov je v procese odhaľovania daňových podvodov determinovaná vývojom judikatúry Súdneho dvora Európskej únie (ďalej len „SD EÚ“) a vnútroštátnych správnych súdov. Rozhodnutia súdnych autorít kreujú mantinely a procesné štandardy, ktoré musia tieto orgány v aplikačnej praxi bezpodmienečne rešpektovať. Ústredným nástrojom na preverovanie participácie ekonomických subjektov v podvodných reťazcoch sa stal tzv. Axel Kittel test, derivovaný z prelomového rozsudku SD EÚ zo dňa 6. júla 2006 v spojených veciach Axel Kittel a Recolta Recycling SPRL. [188] Tento tzv. vedomostný test poskytol základné kritériá pri preverovaní plnení v rámci dodávateľsko-odberateľských reťazcov potenciálne zapojených do podvodných konaní s DPH a priamo nadväzoval

[186] Medzera na DPH na Slovensku podľa štandardizovanej metodiky Európske komisie dosiahla v roku 2022 cca 14,6 %, čo v nominálnom vyjadrení predstavuje 1,4 miliardy eur. Pozri bližšie: EUROPEAN COMMISSION. VAT Gap. In: *Taxation and Customs Union* [online]. 2025. [cit. 9. júna 2026]. Dostupné na internete: https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/fight-against-vat-fraud/vat-gap_en.
[187] RAKOVSKÝ, P. *Daňový podvod a zneužitie práva v oblasti daní*. s. 94.
[188] KAČALJAK, M. Podvod na DPH a zneužitie práva v oblasti DPH v právnej doktríne a aplikačnej praxi na Slovensku. In: *Bulletin Slovenskej komory daňových poradcov*. 2020, č. 1, s. 30.

na predchádzajúce závery vo veci Optigen.[189] Predkladaný vedecký článok reaguje na pretrvávajúce doktrinálne a aplikačné nejasnosti súvisiace s rozlišovaním foriem subjektívnej zodpovednosti v daňovom práve.

Pre účely tohto príspevku sa pod pojmom štátne orgány rozumejú orgány podieľajúce sa na ochrane finančných záujmov štátu a Európskej únie, najmä orgány finančnej správy a orgány činné v trestnom konaní.

Metodológia

Vedecký príspevok je koncipovaný ako právna analýza vplyvu judikatúrnych tendencií na rozhodovaciu a operatívnu činnosť štátnych orgánov. Hlavným cieľom predkladaného príspevku je na základe analýzy európskej a vnútroštátnej judikatúry identifikovať a komparovať procesné a doktrinálne rozdiely v dokazovaní podvodu na DPH v prípadoch odopretia nároku na odpočítanie dane z dôvodu vedomej versus nedbanlivostnej účasti daňového subjektu. Čiastkovým cieľom je extrapolovať tieto závery do roviny praktického výkonu činnosti subjektov štátnych orgánov , ktoré plnia úlohy na úseku ochrany fiškálnych záujmov.

Pri spracovaní problematiky bola využitá kombinácia štandardných teoreticko-právnych a komparatívnych vedeckých metód. Na skúmanie relevantnej judikatúry SD EÚ, Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a Najvyššieho správneho súdu Českej republiky, ako aj súvisiacich doktrinálnych východísk týkajúcich sa podvodov na DPH a aplikácie Kittel testu bola využitá metóda analýzy. Komparatívna metóda bola využitá na identifikáciu a porovnanie prístupov jednotlivých súdnych autorít k dokazovaniu účasti daňového subjektu na podvode na DPH, osobitne vo vzťahu k vedomej účasti a účasti založenej na kritériu „vedel alebo mal vedieť“. Prostredníctvom metódy syntézy boli získané poznatky zovšeobecnené a premietnuté do roviny aplikačnej praxe orgánov podieľajúcich sa na ochrane fiškálnych záujmov štátu a Európskej únie. Cieľom takto zvolenej metodológie bolo identifikovať rozhodujúce judikatúrne kritériá a posúdiť ich význam pre dokazovanie podvodov na DPH v podmienkach Slovenskej republiky.

Konceptualizácia daňového podvodu a zneužitia práva

Pri analýze dopadov súdnych rozhodnutí na činnosť štátnych orgánov je nevyhnutné exaktne odlíšiť dva základné dogmatické koncepty: **daňový podvod** a **zneužitie práva**[190]. Hoci oba inštitúty smerujú k eliminácii neoprávnených daňových výhod, vykazujú odlišné pojmové znaky a podliehajú iným testovacím mechanizmom.

Zákaz podvodu a zákaz zneužitia práva predstavujú všeobecné zásady práva Európskej únie, ktoré podľa ustálenej judikatúry SD EÚ tvoria integrálnu súčasť právneho poriadku Európskej únie a zaväzujú vnútroštátne orgány aplikácie práva pri výklade a uplatňovaní sekundárneho práva.[191] Z tejto pozície predstavujú interpretačné a aplikačné limity sekundárneho práva a vnútroštátne orgány sú povinné na ne prihliadať ex offo. Vo vzťahu k

[189] Rozhodnutie SD EÚ v spojených veciach Optigen Ltd C-354/03, Fulcrum Electronics Ltd C-355/03 a Bond House Systems C-484/03 zo dňa 12. januára 2006.
[190] POPOVIČ, A., A. ROMÁNOVÁ a I. STRAKOVÁ. *Zneužitie a iné formy obchádzania práva*. s. 45
[191] CRAIG, P. a G. DE BÚRCA. EU Law: *Text, Cases, and Materials*. s. 193

podvodu na DPH tento záver SD EÚ sformuloval v rozhodnutí Italmoda[192] a vo vzťahu k zákazu zneužitia práva v rozhodnutí Cussens[193] s odkazom na prelomový rozsudok Halifax.[194]

Z hľadiska aplikačnej praxe rozlišuje SD EÚ dva základné režimy fungovania spoločného systému DPH:

1. **Režim bona fide aplikácie:** dominujú v ňom zásady daňovej neutrality a práva na odpočítanie dane na vstupe ako neoddeliteľnej súčasti spoločného systému DPH (rozsudok *Sosnowska,* C-25/07).[195]
2. **Režim podvodu a zneužitia práva:** zásada neutrality ustupuje všeobecnej zásade zákazu podvodu a zneužitia práva.

V podmienkach Slovenskej republiky je daňový podvod v trestnoprávnej rovine kvalifikovaný ako trestný čin podľa Trestného zákona.[196] Avšak na účely vykonania Axel Kittel testu je daňový podvod potrebné chápať v širšom kontexte bez nevyhnutnej priamej účasti na jeho spáchaní zo strany zdaniteľnej osoby. Ide o formu úmyselného vyhýbania sa daňovej povinnosti, ktoré zahŕňa situácie predkladania nepravdivých vyhlásení s cieľom dosiahnuť nesprávne zistenie a nesplnenie daňovej povinnosti, čím dochádza k škode na majetku štátu.[197] Na tento účel je tak pod pojmom daňový podvod v širšom kontexte potrebné rozumieť formu úmyselného vyhýbania sa daňovej povinnosti, ktoré zahŕňa situácie, v ktorých sa úmyselne predkladajú nepravdivé vyhlásenia alebo falošné dokumenty.[198]

Dogmatická podstata a štruktúra Axel Kittel testu

Axel Kittel test slúži ako kľúčový kognitívny a dokazovací algoritmus pre štátne orgány preverujúce zákonnosť uplatnených nárokov. K jeho realizácii správca dane pristupuje až po tom, čo bola spoľahlivo preukázaná materiálna a faktická existencia zdaniteľného plnenia (hmotnoprávne podmienky podrobne špecifikuje judikatúra vo veci Kemwater ProChemie.)[199] Axel Kittel test pozostáva zo štyroch základných otázok, na ktoré musí byť odpovedané kumulatívne kladne:

1. Vznikol z posudzovaných zdaniteľných obchodov daňový únik?
2. Je tento daňový únik dôsledkom podvodného konania?
3. Boli posudzované obchody daňového subjektu s týmto konaním spojené?
4. Vedel o tom alebo mohol a mal vedieť daňový subjekt?[200]

Zovšeobecnením tejto štruktúry vnútroštátna aplikačná prax transformovala test do troch základných realizačných krokov: (i) identifikácia narušenia princípu neutrality (existencia podvodu), (ii) vedomostný test (či subjekt o podvode vedel alebo vedieť mohol a mal), a (iii)

---

[192] JANKO, S. Možnosti trestnoprávneho postihovania šírenia dezinformácií. In: *Košické dni trestného práva 2022* [online]. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. 2022, s. 317 [cit. 8. júna 2026]. Dostupné na internete: https://unibook.upjs.sk [Aplikované analogicky na online zborník k Italmoda

[193] Rozsudok SD EÚ vo veci Cussens a i. proti T. G. Brosnanovi (C-251/16) zo dňa 22. novembra 2017, ECLI:EU:C:2017:881.

[194] Rozsudok SD EÚ vo veci Halifax plc proti Commissioners of Customs & Excise (C-255/02) zo dňa 21. februára 2006, ECLI:EU:C:2006:121

[195] Rozsudok SD EÚ vo veci Minister Finansów proti J. Sosnowskej (C-25/07) zo dňa 17. júla 2008, ECLI:EU:C:2008:395, roč. 2008, s. 14.

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

[197] SEJKORA, T. *Finančněprávní nástroje boje proti daňovým únikům*. s. 59

[198] OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE *o konkrétnych spôsoboch posilnenia boja proti daňovým podvodom a daňovým únikom aj vo vzťahu k tretím krajinám zo dňa 27. júna 2012*; COM(2012) 351 final [online]. 2012. [cit. 2. decembra 2024]. Dostupné na internete: europa.eu

[199] Rozsudok SD EÚ vo veci Kemwater ProChemie (C-154/20) zo dňa 9. decembra 2021, ECLI:EU:C:2021:989, bod 24.

[200] KAČALJAK, M. Podvod na DPH a zneužitie práva v oblasti DPH v právnickej doktríne a aplikačnej praxi na Slovensku. In: *Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum.* 2020, s. 15.

test primeraných opatrení (due diligence). Pre odopretie nároku pritom nie je rozhodujúce, či daňový subjekt získal z podvodného plnenia akýkoľvek majetkový prospech.[201]

Významným korektívom rozsahu povinností zdaniteľných osôb pri preverovaní obchodných partnerov je aj rozsudok SD EÚ vo veci Teleos (C-409/04)[202], podľa ktorého nemožno na podnikateľov prenášať neprimerané riziká spojené s daňovým podvodom tretích osôb. Na uvedenú líniu následne nadviazal rozsudok Bonik (C-285/11)[203], ktorý zdôraznil potrebu individuálneho posudzovania vedomosti alebo možnosti vedieť o podvodnom charaktere transakcie.

Dokazovanie narušania neutrality DPH (Objektívna fáza)

Prvým invariantným predpokladom pre odopretie nároku na odpočet je preukázanie samotnej existencie daňového podvodu v posudzovanom reťazci, teda identifikácia narušenia princípu neutrality dane.[204] Z judikatúrnych pozícií správnych súdov vyplýva, že k narušeniu neutrality dochádza typicky vtedy, ak niektorý zo subjektov – často v pozícii tzv. *missing tradera* (chýbajúceho obchodníka) – nepodá daňové priznanie, podá ho bez vykázania sporných plnení, deklarovanú daňovú povinnosť neuhradí, alebo sa stane pre orgány finančnej správy nekontaktným.[205] V špecifických prípadoch recentná judikatúra pripúšťa narušenie neutrality aj vtedy, ak subjekt podá priznanie a odvedie daň v symbolickej výške, zatiaľ čo jeho predchádzajúce daňové nedoplatky dosahujú podstatne vyššiu hodnotu.[206]

Pre činnosť štátnych orgánov z toho vyplýva požiadavka na exaktné mapovanie reťazca. Samotná existencia narušenia neutrality DPH však nepostačuje na vyvodenie záveru o existencii daňového podvodu, nakoľko takýto stav môže indikovať aj bežné podnikateľské zlyhanie subjektu bez prítomnosti podvodného úmyslu.[207] Správca dane a spolupracujúce bezpečnostné orgány sú preto povinné preukázať, že k narušeniu neutrality došlo v dôsledku podvodného konania, čo sa realizuje prostredníctvom identifikácie neštandardných (atypických) okolností sprevádzajúcich transakcie. Ide predovšetkým o personálne, obchodné alebo právne prepojenia medzi dotknutými subjektmi, ekonomickú závislosť, absenciu reálneho logistického zázemia či nezvyčajný spôsob realizácie platieb.[208] V tejto fáze nie je rozhodujúce, v akom časovom okamihu boli tieto okolnosti zistené; relevantná je ich vypovedacia hodnota vo vzťahu k existencii podvodného mechanizmu ako takéhoto.[209]

Vedomostný test a formy zavinenia v judikatúre

Po ustálení objektívnej existencie podvodu prechádza ťažisko dokazovania do subjektívnej roviny, označovanej ako vedomostný test.[210] Judikatúra SD EÚ a správnych súdov v oblasti DPH venuje subjektívnemu vzťahu osobitnú pozornosť a rozlišuje medzi situáciami, keď daňový subjekt o podvode vedel, a situáciami, keď o ňom vedieť mohol a mal.

---

[201] RICHTER, F., a D NAGY. Daňový podvod – indikátory rizikovosti. In: *Bulletin Slovenskej komory daňových poradcov*. 2024, roč. 3, č. 2, s. 4

[202] Rozsudok Súdneho dvora EÚ vo veci Teleos plc a i. (C-409/04) zo dňa 27. septembra 2007, ECLI:EU:C:2007:548.

[203] Rozsudok Súdneho dvora EÚ vo veci Bonik EOOD (C-285/11) zo dňa 6. decembra 2012, ECLI:EU:C:2012:774.

[204] Rozsudok Nejvyššího správního soudu ČR zo dňa 25. júna 2015, sp. zn. 6 Afs 130/2014, bod 21.

[205] Rozsudok Nejvyššího správního soudu ČR zo dňa 30. januára 2024, sp. zn. 4 Afs 211/2023, bod 18

[206] KAČALJAK, M. Režim DPH pri neuskutočnenej dodávke. In: DPH v praxi. 2017, roč. 21, č. 11, s. 44.

[207] Rozsudok Najvyššieho správneho súdu SR zo dňa 27. februára 2024, sp. zn. 5Sfk/27/2022, bod 16.

[208] RICHTER, F. a D. NAGY. Daňový podvod – indikátory rizikovosti. In: *Bulletin Slovenskej komory daňových poradcov*. 2024, roč. 3, č. 2, s. 5.

[209] KAČALJAK, M. DPH podvod a zneužitie práva – právne aspekty. In: *DPH v praxi. 2019*, roč. 23, č. 7-8, s. 12.

[210] Rozsudok SD EÚ v spojených veciach Mahagében s.r.o. (C-80/11) a Péter Dávid (C-142/11) zo dňa 21. júna 2012, ECLI:EU:C:2012:373, bod 42.

V právnej teórii možno tieto formy účasti približne prirovnať k vedomej a nedbanlivostnej forme zavinenia. Z jej záverov možno odvodiť rozlíšenie medzi vedomou účasťou daňového subjektu na podvode a účasťou založenou na kritériu „vedel alebo mal vedieť“, ktoré sa svojou povahou približuje nedbanlivostnej forme zavinenia.[211]

Dokazovanie vedomej účasti

Dôkazný štandard je v tomto prípade podstatne vyšší než pri dokazovaní nedbanlivostnej účasti, keďže správca dane musí preukázať konkrétne skutočnosti nasvedčujúce priamej vedomosti daňového subjektu o podvodnom mechanizme. Nejde však o trestnoprávny štandard dokazovania „nad všetku rozumnú pochybnosť“ (beyond reasonable doubt), ale o správno-daňové dokazovanie založené na zásade voľného hodnotenia dôkazov a požiadavke vytvorenia logického a presvedčivého reťazca dôkazov. Dôkaznými prostriedkami môžu byť najmä zaistená komunikácia, svedecké výpovede, ekonomické a personálne prepojenia subjektov alebo dôkazy prevzaté z trestného konania spôsobom prípustným podľa právnych predpisov.[212]

Dokazovanie nedbanlivostnej účasti a test due diligence

Ťažisko väčšiny sporov v aplikačnej praxi spočíva v dokazovaní nedbanlivostnej účasti, teda že daňový subjekt o podvode vedieť mohol a mal.[213] Tu nastupuje tzv. test *due diligence* (test primeraných opatrení), v rámci ktorého sa skúma, či subjekt prijal dostatočné preventívne opatrenia smerujúce k zabráneniu svojej účasti na podvodnom konaní. Rozsah týchto opatrení nie je generálne právne predpísaný a odvíja sa od špecifík a miery rizikovosti daného obchodného prostredia.[214] Ak kontrolné orgány preukážu, že indície rizika boli natoľko intenzívne, že priemerný obozretný podnikateľ by ich identifikoval, a kontrolovaný subjekt napriek tomu transakciu zrealizoval bez vykonania overovacích mechanizmov (kontrola registrov, verifikácia sídla, oprávnenia osôb), je naplnený znak nedbanlivostnej účasti a nárok na odpočet DPH sa odoprie.[215]

Z judikatúry SD EÚ zároveň vyplýva, že od zdaniteľných osôb nemožno požadovať vykonávanie úkonov, ktoré patria do kompetencie orgánov verejnej moci. Daňový subjekt nie je povinný preverovať plnenie daňových povinností svojich obchodných partnerov ani zisťovať pôvod tovaru v celom obchodnom reťazci. Rozsah jeho preventívnych povinností musí zostať primeraný okolnostiam konkrétneho prípadu a zásade právnej istoty.

Komparácia judikatúry Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a Najvyššieho správneho súdu Českej republiky

Vplyv rozhodovacej činnosti súdov na operačnú činnosť štátnych orgánov sa najvýraznejšie prejavuje v rovine požiadaviek na dogmatickú čistotu a precíznosť odôvodňovania rozhodnutí. Pri komparácii prístupov slovenskej a českej najvyššej správno-súdnej autority možno identifikovať vývojovú líniu, ktorá prechádza od počiatočnej aplikačnej benevolencie až po súčasný prísny procesný formalizmus. Tento vývoj zásadným spôsobom mení taktiku zabezpečovania dôkazov v počiatočných fázach vyšetrovania.

Slovenská aplikačná prax sa s recepciou euroautonómneho konceptu *Axel Kittel testu* vyrovnávala postupne. V období, kedy správnu agendu zastrešoval Najvyšší súd slovenskej republiky (NS SR), vykazovali odôvodnenia rozhodnutí pomerne vysokú mieru

[211] RAKOVSKÝ, P. *Daňový podvod a zneužitie práva v oblasti daní*. s. 112.
[212] Rozsudok SD EÚ vo veci Maks Pen EOOD (C-18/13) zo dňa 13. februára 2014, ECLI:EU:C:2014:69, bod 34
[213] Rozsudok Najvyššieho súdu SR zo dňa 12. apríla 2018, sp. zn. 3Sžf/1/2016, bod 29
[214] KAČALJAK, M. Podvod na DPH a zneužitie práva v oblasti DPH v právnej doktríne a aplikačnej praxi na Slovensku. In: *Bulletin Slovenskej komory daňových poradcov. 2020*, č. 1, s. 33
[215] Rozsudok Najvyššieho súdu SR zo dňa 28. júna 2017, sp. zn. 3Sžf/61/2015, bod 14.

terminologickej heterogénnosti. NS SR vo svojej staršej judikatúre síce správne akceptoval, že pre vyvodenie daňovej zodpovednosti (odopretie nároku na odpočet) nie je nutné naplnenie skutkovej podstaty trestného činu daňového podvodu podľa Trestného zákona, no v odôvodneniach často dochádzalo k mechanickej kumulácii dvoch odlišných právnych inštitútov: daňového podvodu a zneužitia práva.[216]

Súdy bežne potvrdzovali rozhodnutia správcu dane, v ktorých sa argumentovalo, že daňový subjekt sa zúčastnil na podvode (v zmysle veci *Kittel*), a zároveň bolo jeho konanie kvalifikované ako zneužitie práva (v zmysle veci *Halifax*). Tento prístup vytváral dogmatický paradox. Kým daňový podvod predpokladá narušenie neutrality systému DPH v dôsledku protiprávne nastaveného reťazca s prítomnosťou nekontaktného subjektu, zneužitie práva sa aplikuje na situácie, kde sú všetky transakcie formálne legálne, no ich umelé reťazenie postráda ekonomickú racionalitu a ich výlučným cieľom je získanie daňovej výhody.[217]
Obrat a profesionalizáciu priniesol vznik Najvyššieho správneho súdu SR (NSS SR), ktorý začal dôsledne preberať prísne európske štandardy dokazovania. NSS SR vo svojej recentnej judikatúre opustil prax tolerovania pojmového synkretizmu. Ak dnes správca dane, respektíve spolupracujúce úrady, postavia svoje rozhodnutie na podvode na DPH, NSS SR nekompromisne vyžaduje preukázanie všetkých štyroch fáz *Axel Kittel testu*. Akékoľvek ex post zaobaľovanie nepreukázaného podvodu do konštrukcie zneužitia práva vedie k zrušeniu rozhodnutia pre nepreskúmateľnosť.

Na druhej strane, český Najvyšší správny súd (NSS ČR) možno považovať za jednu z najkonzistentnejších súdnych autorít pri aplikácii Kittel testu a rozlišovaní jednotlivých foriem účasti na podvode. NSS ČR v rozsudku sp. zn. 10 Afs 190/2021 zdôraznil, že vedomá a nedbanlivostná účasť na podvode predstavujú odlišné formy subjektívnej stránky, ktoré nie je možné v rozhodnutí správcu dane alternatívne alebo kumulatívne zamieňať. Správca dane je preto povinný jednoznačne identifikovať, ktorú formu účasti daňovému subjektu vytýka, a tomuto záveru prispôsobiť aj rozsah a charakter vykonaného dokazovania.[218]

Ústredným postulátom českej judikatúry je **zákaz alternatívneho a kumulatívneho vyvodzovania zavinenia**. Správca dane musí už v počiatočnom štádiu (v protokole o daňovej kontrole a následne v prvostupňovom rozhodnutí) explicitne a jasne deklarovať, akú formu účasti daňovému subjektu pripisuje.

- vedomá účasť (úmysel), kedy štát tvrdí, že subjekt bol priamym komplicom a
- nedbanlivostná účasť (zlyhanie *due diligence*), kedy štát uznáva, že subjekt nemusel byť organizátorom, no zanedbal preventívne opatrenia a ignoroval zjavné indície rizikovosti. [219]

NSS ČR judikoval, že tieto dve formy zavinenia sa navzájom prísne vylučujú. Nie je procesne prípustné, aby finančná správa v odôvodneniach mechanicky miešala zistenia o priamej vedomosti s výčitkami o nedostatku opatrnosti. Ak súd identifikuje takýto odôvodňovací dualizmus, rozhodnutie bezodkladne ruší pre vnútornú rozpornosť.[220] Tento prístup čoraz výraznejšie penetruje aj do rozhodovacej činnosti slovenského NSS SR, čo zásadne zvyšuje nároky na kvalitu analytickej a dokazovacej činnosti štátnych zložiek.

Z komparatívneho hľadiska možno konštatovať, že česká judikatúra v súčasnosti predstavuje konzistentný a prepracovaný modelov aplikácie Axel Kittel testu. Jej význam spočíva predovšetkým v dôslednom oddeľovaní jednotlivých foriem subjektívnej účasti na podvode a v požiadavke na ich precíznu právnu kvalifikáciu už v počiatočných štádiách

[216] Rozsudok Najvyššieho súdu SR zo dňa 28. júna 2017, sp. zn. 3Sžf/61/2015, bod 14.
[217] KAČALJAK, M. Podvod na DPH a zneužitie práva v oblasti DPH v právnickej doktríne a aplikačnej praxi na Slovensku. In: *Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2020*, s. 14.
[218] Rozsudok Nejvyššího správního soudu ČR zo dňa 15. februára 2023, sp. zn. 10 Afs 190/2021, bod 24.
[219] SEJKORA, T. *Finančněprávní nástroje boje proti daňovým únikům*. s. 62.
[220] Rozsudok Nejvyššího správního soudu ČR zo dňa 24. augusta 2022, sp. zn. 4 Afs 117/2022, bod 31.

daňového konania. Tento prístup postupne nachádza odozvu aj v rozhodovacej činnosti NSS SR.

Implikácie pre činnosť štátnych orgánov

V podmienkach Slovenskej republiky sa uvedené požiadavky bezprostredne premietajú najmä do činnosti orgánov finančnej správy a orgánov činných v trestnom konaní participujúcich na odhaľovaní daňovej kriminality. Úspešnosť následného daňového alebo trestného konania je pritom podmienená schopnosťou týchto subjektov transformovať operatívne poznatky do zákonných a procesne použiteľných dôkazov.[221]

Z pohľadu aplikačnej praxe možno identifikovať tri základné požiadavky vyplývajúce z recentnej judikatúry SD EÚ a vnútroštátnych správnych súdov. Po prvé, už v počiatočných štádiách preverovania musí byť zrejmé, či zistené skutočnosti smerujú k preukazovaniu vedomej alebo nedbanlivostnej účasti daňového subjektu. Po druhé, orgány finančnej správy a orgány činné v trestnom konaní musia systematicky dokumentovať objektívne okolnosti nasvedčujúce existencii podvodného mechanizmu, najmä personálne a ekonomické prepojenia subjektov, neštandardné logistické schémy a finančné toky. Po tretie, získané operatívne poznatky musia byť transformované do procesne použiteľných dôkazov schopných obstáť v následnom súdnom preskúmaní.

V objektívnej fáze musia operatívne a analytické zložky zhromaždiť ucelený komplex dôkazov preukazujúcich narušenie neutrality za neštandardných okolností. Ich činnosť sa zameriava na analýzu logistických tokov (dokazovanie fiktívnych cezhraničných dodávok), identifikáciu reálnej štruktúry „missing traderov“ (lokalizácia tzv. bielych koní) a na finančné vyšetrovanie spojené so sledovaním tokov financií na bankových účtoch s cieľom preukázať legalizáciu príjmov z trestnej činnosti (*money laundering*).

V subjektívnej fáze sa vplyv judikatúry prejavuje v potrebe transformácie operatívnych zistení na procesne použiteľné dôkazy pred správnym súdom. Ak zložky disponujú informáciami o vedomej účasti subjektu, tieto zistenia (napr. z informačno-technických prostriedkov v trestnom konaní) musia byť v súlade s procesnými predpismi prenesené do daňového spisu.[222] Pri nedbanlivostnej forme účastiba štátne orgány postaviť dokazovanie na teste priemerne obozretného podnikateľa, pričom nesmú na subjekty klásť nereálne požiadavky prenášajúce vyšetrovacie funkcie štátu na súkromný sektor. Štátne orgány preto dokumentujú flagrantné indície rizika (napr. uzatváranie miliónových zmlúv na čerpacích staniciach s novovzniknutými subjektmi bez zázemia), ktorých ignorovanie zo strany subjektu hraničí s vedomým zaslepovaním očí (*wilful blindness*).

Záver

Z vykonanej analýzy judikatúry SD EU, NSS SR a NSS ČR vyplýva, že dokazovanie účasti daňového subjektu na podvode na DPH predstavuje jeden z najkomplexnejších aspektov aplikácie spoločného systému DPH. Judikatúrny vývoj postupne precizoval podmienky, za ktorých možno zdaniteľnej osobe odoprieť právo na odpočítanie dane, pričom dôraz sa presunul od formálneho posudzovania transakcií k skúmaniu ich ekonomickej reality a subjektívneho vzťahu daňového subjektu k podvodnému konaniu. Analýza zároveň preukázala, že medzi vedomou účasťou na podvode a účasťou založenou na kritériu „vedel alebo mal vedieť“ existujú významné rozdiely v rozsahu a charaktere dokazovania. Kým pri vedomej účasti je nevyhnutné preukázať konkrétne skutočnosti nasvedčujúce priamej vedomosti subjektu o podvodnom mechanizme, pri druhom type účasti sa pozornosť sústreďuje najmä na existenciu

[221] RAKOVSKÝ, P. *Daňový podvod a zneužitie práva v oblasti daní*. s. 131.

[222] Zákon č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov, § 49.idanej hodnoty v znení neskorších predpisov, § 49.

objektívnych okolností, ktoré mali u primerane obozretného podnikateľa vyvolať pochybnosti o zákonnosti obchodnej transakcie. Rozhodujúcim kritériom sa v takýchto prípadoch stáva posúdenie primeranosti preventívnych opatrení prijatých daňovým subjektom. Osobitný význam má v tejto súvislosti judikatúra najvyšších správnych súdov, ktorá kladie rastúci dôraz na precízne odlíšenie jednotlivých foriem účasti na podvode a na dôsledné odôvodnenie záverov správcu dane. Uvedený vývoj zvyšuje požiadavky na kvalitu analytickej, kontrolnej a vyšetrovacej činnosti orgánov podieľajúcich sa na ochrane fiškálnych záujmov štátu a Európskej únie. Efektívny boj proti podvodom na DPH tak už nemožno založiť výlučne na identifikácii daňového úniku, ale predovšetkým na schopnosti zákonným a presvedčivým spôsobom preukázať prepojenie konkrétneho subjektu s podvodným mechanizmom v súlade s požiadavkami vyplývajúcimi z európskej a vnútroštátnej judikatúry.

Zoznam použitých zdrojov

1. CRAIG, P., DE BÚRCA, G.. *EU Law: Text, Cases, and Materials*. 6th ed. Oxford: Oxford University Press, 2015. ISBN 978-01-9871-492-7.
2. KAČALJAK, M. Podvod na DPH a zneužitie práva v oblasti DPH v právnej doktríne a aplikačnej praxi na Slovensku. In: *Bulletin Slovenskej komory daňových poradcov*. 2020, č. 1, s. 30–35. ISSN 1335-5023.
3. KAČALJAK, M. Podvod na DPH a zneužitie práva v oblasti DPH v právnickej doktríne a aplikačnej praxi na Slovensku. In: *Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2020*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2020, s. 14 – 19. ISBN 978-80-7160-545-2.
4. KAČALJAK, M. Režim DPH pri neuskutočnenej dodávke. In: *DPH v praxi*. 2017, roč. 21, č. 11, s. 42 – 47. ISSN 1335-1427.
5. KAČALJAK, M. DPH podvod a zneužitie práva – právne aspekty. In: *DPH v praxi*. 2019, roč. 23, č. 7 - 8, s. 10 – 15. ISSN 1335-1427.
6. POPOVIČ, A., ROMÁNOVÁ, A., STRAKOVÁ, A. (eds.). *Zneužitie a iné formy obchádzania práva*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2019. ISBN 978-80-7160-532-4.
7. RAKOVSKÝ, P. *Daňový podvod a zneužitie práva v oblasti daní*. 1. vydanie. Bratislava: Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o., organizačná zložka v Bratislave, 2021. ISBN 978-80-89603-88-6.
8. RICHTER, F., NAGY, D.. Daňový podvod – indikátory rizikovosti. In: *Bulletin Slovenskej komory daňových poradcov*. 2024, roč. 3, č. 2, s. 4–9. ISSN 1335-5023.
9. SEJKORA, T. *Finančněprávní nástroje boje proti daňovým únikům na dani z přidané hodnoty v prostoru Evropské unie*. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-80-7502-178-6.
10. OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE o konkrétnych spôsoboch posilnenia boja proti daňovým podvodom a daňovým únikom aj vo vzťahu k tretím krajinám zo dňa 27. júna 2012; COM(2012) 351 final [online]. 2012. [cit. 2. decembra 2024]. Dostupné na internete: europa.eu
11. Zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov.
12. Zákon č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov.
13. Rozsudok Súdneho dvora EÚ v spojených veciach *Optigen Ltd* (C-354/03), *Fulcrum Electronics Ltd* (C-355/03) a *Bond House Systems* (C-484/03) zo dňa 12. januára 2006, ECLI:EU:C:2006:16.
14. Rozsudok Súdneho dvora EÚ vo veci *Halifax plc proti Commissioners of Customs & Excise* (C-255/02) zo dňa 21. februára 2006, ECLI:EU:C:2006:121.
15. Rozsudok Súdneho dvora EÚ v spojených veciach *Axel Kittel proti Belgickému štátu* (C-439/04) a *Recolta Recycling proti Belgickému štátu* (C-440/04) zo dňa 6. júla 2006, ECLI:EU:C:2006:446.
16. Rozsudok Súdneho dvora EÚ v veci *Minister Finansów proti J. Sosnowskej* (C-25/07) zo dňa 17. júla 2008, ECLI:EU:C:2008:395.
17. Rozsudok Súdneho dvora EÚ v spojených veciach *Mahagében s.r.o.* (C-80/11) a *Péter Dávid* (C-142/11) zo dňa 21. júna 2012, ECLI:EU:C:2012:373.
18. Rozsudok Súdneho dvora EÚ vo veci *Maks Pen EOOD* (C-18/13) zo dňa 13. februára 2014, ECLI:EU:C:2014:69.

19. Rozsudok Súdneho dvora EÚ vo veci WebMindLicenses Kft (C-419/14) zo dňa 17. decembra 2015, ECLI:EU:C:2015:832
20. Rozsudok Súdneho dvora EÚ v spojených veciach Italmoda (C-131/13, C-163/13 a C-164/13) zo dňa 18. decembra 2014, ECLI:EU:C:2014:2455.
21. Rozsudok Súdneho dvora EÚ vo veci *Cussens a i. proti T. G. Brosnanovi* (C-251/16) zo dňa 22. novembra 2017, ECLI:EU:C:2017:881.
22. Rozsudok Súdneho dvora EÚ vo veci *Kemwater ProChemie* (C-154/20) zo dňa 9. decembra 2021, ECLI:EU:C:2021:989.
23. Rozsudok Súdneho dvora EÚ vo veci Teleos plc a i. (C-409/04) zo dňa 27. septembra 2007, ECLI:EU:C:2007:548.
24. Rozsudok Súdneho dvora EÚ vo veci Bonik EOOD (C-285/11) zo dňa 6. decembra 2012, ECLI:EU:C:2012:774
25. Rozsudok Najvyššieho súdu SR zo dňa 28. júna 2017, sp. zn. 3Sžf/61/2015.
26. Rozsudok Najvyššieho súdu SR zo dňa 12. apríla 2018, sp. zn. 3Sžf/1/2016.
27. Rozsudok Najvyššieho správneho súdu SR zo dňa 27. februára 2024, sp. zn. 5Sfk/27/2022.
28. Rozsudok Nejvyššího správního soudu ČR zo dňa 25. júna 2015, sp. zn. 6 Afs 130/2014.
29. Rozsudok Nejvyššího správního soudu ČR zo dňa 24. augusta 2022, sp. zn. 4 Afs 117/2022.
30. Rozsudok Nejvyššího správního soudu ČR zo dňa 15. februára 2023, sp. zn. 10 Afs 190/2021.
31. Rozsudok Nejvyššího správního soudu ČR zo dňa 30. januára 2024, sp. zn. 4 Afs 211/2023.

Informácie o autorovi

kpt. JUDr. Jozef Gdovin, PhD.
Akadémia Policajného zboru v Bratislave
Katedra správneho práva
e-mail: jozef.gdovin @akademiapz.sk
telefón: 0961 057 506

SÚDNA OCHRANA PRÍSLUŠNÍKOV POLICAJNÉHO ZBORU A JEJ VPLYV NA ROZHODOVACIU ČINNOSŤ SLUŽOBNÝCH ORGÁNOV

JUDICIAL PROTECTION OF MEMBERS OF THE POLICE FORCE AND ITS IMPACT ON THE DECISION-MAKING ACTIVITY OF SERVICE AUTHORITIES

Petra Gdovinová

Abstrakt
Príspevok analyzuje systém právnej ochrany príslušníkov Policajného zboru so zameraním na vplyv súdnej judikatúry na rozhodovaciu činnosť služobných orgánov. Skúma špecifiká služobného pomeru, vnútorné opravné prostriedky a procesné aspekty správneho súdnictva. Prostredníctvom analýzy vybraných rozhodnutí Ústavného súdu SR a Najvyššieho súdu SR definuje limity disciplinárnej právomoci nadriadených a požiadavky na zákonnosť rozhodovacieho procesu v bezpečnostných zložkách.
Kľúčové slová
služobný pomer, Policajný zbor, príslušník Policajného zboru, súdna ochrana, disciplinárna právomoc

Abstract
The paper analyzes the system of legal protection of members of the Police Force, focusing on the influence of judicial case law on the decision-making activity of service authorities. It examines the specifics of the service relationship, internal remedies, and procedural aspects of administrative justice. Through the analysis of selected decisions of the Constitutional Court of the SR and the Supreme Court of the SR, it defines the limits of the disciplinary power of superiors and the requirements for the legality of the decision-making process.
Keywords
service relationship, Police Force, member of the Police force, disciplinary power, case law, administrative justice

Úvod

Služobný pomer príslušníkov Policajného zboru (ďalej ako „policajt“) predstavuje osobitný právny vzťah verejnoprávnej povahy, ktorý sa zásadne odlišuje od pracovnoprávnych vzťahov upravených Zákonníkom práce. Jeho špecifikum spočíva najmä v postavení policajta ako nositeľa verejnej moci, ktorý zabezpečuje ochranu verejného poriadku, bezpečnosti osôb a majetku, ako aj ochranu zákonnosti. S uvedeným postavením sú neoddeliteľne spojené zvýšené nároky na disciplínu, lojalitu a pripravenosť plniť služobné úlohy, ako aj určité obmedzenia základných práv a slobôd. Napriek osobitnej povahe služobného pomeru predstavuje ochrana práv policajtov významnú súčasť princípov právneho štátu. Policajti musia mať zabezpečené efektívne mechanizmy ochrany svojich práv a právom chránených záujmov, pričom kľúčovú úlohu zohráva kontrola rozhodovacej činnosti služobných orgánov. Táto kontrola plní preventívnu funkciu vo vzťahu k svojvôli a nezákonným zásahom. Nezanedbateľný význam má aj súdna kontrola rozhodnutí služobných orgánov. Prostredníctvom správneho súdnictva sa zabezpečuje preskúmavanie zákonnosti ich rozhodnutí, čím sa nielen poskytuje ochrana jednotlivcom, ale zároveň sa formujú interpretačné štandardy ovplyvňujúce aplikačnú prax služobných orgánov.

Cieľom príspevku je analýza systému právnej ochrany policajtov v Slovenskej republike, ktorý je determinovaný špecifickou verejnoprávnou povahou ich služobného pomeru a požiadavkami na ochranu zákonnosti v právnom štáte. Príspevok sa prostredníctvom syntézy teoretických východísk a rozhodovacej praxe zameriava na identifikáciu a hlbšiu reflexiu dopadov súdnej judikatúry na každodennú rozhodovaciu činnosť služobných orgánov, čím poukáže, judikatúra formuje interpretačné štandardy a procesné limity pri výkone štátnej a to najmä v kontexte požiadaviek na zákonnosť služobných príkazov, terminologickú presnosť a dodržiavanie atribútov spravodlivého procesu. Príspevok tak nielen skúma viacúrovňové inštitucionálne zakotvenie ochrany policajtov, ale súčasne vyhodnocuje, do akej miery súdna kontrola pôsobí ako korektív proti svojvôli a prispieva k unifikácii aplikačnej praxe a posilňovaniu právnej istoty v špecifickom prostredí bezpečnostných zložiek.

Právna povaha služobného pomeru policajtov

Práva a povinnosti policajtov vyplývajúce zo služobného pomeru podľa zákona č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície (ďalej len „*zákon o štátnej službe*“), nemožno stotožňovať s právami a povinnosťami zamestnancov v pracovnom pomere podľa Zákonníka práce. Uvedený zákon predstavuje osobitnú právnu úpravu, ktorá reflektuje špecifiká výkonu štátnej služby v bezpečnostných zložkách.

Služobný pomer policajtov má verejnoprávny charakter. Vzniká na základe jednostranného autoritatívneho rozhodnutia štátu a jeho primárnym účelom nie je realizácia súkromnoprávnych záujmov strán, ale zabezpečenie plnenia úloh verejnej správy. Policajt v tomto vzťahu nevystupuje ako subjekt konajúci na základe zmluvnej autonómie, ale ako osoba vykonávajúca štátnu službu v mene štátu. Odlišnosti oproti pracovnoprávnym vzťahom sa prejavujú najmä v princípe subordinácie, zvýšenej miere služobnej disciplíny, osobitných podmienkach vzniku a skončenia služobného pomeru, ako aj v obmedzeniach niektorých základných práv. Charakteristickým prvkom je tiež služobná prísaha a povinnosť plniť úlohy v režime zvýšených nárokov.

Rozhodovaciu právomoc vo veciach služobného pomeru vykonávajú služobné orgány, ktoré vystupujú ako nositelia verejnej moci. Ich rozhodnutia majú povahu individuálnych správnych aktov, a preto musia byť vydávané v súlade so zásadou zákonnosti, princípom proporcionality a požiadavkami spravodlivého procesu. Vzhľadom na intenzitu zásahov do právneho postavenia policajtov nadobúda osobitný význam ich súdne preskúmanie.

Prostriedky ochrany práv policajta v služobnom pomere

Právna ochrana policajtov predstavuje nevyhnutný prvok právneho postavenia policajta v služobnom pomere. Hoci je služobný pomer charakteristický výrazným prvkom autoritatívnosti a subordinácie, právny poriadok Slovenskej republiky zabezpečuje viacúrovňový systém ochrany, ktorý zahŕňa vnútorné opravné mechanizmy, ako aj následnú súdnu kontrolu. Účelom týchto mechanizmov je zabezpečiť zákonnosť rozhodovania služobných orgánov a poskytnúť ochranu pred nezákonnými zásahmi. Plnia tak nielen individuálnu ochrannú funkciu, ale prispievajú aj k posilňovaniu princípov právnej istoty, predvídateľnosti a zákonnosti výkonu verejnej moci.

Opravné prostriedky v rámci služobného pomeru

Základným nástrojom ochrany práv policajta sú vnútorné opravné prostriedky upravené v zákone o štátnej službe. Ich účelom je umožniť preskúmanie rozhodnutí služobných orgánov ešte pred ich súdnym preskúmaním. Podanie opravného prostriedku umožňuje preveriť správnosť skutkových zistení, zákonnosť postupu služobného orgánu, ako aj správnosť aplikácie právnych predpisov na konkrétny prípad. Ide o vnútorný mechanizmus kontroly rozhodovacej činnosti, ktorého význam spočíva najmä v možnosti odstrániť nezákonnosti alebo nesprávnosti bez potreby iniciovania súdneho konania. Z praktického hľadiska sa opravné prostriedky uplatňujú najmä v prípadoch rozhodnutí týkajúcich sa vzniku, zmeny a skončenia služobného pomeru, disciplinárnych opatrení, služobného hodnotenia, personálnych rozhodnutí alebo rozhodnutí o služobnom plate a ďalších nárokoch vyplývajúcich zo služobného pomeru.

Jednou zo záruk právnej stability vzťahov založených rozhodnutím oprávneného orgánu v konaní vo veciach služobného pomeru je záväznosť a nezmeniteľnosť právoplatného rozhodnutia. Výnimku tvoria prípady označované v teórii ako mimoriadne opravné prostriedky, resp. preskúmavanie rozhodnutí súdom, ktorými sa dosahuje náprava právoplatných rozhodnutí.

Riadne opravné prostriedky (odvolanie a rozklad) smerujú proti neprávoplatným rozhodnutiam, zatiaľ čo mimoriadne opravné prostriedky (obnova konania a preskúmanie

mimo odvolacieho konania) smerujú proti rozhodnutiam právoplatným. Systém dopĺňa aj súdne preskúmanie, ktoré plní osobitnú kontrolnú funkciu. Za mimoriadny opravný prostriedok mimo úpravy zákona o štátnej službe možno považovať aj preskúmavanie právoplatných rozhodnutí súdom.

Odvolanie predstavuje riadny opravný prostriedok s plnou apelačnou funkciou, umožňujúcou preskúmanie veci po skutkovej aj právnej stránke. Odvolací orgán nie je viazaný skutkovými zisteniami prvostupňového orgánu a môže rozhodnutie zmeniť, zrušiť alebo potvrdiť. Dôležitou garanciou je ochrana účastníka pred postihom za uplatnenie opravného prostriedku.

Osobitný dôraz je potrebné klásť na rešpektovanie zásad spravodlivého procesu, najmä práva účastníka vyjadriť sa ku všetkým vykonaným dôkazom. Táto požiadavka bola opakovane zdôraznená v judikatúre Ústavného súdu SR, ktorý konštatoval, že právo vyjadriť sa ku všetkým vykonaným dôkazom predstavuje integrálnu súčasť práva na spravodlivý proces.[223] Porušenie tejto zásady môže viesť k protiústavnosti rozhodnutia správneho orgánu.[224]

Rovnako aj Najvyšší súd SR vo svojej rozhodovacej praxi zdôraznil, že odvolací orgán je oprávnený dopĺňať dokazovanie, avšak iba za predpokladu, že účastníkovi konania bude zachované právo vyjadriť sa k novým skutočnostiam.[225]

V rámci odvolania sa uplatňuje apelačný princíp, ktorý umožňuje preskúmať rozhodnutie po skutkovej i právnej stránke. Odvolací orgán v takomto prípade vec prejedná a rozhodne na základe skutkového stavu tak, že napadnuté rozhodnutie zmení, zruší alebo zruší a vec vráti prvostupňovému orgánu alebo ho potvrdí. Na podanie odvolania zákon o štátnej službe neustanovuje žiadne dôvody. Účastník konania môže v rozhodnutí napadnúť skutkové zistenia, ako aj právne posúdenie veci. Podanie odvolania je subjektívnym právom účastníka konania, ktoré môže, ale nemusí využiť. Služobný úrad alebo nadriadený nesmie policajta postihovať alebo znevýhodňovať preto, že policajt uplatňuje svoje práva vyplývajúce zo služobného pomeru podaním odvolania.[226]

Z odvolania musí byť zrejmé, kto ho podáva, čoho sa týka a čo sa navrhuje. Pre posúdenie, či ide o odvolanie, nie je dôležité jeho označenie ale obsah. Je však žiadúce, aby účastník konania vzhľadom na to, že v danej veci už prebehlo prvostupňové konanie, uviedol niektoré identifikačné znaky rozhodnutia, najmä jeho spisové číslo a dátum vydania. Odvolanie sa podáva písomne orgánu, ktorý rozhodnutie vydal v 1. stupni.

V rámci konania vo veciach služobného pomeru je inštitút odvolania špecifický najmä v otázke odkladného (suspenzívneho) účinku. Ten je zákonodarcom priznaný výlučne v taxatívne vymedzených prípadoch, a to pri odvolaní proti rozhodnutiu o uložení disciplinárneho opatrenia, o náhrade škody, proti služobnému hodnoteniu, ktorým bol policajt hodnotený ako nespôsobilý vykonávať doterajšiu alebo akúkoľvek funkciu, proti rozhodnutiu lekárskej komisie o určení zdravotnej klasifikácie.

Vo všetkých ostatných prípadoch odvolanie nedisponuje odkladným účinkom, čo v praxi znamená, že povinnosť stanovená v rozhodnutí je vykonateľná ihneď po jeho oznámení, bez ohľadu na to, či policajt opravný prostriedok podal. Určenie odvolacieho orgánu sa striktne spravuje stupňami riadenia v rámci hierarchie bezpečnostných zložiek, kde je ním najbližší nadriadený orgánu, ktorý rozhodnutie vydal v prvom stupni. Tento systém je autonómny a nemožno ho stotožňovať s určovaním odvolacej príslušnosti podľa všeobecného správneho poriadku. Z procesného hľadiska odvolací orgán preskúmava napadnuté rozhodnutie v celom

[223] Pozri bližšie napr. nález ÚS SR sp. zn. I. ÚS 17/2015.
[224] MEZEI, J., J. ŠIMONOVÁ, J. NOCIAR, J. DINIČ, I. FUFAĽ. *Štátna služba a služobný pomer príslušníkov Policajného zboru.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, s. 608.
[225] Pozri bližšie napr. rozsudok NS SR sp. zn. 3Sžo/84/2014.
[226] Podľa § 2a zákona č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície.

rozsahu. V súlade s apelačným princípom nie je viazaný skutkovým stavom zisteným v prvostupňovom konaní ani jeho hodnotiacim stanoviskom. Odvolací orgán má právomoc, ak je to pre rozhodnutie nevyhnutné, realizovať doplnkové dokazovanie na základe vlastného posúdenia. Pri vydávaní rozhodnutia sa kladie dôraz na účelnosť, presnosť a zrozumiteľnosť výroku. Konečný reformačný výrok odvolacieho orgánu sa stáva nezávislým od pôvodného rozhodnutia a predstavuje nové vyriešenie predmetu veci spôsobom, ktorý odvolací orgán explicitne uvedie vo výroku svojho rozhodnutia.[227] T. j. v prípade zmeny rozhodnutia nastavuje stav, keď odvolací orgán rozhoduje vo veci inak ako orgán 1. stupňa, a to sa logicky prejaví nie v odôvodnení, ale aj v samostatnom výroku rozhodnutia. [228] Odvolací orgán je tiež povinný uviesť účastníka konania o ním nanovo vykonaných dôkazoch, ktoré zabezpečil v etape odvolacieho konania Ak by tak nekonal a nemal ani príležitosť vyjadriť sa k takto novo vykonaným dôkazom, porušil by svojím postupom právo na spravodlivý proces,[229] ktorého podstatou je záruka zachovania právnych požiadaviek v priebehu konania i pred orgánmi verejnej moci, a to predovšetkým vtedy, keď novo vykonané dôkazy vyhodnotil v neprospech účastníka konania. Atribúty spravodlivého procesu, ktoré by nebolo možné aj z objektívnych dôvodov zaručiť v príslušnom konaní (nestrannosť a nezávislosť rozhodujúceho orgánu), musia byť v plnej miere zabezpečené v konaní, v ktorom je rozhodnutie príslušného orgánu skúmané súdom, a to obzvlášť v prípadoch, keď orgán verejnej moci formalistickým postupom vrchnostensky zasahuje do procesných práv účastníka konania. [230]

Rozklad je špecifický opravný prostriedok proti rozhodnutiam ministra, o ktorom rozhoduje minister na základe odporúčania osobitnej komisie. Ide o nástroj s poradnou funkciou, pričom konečné rozhodnutie zostáva v kompetencii ministra.[231]

Obnova konania slúži na odstránenie nedostatkov skutkového stavu, a to najmä v prípadoch nových skutočností alebo dôkazov, ktoré neboli bez viny účastníka uplatnené v pôvodnom konaní a mohli mať podstatný vplyv na rozhodnutie. Novými skutočnosťami alebo dôkazmi sa rozumejú také skutočnosti alebo dôkazy, ktoré účastník v pôvodnom konaní nemohol uplatniť vôbec, pretože ich v tom čase nepoznal alebo preto, že ich bez vlastnej viny nemohol uplatniť, napr. dlhodobá neprítomnosť svedka, nedostupnosť listinného dôkazu a pod. Za nové skutočnosti alebo dôkazy na účely obnovy konania však nemožno považovať také skutočnosti alebo dôkazy, o ktorých účastník pôvodného konania vedel, ale z akéhokoľvek dôvodu ich neuplatnil.[232]

Preskúmanie mimo odvolacieho konania predstavuje dozorový prostriedok zameraný na odstránenie nezákonných právoplatných rozhodnutí. Jeho uplatnenie nie je právne nárokovateľné a závisí od posúdenia príslušného orgánu, pričom sa zohľadňuje aj princíp právnej istoty. Preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania sa môže vzťahovať na všetky druhy rozhodnutí vydaných v konaní vo veciach služobného pomeru vrátane rozhodnutí vydaných v rámci uplatnenia mimoriadnych oprávnených prostriedkov. Predmetom preskúmania rozhodnutia mimo odvolacieho konania môžu byť nielen rozhodnutia vo veci, ale aj procesné rozhodnutia Predpokladom preskúmania rozhodnutia mimo odvolacieho konania je jeho právoplatnosť, pričom nie je rozhodujúce, či prvostupňové rozhodnutie sa stalo právoplatným preto, že proti nemu účastník konania nepodal opravný prostriedok, alebo ide o rozhodnutie odvolacieho orgánu. Predmetom preskúmania môže byť aj rozhodnutie

[227] MEZEI, J., J. ŠIMONOVÁ, J. NOCIAR, J. DINIČ, I. FUFAĽ. *Štátna služba a služobný pomer príslušníkov Policajného zboru.* 1. vyd., Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, s. 610 - 611.
[228] Bližšie pozri rozsudok Krajského súdu v Žiline zo 14. marca 2018, sp. zn. 27 Sa 11/2017.
[229] Podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.
[230] Bližšie pozri rozsudok Najvyššie súdu SR z 1. júla 2015, sp. 3 Sžo 56/2014.
[231] MEZEI, J., J. ŠIMONOVÁ, J. NOCIAR, J. DINIČ, I. FUFAĽ. *Štátna služba a služobný pomer príslušníkov Policajného zboru.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, s. 612.
[232] MEZEI, J., J. ŠIMONOVÁ, J. NOCIAR, J. DINIČ, I. FUFAĽ. *Štátna služba a služobný pomer príslušníkov Policajného zboru.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, s. 613.

o preskúmaní alebo zamietnutí návrhu na obnovu konania, ako aj rozhodnutie o preskúmaní rozhodnutia mimo odvolacieho konania. Účastník konania nemá právny nárok na preskúmanie právoplatného rozhodnutia Ak oprávnený orgán nemá v úmysle podnetu účastníka konania vyhovieť, neformálne mu to písomné oznámi. Podnet na preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania môže dať účastník konania, ako aj orgán nadriadený oprávnenému orgánu, ktorý napadnuté rozhodnutie vydal, alebo ktokoľvek iný. Ak sa dodatočne zistí, že právoplatné rozhodnutie je v rozpore s právnymi predpismi a ostatnými predpismi, môže ho minister zmeniť alebo zrušiť. Jediným dôvodom na uplatnenie tohto mimoriadneho oprávneného prostriedku je porušenie zásady zákonnosti, a teda rozpor so zákonmi, všeobecne záväznými právnymi predpismi a internými právnymi predpismi. Preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania nie je možné uplatniť proti rozhodnutiam nesprávnym, neúčelným alebo nehospodárnym, ak neodporujú zákon.[233]

Na rozdiel od obnovy konania, na preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania nie je právny nárok. Nie každé protiprávne rozhodnutie je potrebné zrušiť, závisí to od miery záujmu na dôslednom uplatnení zákonnosti nad záujmom právnej istoty a ochrany nadobudnutých práv. Minister pri rozhodovaní o tom, v akom rozsahu zruší alebo zmení nezákonné rozhodnutie, prihliada na ochranu nadobudnutých práv, ale aj zvažuje, či vôbec takéto nezákonné rozhodnutie zruší alebo zmení. [234]

Preskúmanie rozhodnutí služobných orgánov súdom

Hoci bol inštitút preskúmania rozhodnutia súdom v pôvodnom znení zákona o štátnej službe (§ 248) systematicky definovaný ako mimoriadny opravný prostriedok, v aktuálnej legislatíve toto výslovné vymedzenie absentuje. Kontinuita a imperatív súdnej ochrany sú však plne garantované na ústavnej úrovni, konkrétne v čl. 142 ods. 1 Ústavy SR, ktorý zakotvuje právomoc a príslušnosť správnych súdov preskúmavať zákonnosť rozhodnutí, opatrení a iných zásahov orgánov verejnej moci. Tento ústavný rámec v spojení s princípom generálnej klauzuly v správnom súdnictve zaručuje, že každý subjekt, ktorý sa domnieva, že bol rozhodnutím orgánu verejnej správy ukrátený na svojich právach, disponuje procesným právom iniciovať súdny prieskum. Cieľom tejto ochrany je nezávislé preverenie súladu vydaného individuálneho správneho aktu s právnym poriadkom, čím sa zabezpečuje náprava v prípadoch, kde vnútorné mechanizmy kontroly služobných orgánov zlyhali.[235]

Ak nedôjde k náprave prostredníctvom vnútorných mechanizmov, policajt má možnosť domáhať sa ochrany prostredníctvom správneho súdnictva. Právnym základom je Správny súdny poriadok, ktorý vychádza z princípu generálnej klauzuly s negatívnou enumeráciou, z ktorého vyplýva, že súdy v zásade preskúmavajú všetky rozhodnutia alebo opatrenia orgánov verejnej správy, ktorými sa zakladajú, menia alebo zrušujú oprávnenia a povinnosti fyzických alebo právnických osôb alebo ktorými môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb priamo dotknuté, okrem tých, ktoré zákon výslovne z prieskumu vylučuje. Predmetom súdneho preskúmania je zákonnosť rozhodnutia, pričom súd skúma najmä príslušnosť orgánu, dodržanie procesných pravidiel, správnosť právneho posúdenia a dostatočnosť skutkových zistení. Súd nepreskúmava účelnosť rozhodnutia, ale zákonnosť výkonu verejnej moci. Uvedený prístup dlhodobo potvrdzuje judikatúra Najvyššieho súdu SR, podľa ktorej správny súd nepreskúmava účelnosť rozhodnutia, ale jeho zákonnosť a súlad s právnym poriadkom.[236]

---

[233] MEZEI, J., J. ŠIMONOVÁ, J. NOCIAR, J. DINIČ, I. FUFAĽ. *Štátna služba a služobný pomer príslušníkov Policajného zboru.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, s. 614 - 620.

[234] MEZEI, J., J. ŠIMONOVÁ, J. NOCIAR, J. DINIČ, I. FUFAĽ. *Štátna služba a služobný pomer príslušníkov Policajného zboru.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, s. 608 - 613.

[235] Čl. 46 ods. 2 Ústavy SR č. 460/1992 Zb.

[236] Pozri bližšie napr. rozsudok NS SR sp. zn. 1Sžo/38/2011.

Primárnym procesným nástrojom súdnej ochrany v rámci služobného pomeru policajtov je žaloba proti rozhodnutiu služobného orgánu, prostredníctvom ktorej sa môže policajt domáhať preskúmania zákonnosti aktu, ak sa domnieva, že ním boli porušené jeho práva alebo právom chránené záujmy. Inštitút správnej žaloby predstavuje kľúčovú záruku zákonnosti, nakoľko zveruje právomoc prieskumu postupu orgánu verejnej moci nezávislému a nestrannému súdu. Prípustnosť správnej žaloby je v zmysle procesných pravidiel podmienená kumulatívnym splnením niekoľkých predpokladov, ako: existenciou právoplatného rozhodnutia, predchádzajúcim vyčerpaním riadnych opravných prostriedkov v rámci služobného pomeru, preukázaním zásahu do subjektívnych práv žalobcu.

Samotné konanie je ovládané dispozičným princípom, čo znamená, že sa začína výlučne na návrh (žalobu) oprávneného subjektu. Z hľadiska charakteru napadnuteľného aktu sa vyžaduje, aby vykazoval formálne náležitosti rozhodnutia, resp. aby bol za rozhodnutie považovaný podľa osobitného predpisu. Súčasná právna doktrína a prax potvrdzujú, že súdnemu prieskumu podliehajú nielen rozhodnutia s konštitutívnymi účinkami, ale postačuje, ak má napadnutý akt účinky deklaratórne. Týmto prístupom sa rozširuje rozsah súdnej ochrany aj na akty, ktoré práva a povinnosti policajta „len“ potvrdzujú, čím sa minimalizuje priestor pre nekontrolovanú rozhodovaciu činnosť služobných orgánov.[237]

Preskúmanie rozhodnutí služobných orgánov nepredstavuje inštitút opätovného rozhodovania vo veci samej zo strany súdu, ale konštituuje kľúčový mechanizmus kontroly zákonnosti výkonu verejnej moci. Súd preto spravidla neposudzuje účelnosť alebo vhodnosť rozhodnutia, ale skúma, či služobný orgán postupoval v medziach zákona a neprekročil rozsah svojich právomocí. Zásadný význam tohto prieskumu tkvie v zabezpečení efektívnej ochrany pred svojvoľným výkonom verejnej moci a v prevencii nezákonných zásahov do právneho postavenia policajta. Hoci služobný orgán pri riadení podriadených disponuje zákonom stanovenou mierou správnej úvahy, jej aplikácia nesmie vyústiť do arbitrárneho rozhodovania alebo do neprimeraného a neproporcionálneho zásahu do subjektívnych práv príslušníka Predmetom súdneho preskúmania je najmä zákonnosť rozhodnutia, pričom súd skúma, či rozhodnutie bolo vydané príslušným orgánom, boli dodržané procesné pravidlá konania, skutkový stav bol dostatočne zistený, právne normy boli správne interpretované a aplikované, rozhodnutie nevybočilo z medzí správnej úvahy.

Negatívne vymedzenie právomoci správnych súdov, teda taxatívny výpočet prípadov vylúčených z prieskumu, je upravené v § 7 Správneho súdneho poriadku. V špecifickom kontexte štátnej služby príslušníkov Policajného zboru správne súdy nepreskúmavajú:

- správne akty orgánov verejnej správy, ktoré nemajú povahu rozhodnutia o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzickej a právnickej osoby (najmä rozhodnutia a opatrenia organizačnej povahy a rozhodnutia a opatrenia upravujúce vnútorné pomery orgánu, ktorý ich vydal),
- rozhodnutia, ktoré nespôsobili ujmu na subjektívnych právach účastníka konania,
- rozhodnutia, opatrenia, rozkazy, nariadenia, príkazy a pokyny, personálne rozkazy a disciplinárne rozkazy orgánov verejnej správy, ktorých preskúmavanie vylučuje osobitný predpis. [238]

Policajt môže podať na súde návrh na preskúmanie právoplatného rozhodnutia vydaného nadriadeným. Súdna preskúmateľnosť právoplatných rozhodnutí nadriadeného sa dotýka všetkých rozhodnutí nadriadeného okrem rozhodnutí, ktoré je možné kategorizovať medzi prípady uvedené v predchádzajúcom odseku. Konanie pred správnym súdom je možné začať výlučne na základe návrhu – žaloby, čo je dôsledkom uplatňovania dispozičného

[237] MEZEI, J., J. ŠIMONOVÁ, J. NOCIAR, J. DINIČ, I. FUFAĽ. *Štátna služba a služobný pomer príslušníkov Policajného zboru.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, s. 618 - 619.
[238] MEZEI, J., J. ŠIMONOVÁ, J. NOCIAR, J. DINIČ, I. FUFAĽ. *Štátna služba a služobný pomer príslušníkov Policajného zboru.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, s. 619.

princípu. Vecne príslušnými súdmi na preskúmavanie rozhodnutí vydaných nadriadeným sú krajské súdy. Miestne príslušným je krajský súd, v ktorého obvode má sídlo orgán verejnej správy, ktorý rozhodol v prvom stupni, ak nie je ustanovené inak. Ak nemožno takto určiť miestnu príslušnosť, je miestne príslušným krajský súd, v ktorého obvode má sídlo žalovaný orgán verejnej správy. Krajský súd teda rozhoduje v pozícií prvostupňového súdu a proti jeho právoplatnému rozhodnutiu je prípustný opravný prostriedok, tzv. kasačná sťažnosť, o ktorej rozhoduje senát Najvyššieho súdu SR (v niektorých prípadoch veľký senát).[239]

Podanie správnej žaloby nemá odkladný účinok, ak to správny súdny poriadok alebo iný osobitný zákon tak neustanoví. Správny súd môže priznať správnej žalobe odkladný účinok na návrh žalobcu alebo po vyjadrení žalovaného uznesením, o čom rozhoduje do 30 dní od doručenia vyjadrenia žalovaného k návrhu, prípadne administratívnych spisov, ak bol návrh podaný so žalobou. Súd môže napadnuté rozhodnutie buď potvrdiť alebo zrušiť. V oboch prípadoch súd rozhoduje formou rozsudku. Ak súd zistí nezákonnosť napadnutého rozhodnutia, môže rozhodnutie zrušiť a vec vrátiť služobnému orgánu na ďalšie konanie. Táto viazanosť bola opakovane potvrdená judikatúrou, ktorá zdôrazňuje, že nerešpektovanie právneho názoru súdu predstavuje porušenie zásady zákonnosti.[240] V následnom konaní je služobný orgán povinný rešpektovať právny názor vyslovený súdom. Táto skutočnosť predstavuje významný faktor ovplyvňujúci rozhodovaciu činnosť služobných orgánov, pretože súdna judikatúra postupne vytvára interpretačné štandardy, ktoré prispievajú k zjednocovaniu aplikačnej praxe.[241]

Význam súdnej ochrany presahuje individuálny rozmer konkrétneho prípadu. Ústavný súd SR poukázal na to, že rozhodnutia správnych súdov plnia aj funkciu unifikácie aplikačnej praxe a posilňovania právnej istoty.[242]

Judikatúrna reflexia hraníc disciplinárnej právomoci a súdny prieskum zákonnosti služobných príkazov

Ako východisko pre pochopenie interakcie medzi súdnou mocou a vnútornou disciplínou v bezpečnostných zložkách analyzujem prípad, v ktorom sa príslušník Policajného zboru (ďalej len „sťažovateľ“) domáhal zrušenia disciplinárneho opatrenia. Sťažovateľovi bol disciplinárnym rozkazom znížený služobný plat o 15 % na dobu troch mesiacov za porušenie základných povinností podľa § 48 ods. 3 písm. a) zákona o štátnej službe. Podstatou disciplinárneho previnenia bolo neuposlúchnutie ústneho príkazu nadriadeného, aby sa sťažovateľ dostavil na psychologické vyšetrenie za účelom zistenia jeho duševnej spôsobilosti na výkon štátnej služby.

Tento prípad je signifikantný tým, že otvára otázku, do akej miery môže súd v rámci správneho súdnictva skúmať nielen formálnu zákonnosť príkazu, ale aj jeho vecnú opodstatnenosť a subjektívne motívy nadriadeného. Kľúčovým bodom právnej argumentácie sťažovateľa bola požiadavka na písomné vyhotovenie príkazu. Súdny prieskum v tejto veci (potvrdený Krajským súdom v Bratislave, Najvyšším súdom SR aj Ústavným súdom SR) sa striktne pridržiaval dikcie § 48 ods. 4 zákona o štátnej službe. Podľa tohto ustanovenia je policajt povinný upozorniť nadriadeného, ak sa domnieva, že príkaz je v rozpore so všeobecne záväzným právnym predpisom. Až v momente, keď nadriadený na takomto príkaze trvá, vzniká mu povinnosť potvrdiť ho písomne.

V analyzovanej veci však sťažovateľ nenamietal nezákonnosť príkazu, ale iba subjektívne pociťovanú diskrimináciu a nátlak, pričom písomné potvrdenie vyžadoval bez

[239] Pozri bližšie § 438 a nasl. SSP.
[240] Pozri bližšie napr. rozsudok NS SR sp. zn. 5Sžo/25/2012,
[241] MEZEI, J., J. ŠIMONOVÁ, J. NOCIAR, J. DINIČ, I. FUFAĽ. *Štátna služba a služobný pomer príslušníkov Policajného zboru.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, s. 616 - 623.
[242] Pozri bližšie napr. nález ÚS SR sp. zn. PL. ÚS 21/2014.

splnenia zákonnej podmienky upozornenia na rozpor s právom. Súdne rozhodnutia v tomto smere jasne judikovali, že nadriadený nie je povinný písomne potvrdzovať každý príkaz len na žiadosť podriadeného, ak nie je namietaná jeho protiprávnosť a povinnosť podrobiť sa psychologickému vyšetreniu je zákonnou povinnosťou policajta podľa § 48 ods. 3 písm. s) zákona o štátnej službe a jej vynucovanie príkazom nadriadeného je v súlade s cieľom zabezpečiť spôsobilosť na výkon štátnej služby.

Limity správneho súdnictva pri kontrole bezpečnostných zložiek

Veľmi dôležitým prínosom uznesenia Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 280/2013 pre prax služobných orgánov je vymedzenie rámca, v ktorom sa pohybuje správny súd. Sťažovateľ namietal, že súdy postupovali formalisticky, keď neskúmali širšie súvislosti prípadu, konkrétne jeho predchádzajúce oznámenia o údajnej trestnej činnosti nadriadených (nezákonné čerpanie PHM) a následné domnelé „vykonštruované“ disciplinárne konania.

Súdy však zaujali stanovisko, že úlohou správneho súdu nie je nahrádzať činnosť správnych orgánov alebo vykonávať vlastné skutkové zistenia nad rámec zákonnosti postupu, skúmať subjektívne motívy nadriadeného, pokiaľ je samotný príkaz vydaný v medziach zákona a v rámci kompetencií služobného orgánu a vstupovať do logických argumentov a relevantných právnych záverov správnych orgánov, ak tieto nie sú zjavne arbitrárne alebo neodôvodnené.

Tento prístup zdôrazňuje princíp *iura novit curia* (súd pozná právo) a limituje súdnu ochranu na prípady, kde dochádza k jasnému porušeniu hmotnoprávnych alebo procesných noriem, nie však k revízii manažérskych rozhodnutí nadriadených v bezpečnostných zložkách.

Rozhodnutia všeobecných súdov a Ústavného súdu v tejto oblasti majú priamy dopad na činnosť subjektov bezpečnostných zložiek v dvoch rovinách:

1. Posilnenie právnej istoty nadriadených: Judikatúra potvrdzuje, že pokiaľ nadriadený koná v rámci zákona (napr. nariadi psychologické vyšetrenie na zistenie spôsobilosti), jeho rozhodnutie požíva ochranu pred subjektívnymi námietkami podriadených, ktoré nemajú oporu v zákone.
2. Procesná disciplína: Rozhodnutia motivujú služobné orgány k precíznemu odôvodňovaniu disciplinárnych rozkazov, aby boli preskúmateľné z hľadiska dodržania zákonných podmienok (napr. riadne oboznámenie s príkazom, existencia zavinenia).

V nadväznosti na predchádzajúcu analýzu a v súlade s témou príspevku o vplyve súdnych rozhodnutí na činnosť bezpečnostných zložiek uvádzam ďalej judikát, ktorý dopĺňa problematiku o rozmer procesnej zákonnosti a terminologickej presnosti pri ukladaní disciplinárnych opatrení.

Procesné limity disciplinárnej právomoci a význam terminologickej presnosti v rozhodovacej činnosti

Zásadným prínosom rozsudku Najvyššieho súdu SR sp. zn. 10Sžk/9/2016 pre aplikačnú prax je striktné vymedzenie podmienok, za ktorých môže služobný orgán pokračovať v konaní po tom, čo bolo jeho pôvodné rozhodnutie súdom zrušené. Súd konštatoval, že rozhodovanie bez toho, aby mal služobný orgán fyzicky k dispozícii administratívny spis (ktorý sa v tom čase nachádzal na súde), zakladá nezákonnosť rozhodnutia.

Pre činnosť bezpečnostných zložiek z toho vyplýva, že rozhodnutie a jeho odôvodnenie musí byť syntézou obsahu administratívneho spisu. Ak orgán rozhodne pred doručením spisu zo súdu, ide o vadu, ktorú nemožno zhojiť ani dodatočným doplnením dokazovania a tiež, že lehota na vydanie nového rozhodnutia začína plynúť až dňom nasledujúcim po preukázateľnom vrátení spisu súdom služobnému orgánu. Súd v tomto bode vyjasnil vzťah medzi všeobecným procesným predpisom a osobitným zákonom o štátnej službe, pričom potvrdil, že určenie momentu začatia plynutia lehoty sa spravuje procesným kódexom, hoci dĺžka lehoty zostáva zachovaná podľa osobitného predpisu.

Rozlišovanie medzi „príkazom“ a „pokynom“

Ďalším významným aspektom, ktorý ovplyvňuje kvalitu rozhodovacej činnosti služobných orgánov, je požiadavka na presnú právnu kvalifikáciu porušenej povinnosti. Súd v posudzovanej veci vytkol nižším inštanciám, že v rozhodnutiach zamieňali pojmy **„príkaz“** a **„pokyn“**.

Podľa judikatúry Najvyššieho súdu pojmy príkaz a pokyn **nie sú synonymá**, nakoľko ich zákonodarca v § 48 ods. 3 písm. a) zákona o štátnej službe uvádza oddelene. Služobný orgán je povinný v disciplinárnom rozkaze presne špecifikovať, či išlo o porušenie príkazu alebo pokynu, a tento skutok bližšie konkretizovať, aby bol nezameniteľný s iným konaním. Nedostatok tejto špecifikácie vo výroku rozhodnutia spôsobuje jeho nepreskúmateľnosť a nespĺňa požiadavky na určitosť a zrozumiteľnosť individuálneho správneho aktu.

Rozsudok zároveň potvrdil líniu predchádzajúcej judikatúry v otázke formy služobných úloh. Súd sa stotožnil s názorom, že policajt je povinný plniť úlohy bez ohľadu na to, či boli uložené **ústne alebo písomne**, ak s nimi bol riadne oboznámený. Absolútne vyžadovanie písomnej formy pri každom pokyne by bolo v rozpore s účelom a funkčnosťou bezpečnostných zložiek. Písomná forma sa vyžaduje len v zákonom explicitne stanovených prípadoch (napr. pri námietke nezákonnosti príkazu).

Tento judikát zásadne kultivuje disciplinárnu právomoc nadriadených tým, že:

1. zamedzuje procesnému urýchľovaniu konaní na úkor práva na spravodlivý proces (zákaz rozhodovania bez spisu).
2. zvyšuje nároky na odôvodnenie disciplinárnych opatrení, kde sa vyžaduje precízna terminológia v súlade s dikciou zákona.
3. stabilizuje právnu istotu určením presného momentu obnovenia lehôt na rozhodovanie po súdnom prieskume.

Súdna ochrana v tomto prípade nezasahuje do vecnej podstaty práva nadriadeného vyžadovať plnenie úloh, ale striktne stráži, aby výkon tejto moci prebiehal v rámci riadne zdokumentovaného a terminologicky správne uchopeného procesu.

Záver

Súdna ochrana policajtov v kontexte správneho súdnictva nepredstavuje nástroj na ochromenie funkčnej hierarchie ani deštrukciu princípu subordinácie, ktorý je pre bezpečnostné zložky imanentný a odlišuje ich od bežných pracovnoprávnych vzťahov. Práve naopak, judikatúra opakovane potvrdzuje, že disciplína, lojalita a poslušnosť sú legitímnymi a nevyhnutnými požiadavkami štátnej služby, pokiaľ sú zo strany nadriadených vymáhané zákonným spôsobom v súlade s osobitnou úpravou zákona o štátnej službe.

Pre služobné orgány, ktoré vystupujú ako nositelia verejnej moci, z tohto právneho stavu vyplýva imperatív dôsledne konať v medziach zákona, pričom súdna moc im ponecháva potrebný priestor na diskrečné uváženie pri operatívnom riadení bez toho, aby dochádzalo k neprimeraným zásahom do ich manažérskych právomocí. Súdny prieskum sa v týchto špecifických prípadoch striktne obmedzuje na kontrolu zákonnosti výkonu verejnej moci a spravidla nezasahuje do účelnosti, vhodnosti či logistiky konkrétnych služobných úloh.

V súlade s ustálenou judikatúrou, najmä uznesením Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 280/2013, platí, že úlohou správneho súdu nie je nahrádzať činnosť služobných orgánov ani podrobovať každé operatívne rozhodnutie meritórnemu prieskumu subjektívnej motivácie nadriadeného, pokiaľ je samotný príkaz vydaný v rámci kompetencií a nie je zjavne arbitrárny. Tento prístup, rešpektujúci zásadu *iura novit curia*, limituje súdnu ochranu na prípady jasného porušenia hmotnoprávnych alebo procesných noriem. Takto nastavená súdna kontrola tak plní predovšetkým preventívnu funkciu vo vzťahu k svojvôli a nezákonnosti, čím v konečnom dôsledku posilňuje právnu istotu policajtov a prispieva k unifikácii aplikačnej praxe v rámci celého Policajného zboru.

Zoznam použitých zdrojov

1. MEZEI, J., J. ŠIMONOVÁ, J. NOCIAR, J. DINIČ, I. FUFAĽ. *Štátna služba a služobný pomer príslušníkov Policajného zboru*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80 8168-980-2.
2. Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.
3. Zákon č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov.
4. Zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce
5. Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 280/2013-9
6. Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 10Sžk/9/2016.
7. Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5Sžo/25/2012.
8. Rozhodnutie Krajského súdu v Žiline, sp. zn. 27 Sa 11/2017.

Informácie o autorovi

npor. Mgr. Petra Gdovinová, PhD.
Akadémia Policajného zboru v Bratislave
email: petra.gdovinova@akademiapz.sk
telefón: 09610 57459

BEZPEČNOSTNOSPRÁVNY ROZMER SPRÁVY DANE Z PRIDANEJ HODNOTY – VPLYV JUDIKATÚRY SÚDOV NA ČINNOSŤ ORGÁNOV FINANČNEJ SPRÁVY

THE SECURITY-ADMINISTRATIVE DIMENSION OF VALUE ADDED TAX ADMINISTRATION: THE IMPACT OF CASE LAW ON THE ACTIVITIES OF FINANCIAL ADMINISTRATION AUTHORITIES

Petra Haladejová Preinerová

Abstrakt
Cieľom príspevku je analyzovať vplyv judikatúry vnútroštátnych súdov Slovenskej republiky, ako aj Súdneho dvora Európskej únie na rozsah, obsah a limity činnosti orgánov finančnej správy pri správe dane z pridanej hodnoty. Príspevok poukazuje na rozhodovaciu činnosť súdov ako na významný determinant formujúci nielen výklad a aplikáciu právnych noriem pri postupoch orgánov finančnej správy, ale aj postavenie týchto orgánov pri ochrane ekonomickej bezpečnosti štátu. Pozornosť sa sústreďuje na identifikáciu základných judikatúrnych východísk premietajúcich sa v aplikačnej praxi pri správe dane z pridanej hodnoty, najmä vo vzťahu k ochrane fiškálnych záujmov štátu, rešpektovaniu práv daňových subjektov a zabezpečeniu efektívneho výberu dane.
Kľúčové slová
orgány finančnej správy, správa dane z pridanej hodnoty, judikatúra súdov, ekonomická bezpečnosť štátu

Abstract
The aim of the paper is to analyze the impact of the case law of the national courts of the Slovak Republic, as well as the Court of Justice of the European Union, on the scope, content, and limits of the activities of financial administration authorities in the administration of value added tax. The paper examines judicial decision-making as a significant determinant shaping both the legality of the procedures applied by financial administration authorities and their role in safeguarding the economic security of the state. Particular attention is paid to identifying the key judicial principles influencing administrative practice in value added tax administration, especially with regard to the protection of the State's fiscal interests, respect for taxpayers' rights, and the effective collection of value added tax.
Key words
financial administration authorities, value added tax administration, case law, economic security of the state

Úvod

V širšom ponímaní bezpečnostnoprávnych činností, zahŕňajúcich aj ochranu ekonomických záujmov štátu, možno medzi relevantné subjekty zaradiť aj orgány finančnej správy, najmä daňové a colné orgány. Tieto orgány síce primárne vykonávajú správu daní, avšak prostredníctvom kontrolnej, preventívnej a odhaľovacej činnosti, realizovanej aj v súčinnosti s orgánmi činnými v trestnom konaní, sa významne podieľajú na ochrane ekonomickej bezpečnosti štátu.

Metodologický základ príspevku tvorí analýza právnych prameňov, predovšetkým zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) v znení neskorších predpisov a zákona č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov, doplnená o rozbor relevantnej judikatúry. Súčasťou výskumu je aj komparatívna metóda, prostredníctvom ktorej sa porovnávajú rozhodnutia vnútroštátnych súdov Slovenskej republiky a Súdneho dvora Európskej únie vo veciach správy dane z pridanej hodnoty. Cieľom komparácie je identifikovať spoločné a rozdielne prístupy k výkladu práv a povinností orgánov finančnej správy a posúdiť vplyv judikatúry na vymedzenie rozsahu ich oprávnení a limitov pri výkone správy daní.

Finančná správa, postavenie a funkcie orgánov finančnej správy

V zmysle ustanovenia článku 1 zákona č. 39/2019 Z.z. o finančnej správe v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o finančnej správe“) finančná správa chráni fiškálne a obchodno-politické záujmy SR a EÚ a plní úlohy pri ochrane vnútorného trhu EÚ. Orgánmi

štátnej správy v oblasti daní, poplatkov a colníctva a zároveň orgánmi finančnej správy sú podľa § 2 ods. 2 zákona o finančnej správe Finančné riaditeľstvo SR (ďalej len „finančné riaditeľstvo"), daňové úrady[243], colné úrady[244] a Kriminálny úrad finančnej správy[245]. Z danej zákonnej dikcie je zrejmé, že orgány finančnej správy sú kreované zákonom. Činnosťou orgánov finančnej správy a plnením jej úloh dochádza k realizácii vzťahov štátnej správy, pričom štátna správa je verejnou správou uskutočňovanou štátom a má v nej nezastupiteľnú úlohu.[246] Orgány finančnej správy možno charakterizovať aj ako orgány štátu, vystupujúce v jeho mene, uskutočňujúce funkcie štátu, a to výkonnou a nariaďovacou činnosťou štátu.[247]

Správa daní a základné inštitúty daňového konania

Podľa ustanovenia § 2 písm. a) daňového poriadku sa správou daní rozumie postup súvisiaci so správnym zistením dane a zabezpečením úhrady dane a ďalšie činnosti podľa tohto zákona alebo osobitných predpisov[248]. Daňou sa rozumie podľa písm. b) cit. zákonnej dikcie daň podľa osobitných predpisov, vrátane úroku z omeškania, úroku a pokuty podľa tohto zákona alebo osobitných predpisov, miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady podľa osobitného predpisu a miestny poplatok za rozvoj podľa osobitného predpisu. „Rozhodovanie o druhoch daní a o výške daní pre jednotlivé skupiny fyzických osôb a právnických osôb si štát ponecháva ako svoj monopol."[249] Zároveň je potrebné zdôrazniť, že „daňový systém predstavuje nielen nevyhnutný prostriedok k materiálnej existencii štátu, ale predovšetkým test jeho legitimity. Sústava daní preto musí byť z hľadiska jej koncepcie aj konkrétnej aplikácie transparentná, predvídateľná a primeraná."[250] Daňové konanie predstavuje v zmysle písm. c) cit. zákonnej dikcie konanie, v ktorom sa rozhoduje o právach a povinnostiach daňových subjektov. S poukazom na ustanovenie § 163 daňového poriadku sa daňové konanie riadi výlučne daňovým poriadkom[251], čím sa odlišuje od všeobecnej právnej úpravy správneho konania – napr. v zásadách správy daní, a preto „logicky sa bude v tomto konaní postupovať podľa zásad zakotvených v tomto osobitnom zákone."[252]
Správcom dane je v zmysle ustanovenia § 4 ods. 1 daňového poriadku daňový úrad, colný úrad a obec. Druhostupňovým orgánom je podľa ustanovenia § 4 ods. 2 písm. a) daňového poriadku finančné riaditeľstvo[253] vo veciach, v ktorých v prvom stupni rozhoduje správca dane, podľa písm. b) Ministerstvo financií SR vo veciach, v ktorých rozhoduje finančné riaditeľstvo. Daňový subjekt je podľa písm. c) cit. zákonnej dikcie vymedzený ako osoba, ktorej daňový poriadok alebo osobitné predpisy ukladajú povinnosti alebo priznávajú práva.

---

[243] Daňový úrad vykonáva svoju pôsobnosť v územnom obvode kraja (viď § 5 ods. 1 zákona o finančnej správe), ak nejde o Úrad pre vybrané hospodárske subjekty, ktorý ako daňový úrad vykonáva pôsobnosť pre celé územie Slovenskej republiky (podľa § 6 ods. 1 zákona o finančnej správe)
[244] Colný úrad vykonáva svoju pôsobnosť v územnom obvode (viď § 7 ods. 1 zákona o finančnej správe), pričom Colný úrad Bratislava vykonáva pôsobnosť na celom území Slovenskej republiky.
[245] Kriminálny úrad finančnej správy vykonáva pôsobnosť na celom území Slovenskej republiky (viď § 9 ods. 1 zákona o finančnej správe)
[246] Porovnaj – ŠKULTÉTY, P. *Verejná správa a správne právo*. Bratislava: VEDA, vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2008, s. 27.
[247] Tamtiež. s. 30.
[248] Napr. zákona č. 222/2004 Z.z. o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov.
[249] DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava: C.H.Beck, 2015, s. 1023.
[250] Viď rozsudok Nejvyššího správního soudu z 24.02.2004 – spis. značka 2 Afs 62/2004-70.
[251] Tzn. nevzťahuje sa naň zákon č 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov
[252] POTASCH, P., HAŠANOVÁ, J. *Zákon o správnom konaní (správny poriadok). Komentár.* 2. vydanie, Bratislava: C.H.Beck, 2015. s. 10.
[253] Babčák v tejto súvislosti označuje činnosť finančného riaditeľstva za „rozhodovaciu" – pozri BABČÁK, V. a kol. *Základy slovenského finančného práva.* Ružomberok: EPOS, 2022, s. 47.

Charakteristika a právny rámec DPH

Vzhľadom na zameranie témy príspevku sa ďalší výklad sústreďuje na DPH ako kľúčovú oblasť správy daní s významným bezpečnostnosprávnym rozmerom. DPH je harmonizovaná na úrovni EÚ smernicou Rady 2006/112/ES o spoločnom systéme DPH (ďalej len „smernica o spoločnom systéme DPH“), pričom SR transponovala smernicu do svojho právneho poriadku zákonom o DPH. Podľa zákona č. 303/2025 Z.z. o štátnom rozpočte na rok 2026 – prílohy č. 1 – z celkových rozpočtovaných príjmov (zaokrúhlene) 27,77 miliárd eur tvoria daňové príjmy (zaokrúhlene) 23 miliárd a z toho DPH 12,2 miliárd eur. Možno konštatovať, že podstatou DPH je zdaňovanie pridanej hodnoty, vytváranej daňovníkmi – fyzickými osobami alebo právnickými osobami v rámci ich ekonomickej činnosti v jednotlivých článkoch dodávateľského reťazca od výroby až po konečného spotrebiteľa. Predmetom DPH podľa ustanovenia § 2 ods. 1 písm. a) až d) zákona o DPH je dodanie tovaru a dodanie služby uskutočňované za protihodnotu na území SR, nákup tovaru za protihodnotu v tuzemsku z iného členského štátu EÚ a dovoz tovaru do tuzemska. Výška DPH sa určuje zo základu dane (cena tovaru alebo služby bez DPH), na ktorý sa uplatní (ku ktorej sa pripočíta) sadzba dane (základná sadzba 23 %, znížené sadzby 19 %, resp. 5 %). Platiteľom DPH je zdaniteľná osoba registrovaná podľa zákona o DPH, ktorej v súvislosti s uskutočňovaním zdaniteľných plnení vznikajú zákonom ustanovené povinnosti, najmä povinnosť uplatniť a odviesť daň voči štátu. Platiteľ DPH má za zákonom ustanovených podmienok právo na odpočítanie dane z nakúpených (prijatých) tovarov a služieb použitých na účely svojej podnikateľskej činnosti (daň na vstupe). Následne pri dodaní tovarov a poskytovaní služieb zákazníkom uplatňuje daň na výstupe, ktorú pripočítava k cene dodávaných tovarov a služieb. Po skončení zdaňovacieho obdobia (1 kalendárny mesiac alebo štvrťrok) daňovník v daňovom priznaní vyčísli celkovú sumu DPH na výstupe a celkovú sumu DPH na vstupe. Ak je suma DPH na výstupe vyššia než suma DPH na vstupe – platiteľovi vzniká daňová povinnosť. Ak je suma DPH na výstupe nižšia než suma DPH na vstupe – platiteľovi vzniká nadmerný odpočet. Správu DPH (spolu s ostatnými druhmi daní) vykonávajú už vyššie uvedené orgány finančnej správy – finančné riaditeľstvo SR, daňové orgány, colné orgány, Kriminálny úrad finančnej správy a iné ako relevantné subjekty ochrany ekonomických záujmov štátu v rámci širšieho (funkčného) ponímania bezpečnostnosprávnych činností štátu.

Bezpečnostnosprávna činnosť orgánov finančnej správy

Orgány finančnej správy realizujú bezpečnostnosprávne činnosti najmä výkonom kontrolnej a dozornej činnosti, ako aj odhaľovaním protiprávnych konaní (napr. skrátenia DPH v zmysle § 276 Skrátenie dane a poistného podľa zákona č 300/2005 Z.z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov, daňového podvodu – neoprávneného nároku na vrátenie DPH v zmysle § 277a Daňový podvod TZ), úzko spolupracujú s orgánmi činnými v trestnom konaní. Nelegálne obídenie alebo zníženie zákonom ustanovenej daňovej povinnosti daňového subjektu predstavuje daňový únik.[254] V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť, že orgány finančnej správy nemôžu postupovať pri vydávaní rozhodnutí arbitrárne, tzn. vydávať ľubovoľné rozhodnutia. Orgány finančnej správy ako správne orgány môžu v súlade s článkom 2 ods. 2 ústavného zákona Ústavy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov „vydávať iba také druhy správnych rozhodnutí a za takých podmienok, ktoré ustanovuje zákon[255]. Keďže rozhodnutie predstavuje aplikáciu hmotnoprávnej normy, ďalšou podmienkou je súlad s predpismi hmotného práva, na základe ktorých je vydávané. Obdobne musí byť rozhodnutie aj v súlade

[254] Vymedzenie daňového úniku porovnaj napr. s KRÁLIKOVÁ, K. a kol. *Vybrané kapitoly z verejného obstarávania.* Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2019, s. 11 - 12.

[255] Podľa § 3 ods. 3 daňový poriadok „Správca dane hodnotí dôkazy podľa svojej úvahy, a to každý dôkaz jednotlivo a všetky dôkazy v ich vzájomnej súvislosti, pritom prihliada na všetko, čo pri správe daní vyšlo najavo.“

s predpismi procesného práva, ktoré zabezpečujú uplatnenie zásady zákonnosti a vecnej správnosti v procese rozhodovania.“[256]

Vplyv súdnych rozhodnutí na činnosť orgánov finančnej správy v daňovom konaní

Správne súdy v správnom súdnom konaní vykonávajú predovšetkým kontrolnú funkciu vo vzťahu k orgánom verejnej správy; preskúmavajú zákonnosť postupov a rozhodnutí orgánov verejnej správy vydaných v správnom konaní. Podľa dikcie ustanovenia § 5 ods. 10 zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“) „orgány verejnej správy sú rozhodnutiami správnych súdov v konkrétnej veci viazané.“ V zmysle ustanovenia § 145 ods. 4 SSP každý orgán verejnej moci je viazaný tým, ako vec právne posúdil správny súd. Tento princíp sa osobitne prejavuje v prípade zrušujúceho rozsudku správneho súdu, keďže podľa ustanovenia § 191 ods. 6 SSP[257] je orgán verejnej správy v ďalšom konaní viazaný právnym názorom vysloveným správnym súdom. Vplyv súdnych rozhodnutí na činnosť orgánov finančnej správy v daňovom konaní sa prejavuje najmä v oblasti dôkazných štandardov, pri vymedzení hranice medzi správnym deliktom a trestným činom, ako aj pri posudzovaní prípadov podvodov na DPH, najmä v rámci reťazových obchodov[258] a prípadov nepreukázaných zdaniteľných plnení. V štvrtej časti príspevku sa zameriame na skúmanie relevantnej judikatúry, a to ťažiskovo z pohľadu jej dopadov na postupy a rozhodovaciu činnosť orgánov finančnej správy.

Hmotnoprávne východiská práva na odpočítanie DPH

Z hľadiska hmotnoprávnej úpravy práva na odpočítanie DPH je rozhodujúce najmä vymedzenie vzniku daňovej povinnosti a jej prepojenie so vznikom nároku na odpočítanie dane. Podľa ustanovenia § 19 ods. 1 a 2 zákona o DPH vzniká daňová povinnosť dňom dodania tovaru alebo služby. Na tento okamih nadväzuje vznik práva na odpočítanie dane, ktoré platiteľovi vzniká v tom istom zdaňovacom období, v ktorom vznikla daňová povinnosť pri dodanom tovare alebo službe (§ 49 ods. 1 zákona o DPH). Zákon zároveň viaže možnosť uplatnenia práva na odpočítanie dane na splnenie viacerých hmotnoprávnych podmienok. Platiteľ si môže uplatniť odpočítanie dane v rozsahu, v akom použije prijaté tovary a služby na svoje zdaniteľné plnenia ako platiteľ (§ 49 ods. 2 zákona o DPH), s výnimkami uvedenými v ustanovení § 48 ods. 3 a 7 zákona o DPH. Ďalšou podmienkou je, aby bola voči nemu daň uplatnená iným platiteľom v tuzemsku v súvislosti s dodaním tovarov alebo služieb (§ 49 ods. 2 písm. a) zákona o DPH). Osobitnú hmotnoprávnu podmienku predstavuje aj požiadavka preukázania nároku na odpočítanie dane prostredníctvom faktúry vyhotovenej v súlade s § 71 zákona o DPH, keďže podľa § 51 ods. 1 písm. a) zákona o DPH je jej existencia nevyhnutným predpokladom uplatnenia práva na odpočítanie dane. Uvedená zákonná konštrukcia predstavuje východisko pre judikatúrne vymedzenie hmotnoprávnych a formálnych podmienok uplatnenia práva na odpočítanie dane, ktorému sa venuje nasledujúca časť.

---

[256] SOBIHARD, J. *Správny poriadok. Komentár.* 6. prepracované vydanie. Bratislava: IURA EDITION, 2013, s. 166.

[257] Bližší výklad k tomu pozri v BARICOVÁ, J., FEČÍK, J., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. a kol. *Správny súdny poriadok.* Praha: C.H.Beck: 2018, s. 949.

[258] Karuselové podvody možno charakterizovať ako reťazec účelovo založených obchodných spoločností sídliacich v rôznych členských štátoch EÚ, pričom sa registrujú k platbe DPH v rôznych členských štátoch EÚ. Niektoré z týchto spoločností plnia v tomto reťazci buď rolu ztrateného obchodníka (*missing* trader), ktorý je platcom DPH alebo nárazníkovej spoločnosti (*buffer*). Stratená spoločnosť uskutočňuje zdaniteľné plnenia pre iného platcu DPH, ktorému vznikne nárok na odpočet DPH. Ztratený obchodník vlastnú daňovú povinnosť cielene nesplní a je pre správcu dane nekontaktný. Nárazníková spoločnosť z pohľadu správcu vytvára zdanie riadneho výkonu ekonomickej činnosti a zneprehľadňuje reťazec obchodných spoločností, čím zťažuje odhalenie karuselového podvodu zo strany správcu dane a orgánov činných v trestnom konaní. - Pozri k tomu bližšie: NETT, A. Daňová kriminalita v České republice a karuselové obchody. In: *Aktuálne otázky trestného práva v teórii a praxi*. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2016, s. 230 - 235.

Správa DPH v judikatúre

Z rozhodovacej činnosti Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „NSS SR“), resp. predtým[259] Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „NS SR“), prípadne i Ústavného súdu Slovenskej republiky a SD EÚ vo veciach DPH najmä v otázkach nároku na odpočítanie dane, rozdelenia dôkazného bremena medzi správcu dane a daňový subjekt a preukazovania reálneho uskutočnenia zdaniteľných plnení, možno vyvodiť najmä tieto právne závery:

- **rozsudok 2 Sfk 27/2023 z 21. 02. 2025 – Dôkazné bremeno pri preukazovaní reálneho plnenia -** Ak je predmetom fakturovaného plnenia druh služieb poskytovaných priebežne, po dlhší čas a jednotlivé úkony nie sú (nevyhnutne) hmatateľným produktom, resp. výstupom zachyteným na hmotnom substráte, daňový subjekt si musí zadovážiť čo najširšie penzum dôkazov preukazujúcich reálnosť plnenia (vrátane dôkazov, zachytávajúcich formu poskytovania daných služieb), a s tým súvisiacu prítomnosť osôb podieľajúcich sa na poskytovaní daného plnenia, prípadne relevantnú komunikáciu týkajúcu sa rokovaní o jednotlivých úkonoch plnenia, aby sa v prípade budúcej daňovej kontroly vo vzťahu k oprávnenosti odpočtu DPH z takto poskytnutej služby vyhol negatívnemu následku spojeného s dôkaznou núdzou.[260] NSS SR dodal, že nie je zákonnou povinnosťou správcu dane navrhovať daňovému subjektu, akými listinnými dôkazmi by mal svoje tvrdenie doložiť, pokiaľ si splnil povinnosť oznámiť mu pochybnosti o správnosti, pravdivosti alebo úplnosti predložených dokladov alebo o pravdivosti údajov v nich uvedených, a vyzvať ho na vyjadrenie a doplnenie, opravu, resp. vysvetlenie údajov.[261] NSS SR akcentoval, že pre splnenie zákonných podmienok vzniku nároku na odpočet dane nepostačuje iba predloženie dokladov s predpísaným obsahom; tieto musia jednoznačne preukazovať prijatie zdaniteľného plnenia.[262]
- **rozsudok 5 Sfk 9/2023 z 30. 01. 2025 – Zneužitie práva a umelé konštrukcie obchodov -** Uplatnenie si práva na odpočítanie dane nie je samo o sebe zneužitím práva, ale realizáciou zásady neutrality dane. Pokiaľ došlo k neoprávnenému zníženiu daňového zaťaženia daňového subjektu, alebo pokiaľ nejaká neoprávnená daňová výhoda daňovému subjektu vyplynula, je potrebné ju podrobne analyzovať práve so zameraním na kritéria svedčiace zneužitiu práva[263] (nájsť, popísať a preukázať umelú konštrukciu deklarovaných plnení, vedúcu v danom prípade k získaniu konkrétnej daňovej výhody).[264]
- **rozsudok 5 Sfk 93/2022 z 25. 09. 2024 – Účasť na podvode v reťazových obchodoch** Skutkové okolnosti nasvedčujúce tomu, že daňový subjekt o podvode na predchádzajúcom článku reťazca vedel alebo mohol vedieť, je potrebné individuálne vyhodnocovať s ohľadom na špecifickosť posudzovaných zdaniteľných obchodov, ich predmet, objem a iné významné okolnosti, vrátane právnej, obchodnej a osobnej väzby medzi zúčastnenými subjektmi. Podstatná je pritom i identifikácia skutkových okolností, prečo tieto zistené skutkové okolnosti s ohľadom na povahu zdaniteľných obchodov nezodpovedajú bežným obchodným podmienkam.[265]

[259] Do dňa 31. 07. 2021 konali senáty správneho kolégia NS SR, odo dňa 01. 08. 2021 vo všetkých ich veciach začal činnosť NSS SR.
[260] Viď bod. 24 rozsudku 2 Sfk 27/2023.
[261] Podľa ustanovenia § 46 ods. 5 Daňového poriadku – pozri k tomu v bode 34. rozsudku spis. zn. 2 Sfk 27/2023, v bode 28. rozsudku spis. zn. 1 Sžfk 10/2022.
[262] Bod. 37, druhá a tretia veta rozsudku 2 Sfk 27/2023.
[263] Pozri ustanovenie § 3 ods. 6 Daňového poriadku, druhá veta.
[264] Bod 47. rozsudku 2 Sfk 27/2023.
[265] Bod 31. rozsudku 5 Sfk 93/2022.

- **rozsudky 3 Sfk 29/2023 z 22. 04. 2024, 4 Sfk 27/2023 z 21. 02. 2024[266] - Hmotnoprávne podmienky a formálnoprávne podmienky odpočtu DPH** - Daňový subjekt je povinný preukazovať len skutočnosti, ktoré sám tvrdí a deklaruje. Správca dane nesie dôkazné bremeno, ktoré unesie len v prípade, že dokáže vážny a dôvodný nesúlad skutočnosti s účtovníctvom daňového subjektu. V prípade, že správny orgán unesie svoje dôkazné bremeno, tak je opäť jeho povinnosťou preukazovať svoje tvrdenia (resp. ich korigovať) na strane daňového subjektu, pričom spravidla využíva iné dôkazy než tie, ktoré už ako správca dane vierohodne spochybnil. NSS SR, poukazujúc na rozhodnutia SD EÚ[267] skonštatoval, že nedostatky v naplnení formálnych podmienok nemôžu viesť k odopretiu práva na odpočítanie dane v prípade, ak je preukázané naplnenie hmotnoprávnych[268] podmienok práva na odpočet dane. Právo na odpočet DPH však možno odoprieť vtedy, ak porušenie formálnych požiadaviek malo za následok nepredloženie jasného dôkazu o tom, že hmotnoprávne podmienky boli splnené.[269] Zdaniteľná osoba je povinná predložiť objektívne dôkazy o tom, že tovar bol skutočne dodaný a služby boli skutočne poskytnuté na vstupe zdaniteľnými osobami pre potreby jej vlastných plnení podliehajúcich DPH a v súvislosti s ktorými skutočne zaplatila DPH. Sťažovateľ bol sám zodpovedný za dokumentovanie svojej obchodnej činnosti, z ktorej mu vyplývajú povinnosti voči štátnemu rozpočtu.[270] NSS SR zdôraznil, že tým, že si sťažovateľ uplatnil odpočítanie dane z faktúry bez podrobnejšieho vymedzenia druhu a rozsahu dodanej služby, čo je jednou z náležitostí faktúry podľa ustanovenia § 74 ods. 1 písm. e) zákona o DPH, nesplnil formálnu podmienku, ktorou je v zmysle ustanovenia § 51 ods. 1 písm. a) zákona o DPH existencia faktúry so zákonom predpísanými náležitosťami. K námietke sťažovateľa, že nemohol sledovať konanie svojho dodávateľa, NSS SR dodal, že rešpektuje rozsudky SD EÚ aj NS SR, ale ich závery sa v tejto súvislosti týkajú len vzdialenejších dodávateľov v reťazci, ktorí priamo nerealizujú obchodnú transakciu ako bezprostrední dodávatelia preverovaného daňového subjektu.[271]
- **rozsudok 2 Sžf 49/2020 z 26. 10. 2022 - Podmienky odopretia práva na odpočítanie dane** - NSS SR poukázal na právny základ podmienok pre zdaniteľnú osobu na odpočítanie DPH, splatnej alebo zaplatenej v danom členskom štáte za tovar, ktorý jej bol alebo bude dodaný a za služby ktoré jej boli alebo budú poskytnuté inou zdaniteľnou osobou, a to smernicu o spoločnom systéme DPH, podľa ktorej musí zdaniteľná osoba kumulatívne splniť formálnu podmienku – musí disponovať faktúrou náležite vyhotovenou[272] a materiálne podmienky - tovar a/alebo služba musí byť dodaná alebo poskytnutá inou zdaniteľnou osobou a táto osoba musí tieto tovary a/alebo služby následne použiť na svoje vlastné zdaniteľné plnenia. Ako základnú zásadu spoločného európskeho systému DPH označil zhodne so Súdnym dvorom EÚ[273] právo zdaniteľných osôb odpočítať z DPH, ktorú majú zaplatiť, daň splatnú alebo zaplatenú na vstupe

[266] Obe súdne rozhodnutia sa týkajú obdobných skutkových okolností a rovnakej právnej otázky (len v inom zdaňovacom období a dodávateľ je odlišný).
[267] Napr. vo veci Kemwater Pro Chemie s.r.o. (ďalej len „Kemwater Pro Chemie“), C-154/20 zo dňa 09.12.2021, bod 31; vo veci Ferimet SL, C-281/20 zo dňa 11.11. 2021, bod 36.
[268]Hmotnoprávne (materiálne) podmienky sa týkajú samotnej existencie a reálnosti zdaniteľného plnenia – skutočného dodania tovaru alebo služby zo strany dodávateľa, zatiaľ čo formálne podmienky sa vzťahujú na spôsob jeho preukázania, najmä prostredníctvom faktúr a ďalších účtovných alebo daňových dokladov. Judikatúra SD EÚ pritom zdôrazňuje, že nie každý nedostatok týkajúci sa údajov uvedených na faktúre automaticky vedie k strate práva na odpočítanie dane. Porovnaj napr. rozsudok C-101/16 (*Paper Consult*) bod 41.
[269] Bod 31. rozsudku C-154/20 (Kemwater Pro Chemie), rozsudok C-101/16 (*Paper Consult*) bod 42.
[270] bod 46. rozsudku spis. zn. 3 Sfk 29/2023.
[271] bod 50. rozsudku spis. zn. 3 Sfk 29/2023.
[272] V súlade s článkami 220-236 a článkami 238-240 smernice o spoločnom systéme DPH.
[273] Pozri napr. rozsudok SD EÚ vo veci C-324/11 (*Gábor Tóth proti Nemzeti Adó* ...) – ďalej len („*Tóth*“) bod 23.

z tovarov, ktoré nadobudli alebo služieb, ktoré prijali. Subjekt, ktorý si chce odpočítať DPH má dve povinnosti – povinnosť tvrdiť (pričom toto je už splnené samotným uplatnením práva na odpočet) a povinnosť svoje tvrdenie dokázať (dôkazné bremeno daňového subjektu).[274] Správca dane má povinnosť overiť skutočnosti, ktoré daňový subjekt dokladuje. Ak správca dane preukázateľne, zmysluplne a logicky spochybní predložené tvrdenia a dôkazy, uniesol dôkazné bremeno. NSS SR zhodne[275] konštatoval, že dôkazné bremeno unesie správca dane len v prípade, že dokáže vážny a dôvodný nesúlad skutočnosti s účtovníctvom daňového subjektu. Poukazujúc na rozsudok NSS SR spis. zn. 3 Sžfk 15/2020 a judikatórne závery SD EÚ[276], NSS SR zdôraznil, že odpočítanie dane môže byť obmedzené (nepriznané) len v prípade nesplnenia hmotnoprávnych podmienok na odpočítanie dane zdaniteľnou osobou (pričom dôkazné bremeno leží primárne na daňovom subjekte), ak došlo k daňovému podvodu alebo k zneužitia práva (dôkazné bremeno nesie primárne správca dane).[277] NSS SR pri posúdení skutočnosti, či daňový subjekt bol účastný na podvode na DPH na účel nepriznania práva na odpočítanie dane vyzdvihol tzv. Axel Kittel test (vyabstrahované kritériá) – viď bližšie výklad v bode (ix) tejto časti príspevku.

– **uznesenie C-610/19 z 03. 09. 2020 (Vikingo) – Limity prenášania kontrolných povinností na daňový subjekt -** SD EÚ konštatoval podmienenosť práva odpočítať DPH splnením vecných[278] požiadaviek, ako aj formálnych požiadaviek[279] vyplývajúcich zo smernice o spoločnom systéme DPH. Zároveň však zdôraznil, že dotknutý tovar vo veci samej nevyrobila ani nedodala osoba, ktorá vyhotovila faktúru, ani jej subdodávateľ, najmä z dôvodu, že tieto osoby nemali potrebné ľudské a materiálne zdroje, avšak to nepostačuje na vyvodenie záveru, že k predmetnému dodaniu tovaru nedošlo, ani na to, aby mohlo byť (spoločnosti *Vikingo Fővallalkozó Kft.)* odopreté právo na odpočítanie, keďže táto situácia môže byť dôsledkom podvodného zatajovania dodávateľov, ale aj jednoduchého využitia subdodávateľov.[280] Prináleží vnútroštátnym orgánom a súdom zamietnuť priznanie práva na odpočítanie, ak sa s ohľadom na objektívne skutočnosti preukáže, že toto právo sa uplatňuje podvodne alebo zneužívajúcim spôsobom. Podvod buď spácha samotná zdaniteľná osoba, resp. táto osoba vedela alebo mala vedieť, že svojou kúpou sa zúčastnila na transakcii, ktorá bola súčasťou podvodu v súvislosti s DPH.[281] Potrestanie vo forme zamietnutia práva na odpočítanie DPH zdaniteľnej osobe, ktorá nevedela alebo nemohla vedieť, že dotknuté plnenie bolo súčasťou podvodu spáchaného dodávajúcim alebo že iné plnenie tvoriace súčasť dodávateľského reťazca, predchádzajúce alebo nasledujúce po plnení zdaniteľnej osoby, bolo poznačené podvodom vo vzťahu k DPH, nie je v súlade s režimom práva na odpočítanie dane ustanoveným v smernici o spoločnom systéme

[274] Predložením písomných dokladov, ktoré je podľa príslušných právnych predpisov viesť – zhodne tak rozsudok spis. zn. 2 Sžfk 68/2019 bod 64.
[275] Ako napr. s viď v písm. (i) uvádzanými rozsudkami spis. zn. 3 Sfk 29/2023, 4 Sfk 27/2023.
[276] Napr. v uznesení SD EÚ vo veci C-610/19 (*Vikingo Fővállalkozó Kft. proti Nemzeti Adó*...) - ďalej len „*Vikingo*“.
[277] Bod 46. rozsudku spis. zn. 2 Sžfk 49/2020, bod 28. rozsudku spis. zn. 3 Sžfk 15/2020.
[278] V článku 168 písm. a) smernice o spoločnom systéme DPH – aby (i) dotknutá osoba bola zdaniteľnou osobou a tovary alebo služby, na základe ktorých vzniká právo na odpočítanie DPH, zdaniteľná osoba využívala pre potreby svojich vlastných zdaniteľných transakcií a aby (ii) tieto tovary alebo služby na vstupe dodala/poskytla iná zdaniteľná osoba. Zhodne tak napr. v rozsudku C-324/11 (Tóth) bod 26.
[279] Podľa článku 178 písm. a) smernice o spoločnom systéme DPH – zdaniteľná osoba musí disponovať faktúrou vypracovanou v súlade s článkami 220-236 a 238-240 (bod 43. uznesenia) – viď rovnako tak v pozn. 24., obdobne aj napr. v rozsudku C-101/16 (Paper Consult) bod 38.
[280] V tomto zmysle judikoval SD EÚ aj napr. v rozsudku vo veci *Tóth C-324/11* – pozri bod 49.
[281] Body 50. a 51 uznesenia S C-610/19 (*Vikingo),* obdobne tak v rozsudku C-439/04 a C440/04 (*Kittel a Recolta Recycling*) v bodoch 54, 55 a 56.

DPH.[282] Od zdaniteľnej osoby možno požadovať, aby prijala všetky rozumné opatrenia (v závislosti od okolností daného prípadu vo veci samej), aby sa uistila, že príslušné plnenie nebude viesť k jej účasti na daňovom podvode.[283] Správny orgán však nemôže zdaniteľnej osobe uložiť povinnosť uskutočniť komplexné a hĺbkové preskúmania týkajúce sa jej dodávateľa, a tým fakticky preniesť na ňu kontrolné činnosti, ktoré prináležia jemu samotnému.[284] SD EÚ zdôraznil, že právo Únie neustanovuje pravidlá spôsobu vykonávania dokazovania daňového podvodu v oblasti DPH; príslušný daňový orgán musí objektívne skutočnosti nasvedčujúce podvodu preukázať v súlade s pravidlami dokazovania upravenými vnútroštátnym právom.[285] Daňový orgán má z právneho hľadiska v každom konkrétnom prípade na základe objektívnych okolností dostatočne preukázať, že zdaniteľná osoba sa dopustila daňového podvodu alebo vedela prípadne mala vedieť, že predmetná transakcia je súčasťou daňového podvodu, ktorého sa dopustila osoba, ktorá vyhotovila faktúru alebo iný subjekt zapojený do dodávateľského reťazca tovarov alebo služieb.[286] Zamietnutie odpočítania DPH je preto možné len vtedy, ak je právne dostatočným spôsobom preukázaný daňový podvod, čo prináleží overiť vnútroštátnemu súdu.[287]

- **rozsudok 1 Sžf 81/2015 z 01. 12. 2016** – **Povinnosť preukázania existencie plnenia** - Správca dane nie je povinný dokazovať neexistenciu zdaniteľného plnenia, pokiaľ sa daňovému subjektu nepodarí presvedčivo preukázať jeho existenciu. Pokiaľ žalobca pri uplatnení práva na odpočet dane, ktorej základom sú poskytnuté služby pri výkone činností spojených s uskutočňovaní stavieb, nepredkladá pri svojich tvrdeniach svedectvá, resp. zákonom uvedenú dokumentáciu o stavebných činnostiach údajne vykonaných žalobcom alebo jeho dodávateľmi, potom neuniesol dôkazné bremeno.[288]
- **rozsudok 4 Sžf 49/2015 z 03. 05. 2016 – Voľné hodnotenie dôkazov správcom dane** Povinnosťou účtovnej jednotky je viesť účtovníctvo správne, úplne, preukázateľne a zrozumiteľne. Preukázateľnosť znamenám že všetky účtovné záznamy budú doložené overiteľnými dokladmi. V prípade, že daňový subjekt na kontrolu nepredloží požadované doklady v zákonom ustanovenom rozsahu a účtovné zápisy nie sú podložené a preukázané,[289] daňový úrad ho vyzve, aby chýbajúce doklady v ustanovenej lehote predložil. Ak daňový subjekt ani po výzve chýbajúce doklady nepredloží, nesplní si základnú povinnosť pre uplatnenie práva na odpočítanie dane podľa § 51 ods. 1 písm. a) zákona o DPH. Zákonodarca požaduje, aby platiteľ, ktorý nárok na odpočet dane uplatňuje preukázal existenciu podmienok (§ 49 ods. 1 a 2 písm. a) a § 51 ods. 1 písm. a) zákona o DPH), ktoré pre odpočet ustanovil. NS zároveň poukázal na rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ÚS SR“) č. k. III. US 78/2011/17 zo dňa 23. 02. 2011, z ktorého vyplýva, že dôkazné bremeno je v tomto prípade na daňovom subjekte. Dokazovanie zo strany správcu dane slúži až na následnú verifikáciu skutočností a dokladov predkladaných daňovým subjektom. Ak

[282] Bod 52. uznesenia C-610/19 (*Vikingo*), zhodne tak aj rozsudok 4 Sfk/25/2021 body 45. a 46.
[283] Pozri bod 54. uznesenia C-610/19 (*Vikingo*), obdobne tak v rozsudku C-101/16 (*Paper Consult*) bod 52.
[284] Bod 56. uznesenia C-610/19 (*Vikingo*), obdobne tak napr. bod 51. rozsudku C-101/16 (*Paper Consult*).
[285] Bod 59. uznesenia C-610/19 (*Vikingo).*
[286] Bod. 64. uznesenia C-610/19 (*Vikingo).*
[287] Bod 66. uznesenia C-610/19 (*Vikingo*).
[288] Body 25. a 26. rozsudku spis. zn. 1 Sžf 81/2015.
[289] NS SR zároveň uviedol, že je povinnosťou každého daňovníka viesť svoje záznamy tak, aby zabezpečil ochranu účtovnej dokumentácie proti strate, odcudzeniu, zničeniu alebo poškodeniu. Účtovníctvo žalobcu malo byť zabezpečené použitím technických prostriedkov a programového vybavenia pred ich zneužitím, poškodením, zničením, neoprávnenými zásahmi do nich, neoprávneným prístupom k nim, stratou alebo odcudzením (napr. vedením údajov inými technickými prostriedkami, zálohovaním prostredníctvom počítačových technológií alebo na USB porte, záložnom disku). Žalobca je povinný znášať riziko, ktoré na seba preniesol neuložením potrebných informácií na účely daňovej kontroly – porovnaj bod IV. odôvodnenia, str. 8 rozsudku spis. zn. 4 Sžf 49/2015.

daňový subjekt, na ktorom leží dôkazné bremeno, svoje tvrdenia spoľahlivo nepreukáže, nemôže byť nárok na odpočet DPH uznaný ako oprávnený.[290] Aplikácia zásady voľného hodnotenia dôkazov nedáva správcovi dane právo na svojvoľné a účelové nakladanie so zisteniami získanými v rámci daňovej kontroly alebo daňového konania, ale táto zásada podlieha zákonom ustanovenému postupu (podľa § 2 ods. 3 daňový poriadok), pričom toto vyhodnotenie zistených skutkových okolností musí zodpovedať zásadám logického myslenia a správnej aplikácie relevantných zákonných ustanovení.[291] Zároveň sa NS SR vyjadril, že zásada objektívnej pravdy ovládajúca daňové konanie nepredstavuje absolútnu povinnosť správcu dane viesť dokazovanie dovtedy, kým sa bez pochýb nepreukážu a nepotvrdia tvrdenia daňového subjektu ohľadní ním, v daňovom priznaní uvádzaných a správcom dane preverovaných skutočností, keďže daňové konanie nie je konaním vyhľadávacím. Je na správcovi dane vykonávajúcom dokazovanie a jeho úvahe, aké dôkazy vykoná, akým spôsobom dokazovanie doplní, akú hodnovernosť, dôkaznú silu a schopnosť zvrátiť závery vyplývajúce z realizovaného dokazovania z nich vyvodí.[292]

- **Rozsudok C-439/04 (Axel Kittel) a C-440/04 (Recolta Recycling SPRL) zo dňa 06. 07. 2006** – **Axell Kittel test** - SD EÚ rozhodol, že ak dodávka bola uskutočnená platiteľom dane, ktorý nevedel alebo nemohol vedieť, že dotknuté plnenie bolo súčasťou podvodu spáchaného predávajúcim, vnútroštátnemu súdu neprináleží odmietnuť priznanie práva na odpočet DPH zaplatenú týmto platiteľom dane. Naopak, ak sa preukáže, že dodávka bola uskutočnená pre platiteľa dane, ktorý vedel alebo musel vedieť, že svojou kúpou sa zúčastňuje na plnení, ktoré je súčasťou podvodu vo vzťahu k DPH, vnútroštátnemu súdu prináleží, aby odmietol priznanie práva na odpočet tomuto platiteľovi dane.[293] Na základe daného rozsudku sa aplikujú v rozhodovacej činnosti súdov[294] pri posudzovaní (ne)účasti daňového subjektu na daňovom podvode nasledovné štyri otázky (podmienky) – 1. Vznikol z posudzovaných zdaniteľných obchodov daňový únik? 2. Ak áno, je tento daňový únik dôsledkom podvodného konania? 3. Pokiaľ je únik na dani dôsledkom podvodného konania, boli posudzované zdaniteľné obchody daňového subjektu s týmto konaním spojené? 4. Ak boli posudzované zdaniteľné obchody spojené s podvodným konaním, vedel o tom alebo mohol a mal vedieť daňový subjekt? V prípade, že by správca dane kladne zodpovedal na všetky štyri dané otázky (t.j. uniesol by dôkazné bremeno), daňovému subjektu účastnému na daňovom podvode by mohlo byť odopreté právo na odpočítanie DPH.[295]

Z uvedených rozhodnutí vyplýva, že judikatúra v oblasti správy DPH vytvára pre orgány finančnej správy záväzný interpretačný rámec, v ktorom sa uplatňuje zásada zákonnosti, objektívneho dokazovania a proporcionality pri zásahoch do práv daňových subjektov. Súdy vo svojej rozhodovacej činnosti zdôrazňujú, že ochrana fiškálnych záujmov štátu nemôže byť založená iba na formálnych nedostatkoch dokladov, ale musí vychádzať z objektívne preukázaných skutočností. Zároveň však judikatúra vytvára interpretačný rámec, významný korektív výkonu verejnej moci, v ktorom môžu orgány finančnej správy účinne reagovať na daňové podvody a zneužívanie práva v oblasti DPH pri rešpektovaní zákonom ustanovených podmienok.

[290] Viď bod I. odôvodnenia, str. 2 rozsudku spis. zn. 4 Sžf 49/2015.
[291] Viď bod IV. odôvodnenia, str. 7 rozsudku spis. zn. 4 Sžf 49/2015.
[292] Porovnaj bod IV. odôvodnenia, str. 8 rozsudku spis. zn. 4 Sžf 49/2015.
[293] Pozri k tomu body 34 a 59 rozsudku C-439/04 (Axel Kittel) a C-440/04 (Recolta Recycling).
[294] Napr. aj Ústavného súdu Slovenskej republiky – pozri napr. uznesenie II. ÚS 648/2025-18, bod. 18. v spojení s rozsudkom NSS SR spis. zn. 4 Sfk 26/2024, bod 45.
[295] Pozri napr. rozsudok spis. zn. 5 Sfk/21/2022 bod 30.

Záver

Úlohou orgánov finančnej správy ako správnych orgánov je v rámci daňového konania zisťovať, či si daňové subjekty splnili v súlade s príslušnými hmotnoprávnymi predpismi svoje povinnosti voči štátu, a tým chrániť jeho fiškálne záujmy. Hoci v podmienkach slovenského právneho poriadku nie sú súdne rozhodnutia záväznými prameňmi práva, aplikačná prax potvrdzuje, že významne prispievajú k formovaniu výkladových pravidiel jednotlivých inštitútov, vrátane vymedzenia práv a povinností subjektov v oblasti správy DPH. Zároveň je potrebné zdôrazniť, že úlohou súdov pri výkone správneho súdnictva nie je nahrádzať činnosť správnych orgánov, ale preskúmavať zákonnosť ich postupov a rozhodnutí – či oprávnené a príslušné správne orgány pri riešení konkrétnych otázok vymedzených žalobou rešpektovali príslušné hmotnoprávne a procesnoprávne predpisy. Z ustálenej rozhodovacej praxe súdov, predovšetkým slovenských, ale i SD EÚ vyplýva, že odopretie práva na odpočítanie DPH je prípustné len vtedy, ak správca dane preukáže splnenie podmienok vyplývajúcich z judikatúry SD EÚ, najmä že daňový subjekt vedel alebo mal vedieť o svojej účasti na transakcii poznačenej daňovým podvodom. Rozhodovacia činnosť SD EÚ v rámci prejudiciálnych konaní je, podľa nášho názoru, nezastupiteľná – napomáha vnútroštátnym súdom pri posudzovaní súladu vnútroštátnych právnych úprav a ich aplikácie s právom EÚ. Judikatúra SD EÚ na jednej strane chráni právo na odpočítanie DPH ako základný prvok mechanizmu DPH, ktoré v zásade nemožno obmedziť, a na druhej strane vytvára účinné nástroje na boj proti daňovým podvodom, daňovým únikom a zneužívaniu práva. EÚ má pritom bytostný záujem na riadnom uplatňovaní a dodržiavaní právnej úpravy spoločného systému DPH v členských štátoch, keďže medzi výberom príjmov z DPH v súlade s právom EÚ a vlastnými zdrojmi rozpočtu Únie založenými na DPH existuje priama súvislosť. Akýkoľvek výpadok vo výbere DPH môže mať negatívny dopad nielen na verejné financie členských štátov, ale aj na financovanie rozpočtu EÚ. Základnou líniou judikatúry SD EÚ je preto hľadanie rovnováhy medzi ochranou práva na odpočítanie DPH a ochranou finančných záujmov Únie prostredníctvom efektívneho boja proti daňovým podvodom. Z analyzovanej judikatúry vnútroštátnych súdov a SD EÚ vyplýva, že rozhodovacia činnosť súdov významným spôsobom vymedzuje rozsah oprávnení a limity postupu orgánov finančnej správy pri správe DPH. Súdy vytvárajú interpretačný rámec pre rozdelenie dôkazného bremena medzi správcu dane a daňový subjekt, určujú požiadavky na preukázanie reálneho uskutočnenia zdaniteľných plnení a vymedzujú podmienky, za ktorých možno odoprieť právo na odpočítanie DPH z dôvodu účasti na daňovom podvode alebo zneužitia práva. Z bezpečnostnosprávneho hľadiska tak judikatúra nepredstavuje iba prostriedok následnej kontroly zákonnosti rozhodnutí orgánov finančnej správy, ale aj významný interpretačný a aplikačný faktor ovplyvňujúci ich rozhodovaciu činnosť. Prispieva k vytváraniu rovnováhy medzi ochranou fiškálnych záujmov SR a EÚ na jednej strane a ochranou práv daňových subjektov na strane druhej. Možno preto konštatovať, že judikatúra predstavuje významný nástroj posilňovania právnej istoty, zákonnosti výkonu správy DPH a účinnej ochrany ekonomickej bezpečnosti štátu, keďže práve prostredníctvom vymedzovania zákonných hraníc výkonu správy DPH významným spôsobom formuje bezpečnostnosprávny rozmer činnosti orgánov finančnej správy.

Zoznam použitých zdrojov

1. BABČÁK, V. a kol. *Základy slovenského finančného práva.* Ružomberok: EPOS, 2022, 496 s. ISBN 978-80-562-0340-8.
2. BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár.* Praha: C.H.Beck, 2018, 1824 s. ISBN: 978-80-7400-678-4.
3. DRGONEC, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava: C.H.Beck, 2015, 1622 s. ISBN 978-80-89603-39-8.
4. KRÁLIKOVÁ, K. a kol. *Vybrané kapitoly z verejného obstarávania*. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2019, 135 s. ISBN: 978-80-8054-799-8.

5. NETT, A. Daňová kriminalita v české republice a karuselové obchody, In: *Aktuálne otázky trestného práva v teórii a praxi. Zborník príspevkov z interdisciplinárnej celoštátnej vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou*. Akadémia Policajného zboru v Bratislave, s. 230-235. 2016. ISBN 978-80-8054-682-3.
6. POTASCH, P., HAŠANOVÁ, J. *Zákon o správnom konaní (správny poriadok). Komentár.* 2. vydanie. Bratislava: C.H.Beck, 2015, 454 s. ISBN: 978-80-89603-35-0.
7. SOBIHARD, J. *Správny poriadok. Komentár.* 6. prepracované vydanie. Bratislava: IURA EDITION, 2020, 347 s. ISBN 978-80-8078-600-7.
8. ŠKULTÉTY, P. *Verejná správa a správne právo.* Bratislava: VEDA, vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2008, 201 s. ISBN 978-80-224-1023-6.
9. Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov
10. Zákon č. 303/2025 Z.z. o štátnom rozpočte na rok 2026
11. Zákon č. 35/2019 Z.z. o finančnej správe v znení neskorších predpisov
12. Zákon č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov
13. Zákon č. 563/2009 Z.z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
14. Zákon č. 222/2004 Z.z. o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov
15. Smernica Rady (EÚ) 2006/112/ES z 28.11.2006 o spoločnom systéme dani z pridanej hodnoty
16. Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. II ÚS 648/2025-18 z 29.05.2025
17. Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. III ÚS 78/2011-17 z 23.02.2011
18. Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky z 24.02.2004 spis. značka 2 Afs 62/2004-70
19. Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky z 21.02.2025 spis. zn. 2Sfk/27/2023
20. Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky z 30.01.2025 spis. zn. 5 Sfk/9/2023
21. Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky z 11.12.2024 spis. zn. 4Sfk/26/2024
22. Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky z 25.09.3024 spis. zn. 5 Sfk/93/2022
23. Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky z 22.08.2024 spis. zn. 3Sfk/29/2023
24. Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky z 21.02.2024 spis. zn. 4Sfk/27/2023
25. Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky z 31.01.2024 spis. zn. 5Sfk/21/2022
26. Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky z 26.10.2022 spis. zn. 2Sžfk/49/2020
27. Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky z 13.07.2022 spis. zn. 4Sfk/25/2021
28. Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky z 30.06.2022 spis. zn. 3Sžfk/15/2020
29. Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky z 24.02.2022 spis. zn. 1 Sžfk 10/2020
30. Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky z 27.10.2021 spis. zn. 2Sžfk/68/2019
31. Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 01.12.2016 spis. zn. 1Sžf/81/2015
32. Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 03.05.2016 spis. zn. 4Sžf/49/2015
33. Rozsudok Súdneho dvora EÚ z 11.11.2021 vo veci C-281/20 (*Ferimet SL*)
34. Rozsudok Súdneho dvora EÚ z 09.12.2021 vo veci C-154/20 (*Kemwater ProChemie s.r.o.*)
35. Uznesenie Súdneho dvora EÚ z 03.09.2020 vo veci C-610/19 (*Vikingo Fővállalkozó Kft.*)
36. Rozsudok Súdneho dvora EÚ z 19.10.2017 vo veci C-101/16 (*SC Paper Consult SRL*)
37. Rozsudok Súdneho dvora EÚ z 06.09.2012 vo veci C-324/11 (*Gábor Tóth*)
38. Rozsudok Súdneho dvora EÚ z 06.07.2006 v spojenej veci C-439/04 (*Axel Kittel*), C-440/04 (*Recolta Recycling*)

Informácie o autorovi

JUDr. Petra Haladejová Preinerová, PhD.
Ekonomická univerzita v Bratislave
Obchodná fakulta
Katedra obchodného práva
email: petra.haladejovapreinerova@euba.sk

NEDODRŽANIE NÁVODU NA OBSLUHU PRÍSTROJA SPRÁVNYM ORGÁNOM V ROZHODOVACEJ ČINNOSTI SÚDOV[296]

FAILURE TO COMPLY WITH THE OPERATING INSTRUCTIONS OF THE DEVICE BY AN ADMINISTRATIVE AUTHORITY IN THE DECISION-MAKING ACTIVITIES OF COURTS

Janka Hašanová, Petra Andorová

Abstrakt
Článok sa zamýšľa nad návodmi na obsluhu z hľadiska ich záväznosti pri vykonávaní dokazovania správnym orgánom. Analyzuje rozhodnutia súdov, v ktorých sú skúmané návody na obsluhu resp. metodické príručky s pokynmi na obsluhu prístroja, z pohľadu, či ich nedodržanie správnym orgánom je spôsobilé ovplyvniť zákonnosť vydaného rozhodnutia.
Kľúčové slová
rozhodnutia súdov, pramene správneho práva, návody na obsluhu, správne konanie

Abstract
The article reflects on operating manuals from the perspective of their binding nature in the performance of evidence by the competent authority. It analyzes court decisions in which operating manuals or methodological guides with instructions for operating a device are examined from the point of view of whether non-compliance by the competent authority is capable of affecting the legality of the issued decision.
Keywords
court decisions, sources of administrative law, operating instructions, administrative procedure

Úvod

Správny orgán je pri dokazovaní a pri vydávaní rozhodnutí viazaný prameňmi správneho práva. Tie mu určujú limity a postupy, ktoré je povinný dodržať, aby jeho rozhodnutie bolo možné považovať za správne a zákonné. *Pod **prameňom správneho práva** rozumieme zdroj práva, t. j. zdroj, v ktorom sú uvedené všeobecne záväzné pravidlá správania sa upravujúce vzťahy v oblasti verejnej správy.*[297] *Pramene správneho práva sú záväzným podkladom pre výkon verejnej správy. Systém prameňov správneho práva popisuje takmer každá učebnica správneho práva, pričom názory na záväznosť prameňov sa u jednotlivých autorov mierne líšia. Vo všeobecnosti možno pramene práva deliť na materiálne, gnozeologické, teleologické a formálne.*

Materiálne pramene správneho práva sú skutočnosti, ktoré ovplyvňujú obsah formálnych prameňov správneho práva (historické udalosti, pandémia Covid-19, sociálna politika štátu, náboženstvo, morálka, bohatstvo štátu, atď.). *Gnozeologickými prameňmi* správneho práva sú zdroje poznania práva, medzi ktoré patrí okrem materiálnych a formálnych prameňov napr. aj právna literatúra, dokumentácia legislatívneho procesu, vedecké projekty a výskumy zaoberajúce sa problematickými inštitútmi a javmi.[298] *Teleologické pramene* správneho práva sú charakteristické systémom usmernení spoločnosti na základe požiadaviek konkrétnych subjektov (záujmové skupiny, nátlakové skupiny), podmienené vopred určenými a následne realizovanými právnymi vzťahmi, ktorých účelom je zabezpečenie vyhovujúceho právneho stavu pre tieto subjekty v podobe získania konkrétnej formy moci v štáte (štátna moc, ekonomická moc). Po stránke formálnej sú prameňmi vyhlásenia, memorandá, výzvy,

[296] Príspevok je spracovaný ako výstup vedeckovýskumnej úlohy realizovanej na Akadémii Policajného zboru v Bratislave č. 274 s názvom *„Vplyv rozhodnutí súdov na bezpečnostnoprávnu činnosť Policajného zboru vo verejnej správe“*.
[297] KOŠIČIAROVÁ, S. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť.* 3. aktualizované a doplnené vydanie. Plzeň: Aleš Čeněk, 2022, s. 39.
[298] BALGA, J. Policajné právo. In: HAŠANOVÁ, J., BALGA, J. ANDOROVÁ, P. *Policajná správa.* 3. aktualizované vydanie. Plzeň: Aleš Čeněk, 2023. s. 46.

v ktorých sú požiadavky konkrétnych skupín spoločnosti.[299] *Formálnymi prameňmi* správneho práva sa rozumejú vonkajšie formy, v ktorých sa vyskytuje normatívny obsah všeobecne záväzných pravidiel správania sa osôb vo verejnej správe. Formálnym prameňom správneho práva je ten prameň, ktorý obsahuje aspoň jednu normu správneho práva prijatú subjektom na to splnomocneným ústavou alebo zákonom za predpokladu, že daná norma bola vyhlásená (uverejnená) predpísaným spôsobom (v úradnom publikačnom nástroji) vo forme uznanej štátom.

Pri vydaní individuálnych správnych aktov, ktoré sú výsledkom správneho konania, sú správne orgány viazané formálnymi prameňmi správneho práva, ktoré sú povinné uviesť vo výroku rozhodnutia. *Marián Vrabko uvádza, že sústavu prameňov správneho práva v Slovenskej republike tvoria abstraktné a konkrétne ústavné akty, normatívne zmluvy, abstraktné a konkrétne právne akty, abstraktné a konkrétne správne akty. Z hľadiska sily a záväznosti ich delí na primárne a sekundárne. Sústavu primárnych prameňov správneho práva tvoria Ústava SR, ústavné zákony, normatívne zmluvy, zákony, výsledky referenda, rozhodnutia Ústavného súdu SR, rozhodnutia súdu pre ľudské práva v Štrasburgu, rozhodnutia správnych súdov, výsledky miestneho referenda, všeobecne záväzné nariadenia orgánov územnej samosprávy pri výkone samosprávnych činností. K sekundárnym prameňom zaraďuje nariadenia vlády SR, uznesenia vlády SR, všeobecne záväzné vyhlášky a nariadenia*[300] *ministerstiev, ostatných ústredných orgánov štátnej správy, iných orgánov štátnej správy a Národnej banky Slovenska, všeobecne záväzné nariadenia orgánov územnej samosprávy pri výkone štátnej správy, všeobecne záväzné vyhlášky miestnych orgánov štátnej správy.*[301]

Soňa Košičiarová konštatuje, že formálne pramene správneho práva môžu mať rôznu formu, pričom medzi ne patria všeobecne záväzné právne predpisy vydávané subjektami verejnej moci Slovenskej republiky s normotvornou právomocou, právne záväzné akty Európskych spoločenstiev a právne záväzné akty Európskej únie, medzinárodné zmluvy ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, právoplatné rozhodnutia ústavného súdu o nesúlade právnych predpisov, právoplatné rozhodnutia správnych súdov o nesúlade všeobecne záväzných nariadení obcí a vyšších územných celkov s právnymi predpismi vyššej právnej sily.[302]

Podľa názoru autoriek za formálne pramene správneho práva je možné považovať:

- normatívne právne akty (všeobecne záväzné právne predpisy) vydávané orgánmi Slovenskej republiky,
- normatívne zmluvy,právo Európskej únie,
- nálezy Ústavného súdu SR o nesúlade právnych predpisov nižšej právnej sily s právnymi predpismi vyššej právnej sily, rozhodnutia ústavného súdu o pozastavení účinnosti právnych predpisov,
- rozhodnutia ústavného súdu o výklade ústavy a ústavného zákona,
- rozhodnutia správnych súdov o nesúlade všeobecne záväzných nariadení obcí a vyšších územných celkov so zákonom a v rámci preneseného výkonu štátnej správy aj s nariadeniami vlády a právnymi predpismi ústredných orgánov štátnej správy,

[299] BALGA, J. Policajné právo. In: HAŠANOVÁ, J., BALGA, J. ANDOROVÁ, P. *Policajná správa*. 3. aktualizované vydanie. Plzeň: Aleš Čeněk, 2023. s. 44.

[300] Domnievam sa, že ide o preklep, keďže nariadenia ministerstiev sú len interným aktom riadenia. Záväzným prameňom vydávaným ústrednými orgánmi štátnej správy a inými orgánmi štátnej správy sú podľa zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov vyhláška a výnosy.

[301] VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť.* 3. vydanie. Bratislava: C. H. BECK, 2025, s. 46 – 47.

[302] KOŠIČIAROVÁ, S. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť.* 3. aktualizované a doplnené vydanie. Plzeň: Aleš Čeněk, 2022, s. 41.

rozhodnutia správnych súdov o dočasnom pozastavení účinnosti všeobecne záväzného nariadenia obce alebo samosprávneho kraja,
- rozhodnutia o vyhlásení celoštátneho referenda, miestneho referenda a referenda samosprávneho kraja a vyhlásenie výsledkov referenda,
- ďalšie akty publikované v zbierke zákonov. [303]

Z uvedených zdrojov nevyplýva a ani v inej odbornej literatúre nie je zmienka, že by správne orgány boli viazané návodmi na obsluhu, boli ich povinné poznať a dodržiavať. Zdá sa, že návody na obsluhu prístrojov, ktoré spravidla vypracúva výrobca (súkromná osoba) nie sú záväzným podkladom pre výkon verejnej moci a správne orgány by nimi nemali byť viazané. Uvedené tvrdenie je však pravdivé len čiastočne. Znalosť návodov na obsluhu vyplýva z požiadaviek na správne vykonanie dokazovania. Ak správny orgán pri vykonávaní dôkazov nedodrží návod na obsluhu prístroja resp. jeho dodržanie relevantne neodôvodní, s najväčšou pravdepodobnosťou to povedie k nezákonnosti rozhodnutia.

Správny poriadok uvádza, že správny orgán je povinný zistiť presne a úplne skutočný stav veci. Je povinnosťou správneho orgánu získavať podklady pre vydanie rozhodnutia z úradnej moci, nečakajúc na návrh strán. Aj v prípade, ak by účastník konania, či zúčastnená osoba neoznačila žiadny dôkaz, je správny orgán povinný poklady pre rozhodnutie aktívne vyhľadať a vykonať. Toto tvrdenie podporuje svojím rozhodnutím aj **Najvyšší správny súd ČR v rozhodnutí sp. zn. 3 As 32/2006**, v ktorom konštatuje:**„***Rozsah a způsob zjišťování podkladů pro rozhodnutí ve správním řízení podle § 32 správního řádu určuje správní orgán, přičemž není vázán návrhy účastníků. Pokud však správní orgán nevyhoví určitému návrhu na provedení důkazů, má povinnost ve svém rozhodnutí vyložit, jaké důvody jej k tomu vedly*[304]*. Odmítnutí provedení navrhovaného důkazu může být bezpochyby zdůvodněno jeho nadbytečností, a to tehdy, bylo-li již tvrzení, k jehož ověření či vyvrácení je důkaz navrhován, v dosavadním řízení bez důvodných pochybností ověřeno nebo vyvráceno.“* Rozsudok Vrchného súdu v Prahe sp. zn. 6A81/92-30 taktiež uvádza: *"Povinnosťou správneho orgánu je vykonať dôkazy navrhnuté účastníkom správneho konania a overiť tvrdenia ním predložené. Túto povinnosť však správny orgán nemá, ak majú byť preukazované skutočnosti pre skutkový stav a právny základ zjavne nepotrebné alebo nadbytočné.“*

Na vyhľadanie dôkazu nadväzuje povinnosť správneho orgánu dôkazy správne a zákonne vykonať. Spôsob a postup, akým správny orgán dôkaz vykonal by mal byť dostatočne objasnený v odôvodnení rozhodnutia, a to z dôvodu, aby účastníkovi konania bolo zrejmé, že vykonanie dôkazu sa realizovalo tak, aby boli zistené výsledky objektívne a pravdivé. Ak správny orgán použije na získanie dôkazu technický prostriedok, musí ho používať presne tým spôsobom, ktorý zaručí jeho správnu aplikáciu vedúcu k správnym výsledkom. Uvedené je spravidla konkretizované v návodoch na obsluhu. Postupnosť krokov pri dodržaní návodu na obsluhu správny orgán musí uviesť v odôvodnení rozhodnutia, a to najmä v prípade, ak by účastník konania namietol nesprávnosť vykonania úkonu, od ktorého závisí rozhodnutie vo veci samej. Inými slovami povedané, ak sa dôkazy získajú použitím prístroja, technického zariadenia a pod., ktorého obsluhu je potrebné poznať a dodržať, a to znalosťou a rešpektovaním návodu na obsluhu, je nutnosťou, aby správny orgán použiť daný prístroj striktne v súlade s pokynmi na jeho použitie. Návody na obsluhu sú mnohokrát súčasťou metodických pomôcok a príručiek, s ktorými sú zamestnanci správnych orgánov oboznamovaní. Návody na obsluhu prístrojov, metodické príručky a pod. síce zjavne nemožno považovať za formálny prameň správneho práva, ktorý je všeobecne záväzný, ale nerešpektovanie pravidiel používania prístrojov môže viesť k zlým, nespoľahlivým,

[303] HAŠANOVÁ, J. *Správne právo v bezpečnostných vedách*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2025, s. 48 – 49.
[304] V zmysle zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov nie je správny orgán povinný zdôvodňovať, prečo nevykonal dôkazy navrhnuté zúčastnenou osobou.

skresleným výsledkom, a tie môžu mať za následok nezákonnosť rozhodnutia, keďže rozhodnutie nebude vychádzať zo spoľahlivo zisteného skutočného stavu veci.

V ďalšom texte priblížime niektoré súdne rozhodnutia, ktoré sa týkali rešpektovania/nerešpektovania návodu na obsluhu prístroja, resp. toho, ako sa vyporiadať s odchýlkami v meraní, ak ich návody na obsluhu pripúšťajú.[305]

Návod na obsluhu analyzátora dychu v rozhodnutiach súdov

Znalosti a aplikácii návodu na obsluhu analyzátora dychu, ktorým sa zisťuje prítomnosť alkoholu, sa venoval napr. Najvyšší správny súd ČR v rozhodnutí sp. zn. 7 As 170/2012 – 24: *„Nejvyšší správní soud především odkazuje na svoji judikaturu, z níž vyplývá, že v řízení o přestupku se nelze spokojit s tím, že skutečnost, že obviněný z přestupku se jej dopustil, se jeví být pravděpodobnou, či dokonce nejpravděpodobnější, verzí skutkového děje. Existuje-li pochybnost, že se skutkový děj odehrál jinak než tak, že naplňuje všechny znaky skutkové podstaty přestupku, nelze dospět k závěru, že byl přestupek spáchán (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 5. 2011, č. j. 7 As 4/2011 – 79, dostupný na www.nssoud.cz). V přestupkovém právu, stejně jako v právu trestním platí zásada presumpce neviny, tj. zásada in dubio pro reo, zásada postihu za zaviněné jednání (nikoli pouze za způsobení škodlivého následku) a zásada, že postih je možný jen v případě, že bylo prokázáno, že došlo k naplnění všech znaků skutkové podstaty přestupku (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 2 As 46/2005 – 55 či ze dne 12. 3. 2009, č. j. 7 As 9/2009 – 66, dostupné na www.nssoud.cz).*

Podle obsahu správního spisu účastník řízení řídil dne 4. 6. 2010 motorové vozidlo a byl zastaven hlídkou Policie ČR. Podrobil se dechové zkoušce pro zjištění obsahu alkoholu krvi a v 19:26 h bylo naměřeno 0,57 promile, v 19:31 h 0,45 promile a v 19:36 0,46 promile. Zkouška byla provedena certifikovaným dechovým analyzátorem AlcoQuant 6020, výrobní číslo: A 102 398. Podle úředního záznamu účastník řízení uvedl, že nepožil alkoholický nápoj nebo jinou návykovou látku a byl u něj zjištěn zápach alkoholu. Ve vyjádření k zahájení správního řízení účastník řízení poukazoval na příliš krátké časové rozestupy mezi jednotlivými dechovými zkouškami s tím, že je silný kuřák a že dechová zkouška měla být prováděna až 15 minut po poslední vykouřené cigaretě, což se nestalo. Namítal, že rozestupy mezi dechovými zkouškami měly být v intervalech 15 minut. Předložil posudek Doc. MUDr. Svatopluka Loyky, CSc., znalce z oboru zdravotnictví, podle kterého naměřené hodnoty neodpovídají způsobu vstřebávání a vylučování alkoholu a svědčí spíše pro velkou nepřesnost přístroje. Magistrát v odůvodnění rozhodnutí o přestupku uvedl, že výsledky druhého a třetího měření splňují podmínky akceptovatelnosti podle metodiky,[306] neboť rozdíl mezi nimi nepřesahuje 10 % a byly provedeny po 5 minutách. Podle metodiky může tabákový nebo jiný kouř v dechu testované osoby poškodit měřící systém či způsobit nepřesné měření, a proto je testování možné po uplynutí nejméně 3 minut od skončení kouření. Tato podmínka byla splněna u druhé a třetí zkoušky. Výsledek první dechové zkoušky byl podle magistrátu zkreslen tabákovými výpary, neboť účastník řízení uvedl ve svém vyjádření, že je silný kuřák. Proto lze předpokládat, že účastník řízení před tím, než ho zastavila hlídka Policie ČR, ve vozidle kouřil. Další dvě dechové zkoušky jsou již v pořádku a vzhledem k rostoucí hodnotě alkoholu nasvědčují tomu, že se účastník řízení nacházel ve fázi vstřebávání alkoholu.

*...**Závěr krajského soudu, že v této fázi řízení bylo nutné, aby byl ve správním řízení proveden důkaz příslušnou metodikou a návodem k použití dechového přístroje, byl za skutkového stavu, jak byl zatím zjištěn, správný. Takový návod musí být součástí správního***

[305] BLAŽEK,O. Analýza vybraných rozhodnutí súdov v oblasti bezpečnostnoprávnych služieb vo verejnej správe. In: *Vplyv rozhodnutí súdov na činnosť subjektov bezpečnostnosprávnych služieb*. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2025, s. 33.

[306] Poznámka autoriek: Ide o metodiku Ministerstva dopravy ČR č. j. 285/2009-160-OST

***spisu zejména tehdy, je-li sporné, jak mělo být při měření postupováno nebo zda bylo skutečně postupováno tak, jak návod předepisuje**. Přesně tyto sporné otázky v průběhu správního řízení vyvstaly. Postup policisty při měření alkoholu v těle řidiče za použití dechového přístroje by měl zajistit, že výsledky měření budou spolehlivé. To znamená, že metodika používání přístroje by měla řešit i situace, při nichž může dojít ke zkreslení výsledku měření oproti skutečnosti nějakým dalším rozpoznatelným vlivem (např. kouřením předcházejícím okamžiku měření), a měla by dávat policistovi jasný návod jak postupovat, aby při měření tyto vlivy eliminoval a vyloučil tak možnost zkreslení výsledků. Policista by tedy měl být na základě metodiky schopen možné vlivy na věrohodnost měření rozpoznat a v případě, že nastanou na ně reagovat takovým způsobem, že případným pochybnostem předejde. **Metodiku sice není možno samu o sobě považovat za právně závazný pokyn pro postup policisty, nicméně má pro posouzení věrohodnosti měření velký význam. Metodika má zohlednit všechny relevantní vlastnosti měřicího přístroje (zejména jeho technické parametry, fyzikální principy, na základě nichž funguje, aj.) včetně předem předvídatelné nestandardní situace při měření. S ohledem na to vše má dát uživateli měřícího přístroje takové pokyny k jeho používání, které povedou při jejích dodržení ke spolehlivým výsledkům měření.** Metodika má tedy zajistit, že postupuje-li policista podle ní, může být výsledek měření považován za věrohodný. Metodika je návodem, jak při měření správně postupovat, ale sama o sobě neprokazuje správní praxi, jak se domnívá stěžovatel. V daném případě však není otázka správní praxe sporná....*

Ve sporu o věrohodnost měření si správní orgán, a následně případně i soud, musí ujasnit jednak, zda je obsah metodiky správný, tzn. zda metodika obsahuje takové pokyny, které při jejich dodržení povedou k věrohodnému výsledku měření, a jednak, zda podle (správné) metodiky bylo v konkrétním případě postupováno. To, co všechno bude třeba prokazovat, závisí na sporných otázkách konkrétního případu. V dané věci se stěžovatel nedostatečně a nepřezkoumatelným způsobem vypořádal s argumentací účastníka řízení poukazující na výsledek prvního měření, který podle jeho názoru neodpovídá způsobu vstřebávání a vylučování alkoholu v těle. Správní orgán si tedy musí v první řadě ujasnit, čím vším mohlo být měření za konkrétních podmínek, které nastaly, ovlivněno. Zejména, mohlo-li měření ovlivnit případné předchozí kouření účastníka řízení a jak se na výsledcích měření mohlo projevit při jejich opakování to, s jakými časovými odstupy byla jednotlivá měření prováděna. Poté by si měl ujasnit, jaké byly rozhodné okolnosti, tedy především, zda účastník řízení skutečně kouřil nebo mohl před měřením kouřit, s jakým časovým odstupem od posledního okamžiku, kdy mohl kouřit, bylo provedeno první měření, a s jakým odstupem tedy navazovala další měření. Dále si musí ujasnit, jakým způsobem měl policista při měření postupovat a co měl dělat, aby eliminoval případné vnější vlivy na měření, třeba právě předchozí kouření účastníka řízení. V návaznosti na výsledky takového zjišťování by měl správní orgán posoudit věrohodnost jednotlivých výsledků měření. Není vyloučeno, že některá z nich nebudou poskytovat dostatečně věrohodné výsledky, ale jiná ano. Pro závěr, že účastník řízení byl ovlivněn alkoholem, zásadně postačí, bude-li výsledek alespoň jednoho z provedených měření dostatečně spolehlivý, tj. bude-li jím mimo jakoukoliv pochybnost prokázáno, že v okamžiku měření byl v těle účastníka řízení přítomen alkohol a že vzhledem k časovému odstupu měření od okamžiku, kdy účastník řízení řídil vozidlo, a nemožnosti, aby se vzhledem k okolnostem alkohol do jeho těla dostal v intervalu mezi ukončením řízení vozidla a okamžikem měření, musel být alkohol v jeho těle přítomen již při řízení vozidla.“

Uznesenie Najvyššieho súdu ČR sp. zn. 6Tdo/576/2024 zo dňa 30. 07. 2027 sa venovalo posudzovaniu, či je pri dychovej skúške potrebné odčítať možnú odchýlku merania, ak by bola významná z hľadiska posúdenia skutku či ide o trestný čin alebo priestupok. V rozhodnutí súdu sa uvádza: *„Obviněná s těmito závěry nesouhlasí a považuje je za rozporné se zásadou in dubio pro reo. Navázala, že v trestním řízení poukázala na existenci metodiky „Pracovní postup č. 114-MP-C 008-8 Metodika měření alkoholu v dechu pro analyzátory*

alkoholu v dechu“, která počítá s jistou chybovostí měření, a to jednak samotného měřícího přístroje, a jednak dalších faktorů (např. možnou fyziologickou hladinou alkoholu v těle kontrolované osoby nebo možnou nepřesností přepočtu uvedeného objemu alkoholu v dechu na odpovídající hladinu alkoholu v krvi). Podle metodiky je v případě naměřené hodnoty vyšší, než je 1 promile alkoholu v krvi, dán expertní odhad nejistoty, který je stanoven na hodnotu +/- 0,20 promile. Současně je dána maximální stanovená chybovost analyzátoru alkoholu v dechu (tj. chybovost přístroje), která činí +/- 5 %. Pro výpočet výsledku po zohlednění obou odchylek se stanoví vzorec [X-(5 % z X) -0,20], kdy X představuje naměřenou hodnotu alkoholu v krvi analyzátorem alkoholu v dechu. V projednávané věci proběhla 2 měření, přičemž po odečtení obou odchylek lze vyhodnotit hladinu alkoholu v krvi obviněné na 0,788 promile a 0,807 promile. Lze tak pochybovat o tom, zda hladina alkoholu v krvi obviněné mohla dosahovat hranice 1 promile... Měla za to, že vše nasvědčuje tomu, že i kdyby nebyl expertní odhad nejistoty započten, po samotném odečtu odchylky měřícího přístroje činí naměřené hodnoty 0,988 a 1,007 promile. Jedná se o tak hraniční hodnoty, které je třeba posuzovat společně s dalšími skutkovými zjištěními a v souladu se zásadou in dubio pro reo.“

Najvyšší súd ČR ďalej v uvedenom rozhodnutí konštatuje: *„...K tomu je nutno zdůraznit, přes zmínku dovolatelky o některých rozhodnutích Nejvyššího soudu či Nejvyššího správního soudu, že daná problematika již byla v posledních letech opakovaně řešena jak Nejvyšším soudem, tak i soudem Ústavním, které k ní zaujaly jednoznačný názor. V usnesení ze dne 22. 11. 2017, sp. zn. 7 Tdo 1382/2017, Nejvyšší soud shledal, že „Míra ovlivnění řidiče alkoholem může být zjištěna též dechovou zkouškou s použitím přístroje Dräger Alcotest 7510, protože takto naměřené hodnoty odpovídají hladině alkoholu v krvi. ... Nejsou-li o správnosti výsledku dechové zkoušky v daném případě důvodné pochybnosti, pak není důvodu ani k tomu, aby výsledek dechové zkoušky nebyl považován za podklad pro zjištění míry ovlivnění řidiče alkoholem“. V rozhodnutí ze dne 16. 4. 2019, sp. zn. 8 Tdo 398/2019, Nejvyšší soud dospěl k závěru, že výsledky (dechové zkoušky) lze přijmout jako podklad pro zjištění míry ovlivnění řidiče motorového vozidla alkoholem, aniž by bylo třeba paušálně odečítat nějaké veličiny ve smyslu metodiky/pracovního postupu Českého metrologického institutu. Uvedené závěry, vyslovené ve shora zmíněných rozhodnutích Nejvyššího soudu, potvrdil jako správné Ústavní soud, který ve svém usnesení ze dne 6. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2334/2019, konstatoval, že „stěžovatel v ústavní stížnosti namítá, že při stanovení hladiny alkoholu v krvi jsou orgány činné v trestním řízení povinny postupovat podle Metodiky Ministerstva dopravy č. j. 285/2009-160-OST, která dále odkazuje na pracovní postup č. 114-MP-C008-08 Českého metrologického institutu (dále jen ‚Metodika‘)“ .... „Jestliže se stěžovatel odvolává na povinnost orgánů činných v trestním řízení odečítat od naměřených hodnot při dechové zkoušce odchylku 0,24 g/kg připadající na vliv přesnosti měření a tzv. fyziologickou hladinu alkoholu v těle (neboť tento postup je akceptován ve správním soudnictví), je k tomu možné uvést následující.* ***Odečet takto stanovené odchylky není pro orgány činné v trestním řízení závazný, resp. povinnost k tomuto odečtu není stanovena právně závazným předpisem, nýbrž pouze Metodikou ministerstva, která má doporučující charakter. Proto si ani stěžovatel nemůže tento postup nárokovat.*** *Nadto je třeba zmínit, že ani ve správním soudnictví se v odkazovaných rozhodnutích soudy explicitně nezabývaly otázkou, zda je nutné Metodikou stanovenou odchylku od naměřených hodnot odečítat, neboť tento postup učiněný zasahující policejní hlídkou, případně hlídkou obecní policie, pouze akceptovaly (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2011, č. j. 2 As 56/2011-79, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2016, č. j. 10 As 137/2016-37, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, č. j. 4 As 90/2016-55, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2013, č. j. 7 As 170/2012-24)“. Tato rozhodnutí uvedl Nejvyšší soud již ve svém usnesení ze dne 31. 3. 2020, sp. zn. 6 Tdo 21/2020, kde rovněž dospěl k závěru, že předmětná metodika je toliko*

doporučující, a že z dosavadní judikatury Nejvyššího soudu ani Ústavního soudu neplyne požadavek odečítání jakékoli paušální veličiny od údaje naměřeného dechovou zkouškou.

Co se týče správního soudnictví, tam odkazuje Nejvyšší soud pro stručnost na závěry vyslovené ve shora uvedeném rozhodnutí Ústavního soudu. Ve zde posuzované věci neshledal Nejvyšší soud důvod pro odlišný přístup oproti věci posuzované v případu sp. zn. 6 Tdo 21/2020 a zaujal stejný závěr jako v uváděné věci. Proto se právě z výše uvedených důvodů nemohl s argumentací obviněné ztotožnit. Dovolací soud neopomněl, že dovolatelka ve svém podání uvedla jeho rozhodnutí ze dne 17. 6. 2015, sp. zn. 7 Tdo 687/2015. Toto rozhodnutí je však pro zde posuzovanou věc nepřípadné, neboť v tamní věci se primárně jednalo o situaci, ve které výsledky dechových zkoušek nebyly akceptovány pro nápadný rozdíl naměřených hodnot alkoholu. Lze přitom poznamenat, že současná rozhodovací praxe Nejvyššího soudu vztahující se k předmětnému měření a hodnocení výsledků dechových zkoušek je již sjednocena a je i potvrzena výše uvedeným rozhodnutím Ústavního soudu. Vzhledem k tomu, že dovolatelka namítla porušení zásady presumpce neviny a z ní plynoucího pravidla in dubio pro reo, Nejvyšší soud dodává, že pokud soudy nižších stupňů po vyhodnocení důkazní situace dospěly k závěru, že jedna ze skupin důkazů je pravdivá, že její věrohodnost není ničím zpochybněna a úvahy vedoucí k tomuto závěru zahrnuly do odůvodnění svých rozhodnutí, jak tomu bylo i v nyní posuzované věci, nebyly splněny ani podmínky pro uplatnění zásady „v pochybnostech ve prospěch“ (in dubio pro reo), neboť soudy tyto pochybnosti neměly (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. II. ÚS 3068/17).“[307]

Odlišný názor na posudzovanie odchýlky merania má napr. **Krajský súd Banská Bystrica**, ktorý vo svojom rozhodnutí **sp. zn. 3To/44/2025** uvádza: *„Súdu je známe rozhodnutie Krajského súdu v Bratislave zo dňa 05. 04. 2024, sp. zn. 1To/18/2024, z ktorého záverov vyplýva, že odchýlka meracieho prístroja nie je dôvodom na konštatovanie pochybností o výsledku merania. S uvedeným názorom sa však konajúci súd nestotožňuje. Na to, aby analyzátor dychu získal certifikát o overení meradla, musí splniť predpísané požiadavky. Podľa bodu 4.1 prílohy č. 62 k vyhláške Úradu pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo Slovenskej republiky č. 161/2019 Z. z. o meradlách a metrologickej kontrole, hodnota najväčšej dovolenej kladnej chyby a zápornej chyby pri technických skúškach na účely schvaľovania typu a pri prvotnom overení za predpísaných pracovných podmienok pre jednotlivé merania je pre hmotnostnú koncentráciu etanolu vo vydychovanom vzduchu v rozsahu ? 0,4 ? 2 [mg/l] najviac 5 % [mg/l]. Z uvedeného vyplýva, že aj v rámci vydania certifikácie a overení meradla môže touto certifikáciou prejsť aj prístroj, ktorý v rámci testovacích skúšok, v uvedenom rozsahu nameria aj hodnoty v rámci odchýlky najviac ± 5%. Teda skutočnosť, že prístroj meria s odchýlkou v rámci vyhláškou určených (dovolených) hodnôt, ho ako taký nevylučuje zo získania certifikácie. Samotný prístroj AlcoQuant 6020 plus nikdy sám nezohľadňuje odchýlku merania. Po vykonaní merania sa na displeji nezobrazuje hodnota so započítaním akejkoľvek odchýlky. Ak teda uvažujeme, že určitá osoba je ovplyvnená alkoholom v rozsahu 0,48 mg/l, môže riadne kalibrovaný a overený uvedený prístroj takejto osobe namerať akúkoľvek hodnotu v rozmedzí od 0,456 mg/l do 0,504 mg/l. Pre vznik trestnej zodpovednosti pre prečin ohrozenia pod vplyvom návykovej látky sa vyžaduje, aby u konkrétnej osoby bol dosiahnutý stav vylučujúci spôsobilosť. Za takýto stav sa považuje hodnota 0,4762 mg etanolu na liter vydychovaného vzduchu (uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 27. 11. 2014, sp. zn. 5Tdo 71/2014). Teda pre vznik trestnej zodpovednosti nie je určujúce len, aká hodnota bola konkrétnej osobe nameraná akýmkoľvek prístrojom alebo zistená akýmkoľvek testom, ale je zároveň rozhodujúce aj to, či takáto osoba stav vylučujúci spôsobilosť dosiahla. Pretože ani*

[307] Pozri aj: ŠAMKO, P. Od výsledku dychovej skúšky na alkohol sa neodpočítava žiadna paušálna hodnota - aktuálna judikatúra Najvyššieho súdu ČR. [Citované dňa 15. 05. 2026]. Dostupné online: https://www.pravnelisty.sk/rozhodnutia/a1708-od-vysledku-dychovej-skusky-na-alkohol-sa-neodpocitava-ziadna-pausalna-hodnota-aktualna-judikatura-najvyssieho-sudu-cr

nameraná hodnota 0,48 mg/l alkoholu v dychu automaticky neznamená, že o takejto osoby existuje stav vylučujúci spôsobilosť. Podľa § 11 ods. 4 zákona č. 157/2018 Z. z. o metrológii a o zmene a doplnení niektorých zákonov by sa takáto osoba pri takejto nameranej hodnote alkoholu v dychu automaticky muselo postihnúť trestom pre spáchanie trestného činu ohrozenia pod vplyvom návykovej látky, a to aj vtedy, ak u nej nebol dosiahnutý stav vylučujúci spôsobilosť. Teda takáto osoba by sa musela postihnúť, aj keď by trestný čin nespáchala, lebo neboli súčasne naplnené znaky skutkovej podstaty.

...Ak by sa uvedené východiská aplikovali aj na problematiku posudzovania naplnenia znakov skutkovej podstaty trestného činu ohrozenia pod vplyvom návykovej látky, znamenalo by to, že hoci nie je v skutočnosti isté, či prístroj AlcoQuant 6020 plus pri konkrétnom meraní nameral hodnotu skutočnú (hodnotu skutočného ovplyvnenia osoby alkoholom) alebo hodnotu s odchýlkou, malo by sa za to, že prístroj s odchýlkou nemeral, a tak nameral hodnotu skutočného ovplyvnenia osoby alkoholom. Takéto nazeranie na skutkové okolnosti je trestnom práve v neprospech páchateľa absolútne vylúčené. V trestnom práve platí zásada zistenia skutkového stavu bez dôvodných pochybností (§ 2 ods. 10 Tr. por.). Skutočnosti nejasné, neisté alebo viac či menej pravdepodobné, nie je možné nahrádzať domnienkami v neprospech páchateľa. Každá skutočnosť musí byť páchateľovi dostatočne preukázaná vykonaným dokazovaním, a pokiaľ pri niektorej skutočnosti nastane rozumná pochybnosť, je nevyhnutné zohľadniť to v jeho prospech (a nikdy nie v jeho neprospech). Trestný poriadok je k zákonu č. 157/2018 Z. z. o metrológii a o zmene a doplnení niektorých zákonov špeciálnym právnym predpisom, ktorý si spôsoby hodnotenia dôkazov upravuje samostatne a ucelene, a preto nie je prípustné, aby hodnotenie dôkazov ovplyvňovali netrestné právne normy. Žiadnemu dôkazu totiž a priori nie je možné priznať osobitný význam alebo špeciálnu, alebo inak výraznejšie dôkaznú silu. Uplatňovanie domnienok v trestnom práve ohľadom skutkových okolností, ktoré majú vplyv na podmienky vzniku (alebo rozšírenia) trestnej zodpovednosti (na hmotné právo), je nielen vylúčené, ale je aj v rozpore so zásadou „in dubio pro reo“.

*Iné súdy Slovenskej republiky k problematike v trestných veciach, ktorých predmetom bolo posúdenie, či (hraničná hodnota) alkoholu v dychu, je spôsobilá navodiť stav vylučujúci spôsobilosť privodený vplyvom návykovej látky viesť motorové vozidlo, pristúpili opačne ako Krajský súd v Bratislave. *uznesenie Krajského súdu v Žiline zo dňa 13. 01. 2022, sp. zn. 3To/39/2021 Prihliadajúc na výrobcom dychových analyzátorov deklarovanú možnú meraciu odchýlku analyzátora dychu AlcoQuant 6020 plus, t. j. 0,017 mg/l (± 5 % nameranej hodnoty) krajský súd nemal s určitosťou preukázanú nameranú hraničnú hodnotu 0,48 mg/l. *uznesenie Krajského súdu v Trnave zo dňa 19. 12. 2023, sp. zn. 3To/91/2023 Na chybu merania prístroja AlcoQuant 6020 plus v rozsahu 5 % z nameranej hodnoty teda (poznámka: súdy) berú zreteľ a zohľadňujú odchýlku merania v prospech kontrolovanej osoby. Preto hraničných hodnotách, ak s aplikáciou odchýlky dospejú k hodnote jedného promile (0,4762 mg/l alkoholu v dychu), je potrebné vzhľadom na vyššie uvedené aj podľa názoru tunajšieho súdu skutok kvalifikovať ako priestupok a vec postúpiť príslušnému orgánu na prejednanie priestupku. Iný prístup ako Krajský súd v Bratislave zvolil aj Najvyšší súd Českej republiky v uznesení zo dňa 28. 11. 2007, sp. zn. 3Tdo 1215/2007 [... testovací přístroj Dräger může na rozdíl od uvedené metody vykazovat určité nepřesnosti a odchylky. Taková skutečnosti nepochybně může mít význam především tam, kde naměřené hodnoty činí kolem 1g/kg (1 promile)] a v uznesení sp. zn. 7Tdo 687/2015 zo dňa 17. 06. 2015 [Jestliže by (soud) v souladu se zásadou in dubio pro reo vycházel z hodnoty 1,04 g/kg nebo z hodnoty 1,02 g/kg a zároveň vzal v úvahu možnost pětiprocenstní chyby měření, musel by dojít k závěru, že zcela spolehlivě zjištěná hodnota vyjadřující míru ovlivnění obviněného alkoholem nedosahuje hodnoty 1,00 g/kg, neboť činí 0,99 g/kg (při naměřené hodnotě 1,04 g/kg), resp. 0,97 g/kg (při naměřené hodnotě 1,02 g/kg)]...“*

Návody na obsluhu používania cestného laserového rýchlomeru

Posledné analyzované rozhodnutie sa týka dodržania uhla merania určeného pre použitie cestného laserového rýchlomeru. Uvedenému sa venoval **Správny súd v Bratislave sp. zn. BA-7Sa/87/2018** zo dňa 20. 03. 2025: *„Predmetom prieskumu zo strany správneho súdu je napadnuté rozhodnutie žalovaného vo veci uznania viny žalobcu za spáchanie priestupku podľa § 22 ods. 2 písm. f) zákona o priestupkoch, ktorého sa mal dopustiť tým, že dňa 20. apríla 2014 o 14 hodine a 10 minúte viedol motorové vozidlo v obci D. po štátnej ceste č. I/72, kde ako vodič motorového vozidla prekročil najvyššiu dovolenú rýchlosť jazdy vozidiel v obci o 17 km/h. V rámci dovolenej chyby cestného laserového rýchlomeru bola rýchlosť jeho vozidla v rozmedzí 64 až 70 km/h. Podkladom tohto rozhodnutia bola fotodokumentácia vyhotovená z videozáznamu, ktorá obsahuje údaje o mieste, čase spáchania priestupku a s uvedením nameranej rýchlosti motorového vozidla žalobcu. Meranie rýchlosti bolo uskutočnené cestným laserovým rýchlomerom č. 2620/312.06/13, Tru Cam LTI 20/20, ktorý bol v čase spáchania priestupku certifikovaný Slovenskou, legálnou metrológiou, n. o., ktorá overila, že uvedený rýchlomer dňa 27. septembra 2013 zodpovedal schválenému typu a požiadavkám uvedeným v prílohe č. 31 vyhlášky. Správny súd z administratívneho spisu zistil, že sa v ňom nachádza certifikát o overení cestného laserového rýchlomera Tru Cam LTI 20/20, platný od 27. septembra 2013 do 30. septembra 2014, s výsledkom overenia, že meradlo zodpovedá schválenému typu a požiadavkám uvedeným v prílohe č. 31 vyhlášky, pričom v poznámke sa uvádza, že chyba cestného laserového rýchlomera vyhovuje najväčšej dovolenej chybe, t. j. ± 3 km/h pri rýchlosti meraného vozidla do 100 km/h a ± 3% z meranej hodnoty pri rýchlosti meraného vozidla nad 100 km/h.*

V administratívnom spise sa ďalej nachádza vyjadrenie ZST Elektronika SKS s.r.o. ako dodávateľa laserového rýchlomeru, že najväčšia dovolená chyba merania rýchlosti (t. j. ± 3 km/h pri rýchlosti meraného vozidla do 100 km/h a ± 3% z meranej hodnoty pri rýchlosti meraného vozidla nad 100 km/ h) platí v prípade dodržania uhla merania, ktorý je menší ako 5 stupňov. ***V administratívnom spise je zároveň založená príslušná časť užívateľského manuálu laserového rýchlomera, kapitola 4, v ktorej je upravený spôsob merania laserom na krajnici vozovky a nastavenie kamery.*** *V uvedenej kapitole je zmienený tzv. kosínusový efekt (na ktorý sa odvoláva aj žalovaný), ktorý možno vysvetliť ako skreslenie reálnej rýchlosti v prospech vodiča, ktoré je zapríčinené zvieraním akéhokoľvek uhla väčšieho ako 0 stupňov medzi pozíciou meracieho zariadenia a smerom jazdy cieľového vozidla. Zároveň je tu zdôraznená potreba dodržať všeobecné pravidlo, že na každých 10 metrov vzdialenosti k zacielenému vozidlu možno odstúpiť od cesty maximálne 1 meter.*

Správny súd ustálil, že žalobca v podanej žalobe sústredil svoje námietky na nesprávne vykonanie merania pre nedodržanie maximálneho prípustného uhla merania 5 stupňov, v dôsledku čoho sa jedná o neplatné resp. necertifikované meranie, ktoré nemôže byť použité na účely preukázania prekročenia rýchlosti a uznania viny za spáchanie priestupku. Na predložené dôkazy a takto vznesené námietky žalovaný relevantne nereagoval. Na druhej strane, žalovaný vo vzťahu k tejto námietke argumentoval, že zistenie, či bolo meranie rýchlosti uskutočnené v rozmedzí 5 stupňov je v zásade irelevantné, pretože kosínusový efekt pôsobí vždy v prospech vodiča a pokiaľ by aj bolo vykonané nad rámec uvedeného, nespôsobuje to necertifikované meranie...

Správny súd musí dať za pravdu žalobcovi, že žalovaný sa v napadnutom rozhodnutí zrozumiteľne nevysporiadal s námietkou nutnosti dodržania uhla merania do 5 stupňov, tak, aby bolo meranie vykonané v rozsahu najväčšej dovolenej chyby merania laserového rýchlomera. Na podporu svojich záverov pritom žalobca predložil dôkazy, ako napríklad výňatok návodu na obsluhu laserového rýchlomera, vyjadrenie dodávateľa týkajúce sa najväčšej chyby merania rýchlosti pre uhol menší ako 5 stupňov, výňatok z kúpnej zmluvy na predmetný typ laserového rýchlomerača z ktorého vyplýva podmienka meracieho uhla 5

stupňov a zároveň podmienka najväčšej chyby merania hodnoty rýchlosti, ako aj písomné vyjadrenie vedúcej služobného úradu, Úradu pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo Slovenskej republiky, z ktorého vyplýva, že najväčšia dovolená chyba merania uvedená v certifikáte je platná iba do 5 stupňov a že operátor merania musí tento uhol zabezpečiť. Fotodokumentácia z merania rýchlosti cestným laserovým rýchlomerom pritom tvorí jediný podklad rozhodnutia o spáchaní priestupku žalobcom. Nedostatočná a ako zmätočná sa javí aj argumentácia žalovaného, ktorý nemá vedomosť, odkiaľ žalobca čerpal podklady ku svojim námietkam, keď hneď v zápätí cituje časť manuálu, ktorý potvrdzuje, že „najväčšia chyba merania rýchlosti pre uhol merania menší ako 5 stupňov pre hodnoty rýchlosti do 100 km/h je ± 3 km/h a pre hodnoty rýchlosti nad 100 km/h je ± 3 % z meranej rýchlosti ".

Hoci možno rozumieť úvahám žalovaného, ako ku odôvodneniu námietok žalobcu pristupoval, a teda námietku nedodržania meracieho uhla zodpovedal s poukazom na kosínusový efekt, správny súd je toho názoru, že ten danú problematiku nerieši. Správny súd nemôže poskytovať odborné závery ohľadom nastolenej otázky, avšak už iba porovnaním odôvodnenia napadnutého rozhodnutia a dokumentácie nachádzajúcej sa v administratívnom spise možno konštatovať, že zatiaľ čo kosínusový efekt je vždy v prospech vodiča, najväčšia dovolená chyba merania môže znieť aj v jeho neprospech, čo vyplýva z rozsahu kladnej a zápornej hodnoty odchýlky. Zároveň, z užívateľského manuálu vyplýva, že kosínusový efekt je už priamo zohľadnený v nameranej rýchlosti. Korekciu najväčšej dovolenej chyby merania však vykonáva správny orgán dodatočne, ako to vyplýva aj z odôvodnenia prvostupňového rozhodnutia, keď s prihliadnutím na toleranciu meradla podľa certifikátu znížil nameranú hodnotu rýchlosti zo 67 km/h na 64 km/h.

Na tomto mieste správny súd zdôrazňuje aj tú skutočnosť, že korekcia nameranej rýchlosti o najväčšiu dovolenú chybu merania odpočítaním 3 km/h je skutočne náležitá iba za predpokladu, že bolo meranie rýchlosti vykonané pod uhlom rovným alebo nižším ako 5 stupňov. Možno sa len domnievať, pričom žalovaný túto okolnosť nezisťoval a ani sa ňou v napadnutom rozhodnutí nezaoberal, že pri meraní rýchlosti pod väčším uhlom by mala byť korekcia rýchlosti zásadnejšia. Úvahy žalovaného, prečo je uhol merania podľa jeho názoru irelevantný, sú naozaj žiadúce.

Záverom správny súd dodáva, že pokiaľ žalovanému nebolo zrejmé z čoho by mu mala vyplývať povinnosť dodržania uhla merania v záujme neprekročenia najvyššej dovolenej chyby merania, bod 2.3.3. vyhlášky uvádza, že pre cestný laserový rýchlomer musia byť v technickej dokumentácii alebo softvéri rýchlomera uvedené najmenšia meracia vzdialenosť a najväčší bočný odstup rýchlomera, aby nebola prekročená najväčšia dovolená chyba. Hoci sa v uvedenom ustanovení výslovne nespomína potreba dodržania meracieho uhla, už iba ustálením pomeru vzdialenosti vozidla k odstupu rýchlomera je uhol nepriamo vyjadrený a stáva sa pri meraní relevantným. Tak tomu bolo aj v prejednávanej veci, keďže ***užívateľský manuál na citované ustanovenie reflektuje a vyslovene ustanovuje, že na každých 10 metrov vzdialenosti k zacielenému vozidlu možno odstúpiť od cesty maximálne 1 meter.*** *Správny súd s ohľadom na absenciu riadneho zdôvodnenia, ako žalovaný posúdil žalobcove námietky a predložené dôkazy, napadnuté rozhodnutie žalovaného zrušil podľa § 191 ods. 1 písm. d) SSP a vec mu vrátil na ďalšie konanie, v ktorom žalovaný poskytne žalobcovi zrozumiteľnú odpoveď na ním nastolené námietky týkajúce sa potreby dodržania uhla merania do 5 stupňov v záujme vykonania merania rýchlosti spôsobilého tvoriť podklad preukázania spáchania priestupku, pričom prihliadne aj na žalobcom predložené dôkazy a s ktorými sa riadne vysporiada.*

Správny súd obiter dictum a v súvislosti s vyjadreniami žalovaného (ktoré predniesol na pojednávaní) o potrebe výberu stanoviska so zohľadnením dodržania bezpečnosti hliadky vykonávajúcej meranie rýchlosti motorových vozidiel uvádza, že tento aspekt v žiadnom prípade nerozporuje a ani nebagatelizuje, no zároveň nemožno pripustiť, že pokiaľ by žalovaný dospel k záveru o potrebe resp. povinnosti dodržiavať uhol merania menší ako 5 stupňov v

záujme vykonania certifikovaného merania, musí táto povinnosť ustúpiť zachovaniu bezpečnosti hliadky. Možnosť a zároveň povinnosť zohľadniť oba aspekty, teda ***bezpečnosť hliadky vykonávajúcej meranie ako aj potrebu dodržať všetky podmienky certifikovaného merania, je daná práve výberom miesta merania, ktoré sa uskutočňuje vopred, teda ešte v administratívnych priestoroch, kde je možnosť využitia na to vhodných podmienok a nástrojov.*** *Nie je cieľom správneho súdu sťažiť, či nebodaj znemožniť odhaľovanie a objasňovanie páchaných priestupkov vodičmi motorových vozidiel, no ani toto nemôže byť bezbrehé, pokiaľ z právnych predpisov vyplýva určitá regulácia, ktorú je potrebné dodržať.“*
Proti rozhodnutiu Správneho súdu v Bratislave bola správnym orgánom (Krajským riaditeľstvom Policajného zboru v Bratislave) podaná kasačná sťažnosť na Najvyšší správny súd SR, ktorý rozsudkom sp. zn. 5 Stk/2/2024 kasačnú sťažnosť zamietol, pričom sa stotožnil a argumentáciou Správneho súdu v Bratislave. Podľa Najvyššieho správneho súdu SR: *„V priestupkových veciach je správny orgán objasňujúci priestupok povinný v zmysle § 58 a nasl. zákona o priestupkoch preukázať vinu obvineného z priestupku (preukázať splnenie všetkých znakov skutkovej podstaty priestupku). Ak ďalším dokazovaním nedôjde k vylúčeniu iných približne rovnako pravdepodobných skutkových verzií konania obvineného z priestupku, ktoré objektívne spochybňujú naplnenie všetkých znakov jeho skutkovej podstaty, s ohľadom na procesné pravidlo in dubio pro reo vychádzajúce zo zásady prezumcie neviny je potrebné sa prikloniť k verzii, ktorá je pre obvineného z priestupku priaznivejšia (obdobne nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 216/2023 z 18.08.2023). Pokiaľ teda z jediného priameho dôkazu - záznamu o výsledku merania uskutočneného Laserovým rýchlomerom explicitne nevyplýva jeho absolútna presnosť (a tá je v prejednávanej veci spochybnená najmä údajmi uvedenými v Certifikáte), uvedené v kontexte prejednávanej veci nepostačuje pre náležité preukázanie spáchania priestupku podľa § 22 ods. 1 písm. h) bod 3 zákona o priestupkoch žalobcovi. Je preto vo vzťahu k žalobcovi ako obvinenému z priestupku potrebné alternatívne doplniť dokazovanie za účelom náležitého zistenia skutkového stavu a vylúčenia skutkového deja tvrdeného žalobcom alebo, ako uviedol už správny súd, postupovať v danej veci v zmysle vyššie uvedenej zásady in dubio pro reo. V zmysle § 5 ods. 4 SSP správne súdy (vrátane kasačného súdu) postupujú a rozhodujú v súlade s platnými a účinnými právnymi predpismi so zohľadnením ich právnej sily a v súlade so základnými princípmi SSP. Pokiaľ sťažovateľ argumentoval pokynom Odboru dopravnej polície Prezídia Policajného zboru v Bratislave č. p. PPZ-ODPO2_2019/027471-001 zo dňa 04.04.2019, resp. č. p. PPZ- ODP2-2018/0054675-006, a stanoviskom Slovenského metrologického ústavu zo dňa 21.08.2023, tieto nie sú právnymi predpismi podľa § 5 ods. 4 SSP a preto správne súdy a ani kasačný súd nezaväzujú.“* [308]

Záver

Pri formulácii záveru vychádzame aj z príspevku Jozefa Chajdiaka Odpočítavanie technickej neistoty merania pri dychových skúškach v trestnom konaní, s ktorým sa možno

[308] Pozri aj názor predsedníčky senátu Najvyššieho správneho súdu SR JUDr. Petry Príbelskej, PhD. publikovaný v článku Zohľadnenie odchýlky merania cestnej rýchlosti laserovým meračom rýchlosti. [Citované dňa 18. 06. 2026]. Dostupné online na https://www.pravnelisty.sk/rozhodnutia/a1724-zohladnenie-odchylky-merania-cestnej-rychlosti-laserovym-meracom-rychlosti
Petra Príbelská k uvedenému rozhodnutiu Najvyššieho správneho súdu uvádza: „Nejde však o ustálenú judikatúru najvyššieho správneho súdu. Zhodný názor senátu bol v otázke aplikácie zásady in dubio pro reo, ako súčasť zásady prezumpcie neviny, ktorá má byť zohľadňovaná v prípade, ak existujú určité pochybnosti, pričom spravidla pôjde o jav označovaný ako dôkazná núdza. Aplikáciu uvedenej zásady treba vnímať čo možno najextenzívnejšie, avšak popri tomto vnímaní je nevyhnutné zachovávať tiež určitú racionalitu, aby sa zadosťučinilo skuočnému účelu a aby sa nestala prostriedkom pre jej tendenčné zneužívanie. Je potrebné tiež zdôrazniť, že toto rozhodnutie nie je možné aplikovať na prípady merania dychovej skúšky na požitie alkoholu vykonanú dychovým analyzátorom alkoholu.

plne stotožniť. Jozef Chajdiak uvádza, že problém vidí v právnej istote a v rozdielnom prístupe k tým istým meraniam pri správnom trestaní a v trestnom konaní: *„Najmä v českom kontexte z citovaného rozhodnutia vyplýva, že obhajoba poukazovala aj na rozhodnutia správnych súdov, v ktorých bol akceptovaný postup zasahujúcich orgánov, ktoré pracovali s metodikou a odchýlkami priaznivejšie pre vodiča. Takýto rozdielny prístup narúša právnu istotu. Občan by mal vopred vedieť, ako štát naloží s technickou neistotou rovnakého meradla, bez ohľadu na to, či ide o správnu alebo trestnú sankciu. Nie je dôvod, aby osoba v trestnom konaní mala slabšiu ochranu pred technickou neistotou merania než osoba pri správnom trestaní. Problém je aj v tom, že takýto prístup umožňuje nejednotnosť. Jeden súd môže povedať, že odchýlku nezohľadní, pretože metodika nie je záväzná. Iný súd však môže v inom hraničnom prípade povedať, že odchýlku zohľadní v rámci zásady in dubio pro reo, aby rozptýlil akékoľvek pochybnosti. Formálne sa pritom nemusí odchýliť od judikatúry, pretože tá hovorí len to, že paušálny odpočet nie je povinný. Ponechanie otázky na nejednotnú judikatúru a aplikačnú prax vedie k nepredvídateľnosti. Ak má prekročenie určitej hodnoty alkoholu zakladať trestnú zodpovednosť, pravidlá práce s technickou neistotou musia byť jasné, jednotné a zákonné - nie výsledkom kombinácie metrológie, metodík a individuálneho prístupu súdov. Technickú neistotu merania nemožno v trestnom konaní prenášať na obvineného.“*

Za osobitne problematické považuje aj zužovanie zásady in dubio pro reo len na subjektívny stav sudcu, čo však nie je v súlade s princípmi a zásadami trestania. Ak existuje objektívna technická tolerancia meradla a odborná metodika, ktorá s neistotou výsledku merania počíta, nejde o svojvoľnú alebo účelovú pochybnosť obvineného. Ide o pochybnosť vyplývajúcu z povahy samotného dôkazu. Otázka v prípade metodík, ktoré pripúšťajú odchýlku neznie tak, či má obvinený automatický „nárok“ na odpočet odchýlky ako na subjektívne právo, ale či štát v konkrétnej veci preukázal naplnenie znakov skutkovej podstaty trestného činu (priestupku) bez rozumných pochybností. *„Ak je záver o trestnosti založený prevažne na hraničnom výsledku dychovej skúšky a známa technická alebo metodická neistota môže posunúť hodnotu pod prakticky uplatňovaný prah 1 promile, musí sa súd s touto neistotou vysporiadať podstatne dôkladnejšie, než len odkazom na metrologickú certifikáciu alebo nezáväznosť metodiky. Ak štát chce prísne postihovať jazdu pod vplyvom alkoholu, má na to legitímne právo. Musí to však robiť predvídateľne, zákonne a transparentne – jasnou právnou úpravou hranice, spôsobu merania a pravidiel pre prácu s technickou neistotou. Nie tak, že túto neistotu v praxi prenáša na obvineného.“* Použiteľnosť dôkazu podľa metrologického štandardu neznamená, že vina bola preukázaná v štandarde konania o trestnom čine alebo správnom delikte.[309]

Z uvedeného vyplýva, že súdy sú zásadne toho názoru, že metodické príručky (ktoré spravidla preberajú návody na obsluhu) sú len doporučujúcim materiálom (hoci v texte konštatovali aj to, že orgány sú *povinné* postupovať podľa metodickej príručky), pričom ak z metodickej pomôcky vyplýva, aby bol prístroj používaný určitým spôsobom, je potrebné daný spôsob striktne zachovať, a dodržanie stanoveného postupu použitia daného technického zariadenia aj náležite odôvodniť. Ak je pre prístroj stanovená určitá odchýlka merania, súdy na jednej strane tvrdia, že orgán nie je povinný odchýlku zohľadniť, na druhej strane sú rozhodnutia súdov, ktoré konštatujú striknú povinnosť odchýlku rešpektovať (napr. cestný laserový rýchlomer).

S tvrdeniami súdov, ktoré prikazujú nebrať ohľad na možné odchýlky merania prístrojov uvádzané výrobcom v návode na obsluhu možno polemizovať, keďže súdy akoby nerešpektovali fakt, že aj kalibrované a cerfitikované prístroje nemusia merať absolútne presné hodnoty a môžu sa mierne „mýliť“ v rozsahu akceptovanom návodom resp. metodickými pokynmi. Záverom je možné konštatovať, že súdne rozhodnutia nie sú jednotné v tom, či

[309] CHAJDIAK, J. Odpočítavanie technickej neistoty merania pri dychových skúškach v trestnom konaní. [Citované dňa 18. 06. 2026]. Dostupné online na https://www.pravnelisty.sk/clanky/a1720-odpocitavanie-technickej-neistoty-merania-pri-dychovych-skuskach-v-trestnom-konani

metodické pomôcky obsahujúce návody na obsluhu resp. samotné návody na obsluhu, sú záväzným podkladom pre vykonanie dôkazu. Domnievam sa, že hoci nemožno návody na obsluhu označovať ako pramene správneho práva, nemajú všeobecne záväzný charakter, je povinnosťou správnych orgánov vykonať dôkazy striktne tak, ako to vyžaduje návod na obsluhu prístroja. Pri jeho nedodržaní resp. neznalosti sa správny orgán vystavuje riziku, že dôkaz bude vykonaný nesprávne, výsledky budú skreslené a rozhodnutie bude trpieť vadou nazákonnosti a bude súdom po podaní správnej žaloby zrušené, vec bude vrátená správnemu orgánu na ďalšie konanie, v ktorom môže dôjsť k zastaveniu konania o správnom delikte, keďže nebol náležite zistený a objasnený skutočný stav veci.

Zoznam použitých zdrojov

1. BLAŽEK,O. Analýza vybraných rozhodnutí súdov v oblasti bezpečnostnoprávnych služieb vo verejnej správe. In: *Vplyv rozhodnutí súdov na činnosť subjektov bezpečnostnosprávnych služieb*. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2025, 306 s. ISBN 978-80-8293-049-1.
2. HAŠANOVÁ, J., BALGA, J., ANDOROVÁ, P. *Policajná správa*. 3. akt. vydanie. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2023, 350 s. ISBN 978-80-7380-910-2.
3. HAŠANOVÁ, J. *Správne právo v bezpečnostných vedách.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2025, 430 s. ISBN 978-80-7380-972-0.
4. CHAJDIAK, J. Odpočítavanie technickej neistoty merania pri dychových skúškach v trestnom konaní. Dostupné online na https://www.pravnelisty.sk/clanky/a1720-odpocitavanie-technickej-neistoty-merania-pri-dychovych-skuskach-v-trestnom-konani
5. KOŠIČIAROVÁ, S. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť.* 3. aktualizované a doplnené vydanie. Plzeň: Aleš Čeněk, 2022, 493 s. ISBN 978-80-7380-888-4.
6. PRÍBELSKÁ, P. Zohľadnenie odchýlky merania cestnej rýchlosti laserovým meračom rýchlosti. Dostupné online na https://www.pravnelisty.sk/rozhodnutia/a1724-zohladnenie-odchylky-merania-cestnej-rychlosti-laserovym-meracom-rychlosti
7. ŠAMKO, P. Od výsledku dychovej skúšky na alkohol sa neodpočítava žiadna paušálna hodnota - aktuálna judikatúra Najvyššieho súdu ČR. Dostupné online na https://www.pravnelisty.sk/rozhodnutia/a1708-od-vysledku-dychovej-skusky-na-alkohol-sa-neodpocitava-ziadna-pausalna-hodnota-aktualna-judikatura-najvyssieho-sudu-cr
8. VRABKO, M. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 3. vydanie. Bratislava: C. H. BECK, 2025, 344 s. ISBN 978-80-8232-068-1.
9. Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov
10. Rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu ČR sp. zn. 7 As 170/2012 – 24
11. Rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu ČR sp. zn. 3 As 32/2006
12. Rozhodnutie Najvyššieho súdu ČR sp. zn. 6Tdo/576/2024
13. Rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 5 Stk/2/2024
14. Rozhodnutie Správneho súdu v Bratislave sp. zn. BA-7Sa/87/2018
15. Rozhodnutie Krajského súdu Banská Bystrica sp. zn. 3To/44/2025
16. Rozhodnutie Vrchného súdu v Prahe sp. zn. 6A81/92-30

Informácie o autorovi

plk. doc. JUDr. Mgr. Janka Hašanová, PhD.
Akadémia Policajného zboru v Bratislave
Katedra správneho práva
e-mail: janka.hasanova@akademiapz.sk

mjr. JUDr. Petra Andorová, PhD.
Akadémia Policajného zboru v Bratislave
Katedra správneho práva
e-mail: petra.andorova@akademiapz.sk

THE NATURE OF ALIENS' POLICING

Zoltán Hautzinger

Abstract
This paper aims to partially bridge this gap by demonstrating that one distinct branch of policing is immigration policing, which can be scientifically interpreted in multiple dimensions. One such approach is the epistemological approach, which seeks to demonstrate—through etymological, logical, and, not least, legal considerations—that the nature of immigration law should not necessarily be approached through a literal interpretation. The systematic approach situates aliens' policing within the system of normative regulations concerning foreigners, i.e., within the system of aliens' law and immigration law. This makes it clear that immigration control involves not only law enforcement specializations but also official legal enforcement obligations regarding the entry and residence of foreigners. Finally, an organizational approach to immigration control demonstrates that the concept in question is not merely a professional or academic abstraction, but an institution with a concrete organizational and operational structure.
Key words
immigration policing, immigration control

Introduction

Today, the topic of aliens' policing frequently appears in various forms in both academic literature and everyday news reports. In light of this, it seems worthwhile to reflect on what the concept of immigration control actually entails. In this study, I will attempt to approach the conceptual definition of aliens' policing

- from an epistemological,
- systematic, and
- organizational perspective

My aim is to facilitate a possible interpretation of the most important theoretical concepts related to aliens' policing (or aliens' enforcement).

An Epistemological Approach to Aliens' Policing

The Alien

The prefix of the compound term „immigration control" is a word with multiple meanings: „foreigner." If we were to interpret this word, expressions such as the following would come to mind: a person who

- is a stranger,
- is from elsewhere,
- belongs to a different people, community, or culture,
- holds a different nationality.

We can arrive at a more specific interpretation if we examine the essence of this term from a legal perspective. On the one hand, we can refer to someone whose identity or person is unknown, and therefore further action (introduction, identification, etc.) would be required to establish familiarity; on the other hand, we can refer to a person who—regardless of whether their identity or person is known—comes from another town, region, or country. In the case of origin from another country, the stranger may be identified by their foreign status.

The definition of a person classified as a foreigner acquired its modern meaning through the term "denizen," which originated in 13th-century Anglo-Saxon law. It referred to a person who is not a citizen of the state in whose territory they are lawfully residing, yet—with the exception of political participation rights—enjoys civil rights similar to those of a citizen. In its modern interpretation, it refers to a status that lies halfway between that of a citizen and a non-

citizen, which a foreigner may obtain by holding a permit authorizing residence in the country.[310]

In the 20th century, as state borders came under control and conditions for entry and residence were established, the concept of a "foreigner" expanded to include stateless persons and those residing in a country without legal authorization. A general international definition is provided by a 1985 UN General Assembly resolution, which states that a foreigner (non-national) is any natural person who is present in a country other than the one of which they are a national, regardless of whether their entry or stay is lawful.[311]

The Policing

The suffix of aliens' policing is the policing (or law enforcement). This term has slightly different connotations in Hungarian and international literature. Regarding the latter, for example, Jozef Balga writes that policing is a system of legal, institutional, personnel, and IT measures aimed at ensuring the safety of designated subjects, combating crime, and protecting life, health, and property.[312] According to Ladislav Igenyes and Ladislav Šimon, policing is closely linked to police activities, which are carried out to maintain order and ensure internal security.[313] According to a widely cited source in European literature, policing no longer refers solely to the institution that holds a monopoly on the use of force, but also to the public service responsible for public safety.[314]

In Hungary, the definition of law enforcement has been evolving continuously since the 19th century. Initially, law enforcement encompassed any act or situation arising from people's malicious intent—or, in other words, their criminal intent. According to later views, law enforcement should focus on averting threats that endanger public safety.[315] Over the course of nearly two centuries, the concept of law enforcement has evolved to focus on tasks such as

- maintaining and, when necessary, restoring public order,
- maintaining public safety,
- political or state policing,
- administrative policing,
- judicial policing,
- police criminal justice.[316]

The key components of the concept of policing have not changed substantially since then; indeed, contemporary authors in the field of policing – including those mentioned in this study – view policing as having functions related to public order, public safety, and criminal justice, through which the operation of policing gains its true legitimacy when it is necessary to restore the disrupted order in a situation arising from a violation of the law.

[310] LŐRINCZ, A. *Állampolgárság a Tizenötökben.* Magyar Jog 2007/9 p. 573.
[311] UN General Assembly Resolution 40/144. Declaration on the human rights of individuals who are not nationals of the country in which they live. 116th plenary meeting 13 December 1985. Article 1
[312] BALGA, J. A rendészeti kutatások feladatai a biztonsági tudományok rendszerében. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények.* XXVII. Pécs, 2025. 10
[313] IGENYES, L., ŠIMON, L. Tudományos projekt a rendészettudomány fejlesztésében. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*. XXVII. Pécs, 2025. 18
[314] JASCHKE, H. G., NEIDHARDT, K. A Modern police science as an integrated academic discipline: A contribution to the debate on its fundamentals. *Policing & Society.* 17(4), 2007. 303 – 320. https://doi.org/10.1080/10439460701717882 (2026.05.18.)
[315] SALLAI, J. *The History of Law Enforcement in Hungary.* Dialóg Campus. Budapest, 2018. 9 - 11.
[316] MAGYARY, Z. *Magyar közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. Budapest, 1942. 563.

The Aliens' Policing

The interpretation of the terms „alien" and „policing" as described above directly influences the proper definition of the concept of immigration law. To achieve this, however, it is advisable to examine the term itself in both a broader and a narrower sense.

In a broader sense, aliens policing seems to encompass all law enforcement activities related to aliens (foreigners). If we were to accept this, then immigration policing would be a discipline similar to general policing, with the sole difference being that its subjects would be exclusively foreigners. Consequently, immigration policing would have branches just like law enforcement, meaning that security and criminal policing of foreigners could be distinguished, thereby determining what type of public safety (public order, traffic, administrative, or border control) or criminal (criminal substantive, procedural, or enforcement law) policing activities should be carried out in relation to foreigners.

Since law enforcement activities involving foreigners can generally be defined as part of specific law enforcement procedures (albeit with special provisions due to the foreign national's status), the term "foreigners' affairs" may cause unnecessary confusion when used in a broader sense. Under a broader approach, immigration control could apply equally to all foreigners (regardless of their nationality). However, foreigners can be categorized in several ways, distinguishing, for example, between those with the right to free movement and residence, third-country nationals, beneficiaries of international protection, stateless persons, and persons enjoying diplomatic immunity under international law. Consequently, a broader interpretation of the prefix „foreign" in "foreigners' affairs" would entail a generalization that would group certain categories of foreigners under a single umbrella. However, this results in a crude interpretation, since the various categories of foreigners mentioned above may be subject to law enforcement measures in different ways, not to mention that, in the case of certain groups of foreigners (i.e., refugees), the application of law enforcement rules can be addressed separately in a certain sense, thus distinguishing, for example, immigration control from the asylum procedure.

It is also worth discussing whether we should define the term "aliens' policing" by imposing restrictions, such as narrowing the scope of the concepts of "alien" and/or "policing." In this regard, questions may arise such as whether the subject of immigration policing can be exclusively a foreign national, or whether the activity in question can be exclusively of a policing nature. However, further answers to these questions are possible not only within an epistemological framework but also within a systematic approach.

A Systematic Approach to Aliens' Policing

It follows from the epistemological approach outlined above that aliens' policing is not a professional field existing in and of itself, but rather a specialized field of law enforcement capable of applying tools grounded in normative principles tools that are specifically definable, cannot be replaced by other administrative or law enforcement measures, and apply to a subject group distinct from the general population.

It is important to note, however, that law enforcement activities involving foreigners can only be considered of a law enforcement nature if they are subject to specific conditions for corrective or punitive measures. Consequently, not all administrative or official law enforcement activities affecting foreigners are considered to be of an immigration law enforcement nature, even if a violation of the law has occurred. For this reason, it appears necessary that, in the case of immigration law enforcement, additional dimensions be explored alongside general law enforcement, within the framework of which this specialized law enforcement can be understood.

The role of the Aliens' Policing within the Aliens Administration

Aliens' law constitutes the body of regulations governing administrative procedures concerning foreigners. This term can be understood in both a general or broader sense and a narrower or administrative sense. In its broader (general) sense, aliens' law encompasses all legal instruments that regulate public or private law relationships involving foreigners, taking into account regulatory needs that differ from the general norm due to their foreign status. In this regard, every foreigner is also an alien, that is, a person who is not a citizen of the state enacting the law. Alien law is therefore nothing other than the totality of legal regulations concerning foreigners. Antal Ádám aptly notes in a study that the laws affecting foreigners are highly diverse in terms of their legal branches; that is, in nearly every branch of the Hungarian legal system, we find norms that apply to foreigners under certain conditions.[317]

The narrower (administrative) approach to aliens' law refers to administrative and law enforcement regulations concerning foreigners. It encompasses the system of laws dealing with the entry, stay, or settlement of foreigners; the application for and adjudication of asylum; procedures concerning stateless persons; the acquisition of Hungarian citizenship; and procedures against foreigners residing in the country unlawfully. Thus, while aliens' law in a broader sense encompasses all procedures based on legal norms relating to foreigners, administrative aliens' law can be understood exclusively in terms of legal regulations concerning the entry and residence of foreigners.

The narrower scope of administrative law enforcement includes the administration of foreign nationals, asylum (refugee) administration, statelessness proceedings, citizenship administration, and, ultimately, where the enforcement of the law requires official intervention in the absence of independent compliance: immigration control. In the administrative application of aliens' law, the categories of „foreigners" and „aliens" may differ, with the latter category including those foreigners who – in the absence of a privileged legal status (right to free movement and residence, citizenship of an EU member state) – there is scope for the enforcement of specific law enforcement standards regarding entry and residence, the granting of asylum, and, not least, violations of entry or residence rules.

Based on the above, aliens' law and aliens' policing are therefore not identical concepts. While aliens' law, even in its narrowest sense, encompasses the body of legal regulations governing foreigners, aliens' policing (enforcement), as the application of the law by authorities, can only arise in connection with the commission of an unlawful act or the creation of a situation related to a foreign national's crossing of the border (entry and exit) and/or stay. We can speak exclusively of law enforcement measures or procedures if the unlawful act is fundamentally related to unlawful entry or illegal residence, but the immigration authorities may also play a supporting role if law enforcement coercive measures must be applied against a foreign national because the person has become undesirable pursuant to a final judicial or criminal decision. The function of the immigration authorities therefore does not extend to legal transactions that, primarily due to the foreign national's law-abiding conduct or intent (regular migration background), do not require law enforcement-type application of the law that ultimately involves coercive measures by the authorities. The official actions required in such cases (e.g., granting entry, issuing visas, etc.) fall rather within the non-law enforcement framework of administrative immigration law.

Similarly, law enforcement activities involving foreign nationals that arise under other criminal, misdemeanor, or law enforcement procedures do not fall within the scope of aliens' policing. In such cases, on the one hand, it is not immigration law but criminal procedure, administrative offense, or other law enforcement procedural law that must be applied; on the other hand, the application of these specific procedural laws is not directly linked to an unlawful

[317] ÁDÁM, A. *A külföldiek fontosabb jogai és kötelességei a Magyar Népköztársaságban*. Jogtudományi Közlöny 1961/6. 351.

situation related to the foreign national's entry or stay, but rather to ensuring the successful conduct of the proceedings in question.

The Question of Specific Subjectivity

The next important question regarding the application of aliens' policing is whether only foreign nationals can be subject to it. To answer this, we must examine whether citizens of the state where the law is applied can also be subject to regulations concerning the entry and residence of foreign nationals.

The involvement of non-foreign nationals (i.e., domestic residents) in aliens' policing procedures does not strain the specific framework of immigration control—a topic addressed in this brief study. The distinct procedural framework – which differs from the general one due to the law enforcement measures applicable to violations related to the entry and stay of foreigners – extends liability to non-foreigners in cases where the authorities must act due to a special situation arising from the presence of a foreigner. For this reason, even in proceedings against persons who do not fall within the definition of a foreign national, immigration authorities remain within the framework of aliens' law.

An Organizational Approach to Aliens' Policing

The theories discussed so far regarding the interpretation of aliens' policing have understood the concept of aliens' policing as the totality of official, authoritative, and law-enforcement actions. However, there is another way to approach immigration control, one that personifies the term and ties it to a specific organization. In this interpretation, aliens' policing does not refer to a specialized branch of law enforcement or a clearly defined process of law enforcement decision-making, but rather to the law enforcement organization that carries out all of these functions.

The organizational approach to aliens' policing thus refers to the immigration control agency or agencies. The number and quality of organizations responsible for carrying out aliens' policing tasks may vary from country to country. Since there is no uniform practice regarding this even among certain member states of the European Union, it is not surprising to note that the organizational framework for carrying out immigration control tasks varies significantly from country to country. For this reason, it is worthwhile to think in terms of models.

The Integrated Organizational Model of the Aliens' Police Service

We can speak of an integrated organizational model in the sense that, within a given state, tasks related to foreigners' policing are carried out exclusively by a single organization. In this case, it is not uncommon to refer to an authority that, in addition to aliens' policing, encompasses nearly all powers related to the entry and stay of foreigners—ranging from entry and residence permits, through the authorization of a foreigner's entry, to the actual enforcement of expulsion from the country's territory. Such an integrated immigration authority is rarely found in countries with a democratic system of government, as in most places the issuance of permits required for the entry of foreigners, the official verification of such permits, and the application of coercive measures against persons residing unlawfully are separate functions.

Multiple organizational models for aliens policing

We can speak of a heterogeneous structure of aliens' policing when specific administrative powers relating to foreigners are exercised by different authorities. Under this model, therefore, there is no single central immigration authority, but rather multiple authorities that perform their duties either in a complementary manner or independently of one another. The multi-agency model of immigration control can thus be further classified based on the

degree to which the organizations perform their official duties related to foreigners independently.

When the various tasks related to foreigners are carried out independently by clearly distinct organizations, we can speak of the diversification or distribution of immigration authority. In this model, separate authorities exercise distinct powers

- to issue permits for entry and residence (foreigners' administration)
- the control and authorization of entry and residence (border administration),
- the investigation of violations related to entry and residence, and the imposition of sanctions for such violations (aliens' policing),
- granting temporary or permanent protection to foreigners (asylum administration), and
- conducting procedures related to the naturalization of foreigners (citizenship administration)[318].

The diversification of tasks related to the administration and policing of foreign nationals results in a division of responsibilities that helps avoid conflicts arising from overlapping duties; each organization performs only its own tasks. However, it must also be taken into account that each authority focuses exclusively on its own responsibilities, which is why administrative procedures may take longer.

The multi-agency model for the administration of aliens' policing can also be implemented if certain categories of the aforementioned official powers are assigned to one authority, while other categories are assigned to different authorities. In this case, one generally refers to a general immigration authority that centrally exercises powers related to the entry and residence of foreign nationals.

List of sources used

1. ÁDÁM, A. *A külföldiek fontosabb jogai és kötelességei a Magyar Népköztársaságban*. Jogtudományi Közlöny 1961/6. 351.
2. BALGA, J. *A rendészeti kutatások feladatai a biztonsági tudományok rendszerében*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XXVII. Pécs, 2025. 10.
3. IGENYES, L., ŠIMON, L. *Tudományos projekt a rendészettudomány fejlesztésében.* Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XXVII. Pécs, 2025. 18.
4. JASCHKE, H. G., NEIDHARDT, K. A Modern police science as an integrated academic discipline: A contribution to the debate on its fundamentals. *Policing & Society*. 17(4), 2007. 303 – 320. https://doi.org/10.1080/10439460701717882 (2026.05.18.).
5. MÁGÓ, B. The citizenship procedure as a special public administration procedure. *Police Studies.* 2024/1-2. 120-127.
6. MAGYARY, Zoltán. *Magyar közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. Budapest, 1942. 563.
7. LŐRINCZ, Aranka. *Állampolgárság a Tizenötökben.* Magyar Jog 2007/9 p. 573.
8. SALLAI, János. *The History of Law Enforcement in Hungary.* Dialóg Campus. Budapest, 2018. 9 - 11.
9. General Assembly Resolution 40/144. Declaration on the human rights of individuals who are not nationals of the country in which they live. 116th plenary meeting 13 December 1985. Article 1.

Author information

pol. col. doc. Dr. HAUTZINGER, Zoltán
associate professor, head of department
Department Aliens' Policing
Faculty of Law Enforcement of Ludovika University of Public Service

[318] MÁGÓ, B. The citizenship procedure as a special public administration procedure. *Police Studies.* 2024/1-2. 120 - 127

VYBRANÉ PRÁVNE ÚKONY SUBJEKTOV NA ÚSEKU SPRÁVY SÚKROMNEJ BEZPEČNOSTI

SELECTED LEGAL ACTS OF ENTITIES IN THE FIELD OF PRIVATE SECURITY ADMINISTRATION

Ladislav Igenyes

Abstrakt
Príspevok je písaný s úmyslom vyvolať diskusiu ohľadne oprávnenia účastníka konania, ale aj iných osôb v zmysle ustanovenia § 23 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní. Zároveň je zameraný na subjekty pôsobiace na úseku správy súkromnej bezpečnosti, ich kompetencie a pôsobnosť v rámci rozhodovacieho procesu prvého stupňa i druhého stupňa.
Kľúčové slová
správny orgán, účastník konania, rozhodnutia

Abstract
The article is written with the intention of provoking a discussion regarding the authority of a party to the proceedings within the meaning of the provisions of Section 23 of Act No. 71/1967 Coll. Administrative Procedure. At the same time, it is aimed at entities operating in the field of private security administration, focusing on the competencies and scope within the decision-making process of the first and second instance.
Keywords
administrative authority, party to the proceedings, decisions

Úvod

V poslednom období sú správnym orgánom predkladané žiadosti rôznych osôb o nazretie do spisu po nadobudnutí právoplatnosti rozhodnutia, ktoré vydal správny orgán druhého stupňa. Tieto osoby sa v podaných žiadostiach odvolávajú na oprávnenie v zmysle príslušného ustanovenia zákona číslo 71/1971 Zb. o správnom konaní (ďalej len „správny poriadok“). V zmysle príslušného ustanovenia správneho poriadku oprávnenie nazerať do spisu majú účastníci konania a ich zástupcovia a zúčastnené osoby. Tieto osoby disponujú oprávnením robiť si z nich výpisy, odpisy a dostať kópie spisov s výnimkou zápisníc o hlasovaní iným spôsobom. V príspevku mám v úmysle venovať sa účastníkovi konania, jeho postaveniu a oprávneniam. Správny poriadok explicitne ustanovuje postavenie účastníka konania. Účastník konania je ten, o koho právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach sa má konať alebo koho práva, právom chránené záujmy a povinnosti môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté; účastníkom konania je aj ten, kto tvrdí, že môže byť rozhodnutím vo svojich právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach priamo dotknutý, a to do času, kým sa preukáže opak. Účastníkom konania je aj ten, komu osobitný zákon takéto postavenie priznáva.[319]

Z uvedeného vyplýva, že postavením účastníka konania môže disponovať len fyzická osoba alebo právnická osoba. Správny orgán, ktorý konanie uskutočňuje takýmto postavením nedisponuje, a to ani v prípade, keď sa jedná o preskúmavanie jeho rozhodnutia na základe riadnych opravných prostriedkov alebo mimoriadnych opravných prostriedkov alebo výkon rozhodnutia. Správny orgán môže disponovať postavením účastníka konania, iba v prípade preskúmavania rozhodnutia správneho orgánu súdom.

Postavením účastníka konania nedisponuje ani prokurátor v konaní o proteste prokurátora, a ani dotknuté orgány, ktoré podávajú v konaní vyjadrenie, súhlas, stanovisko.[320]

[319] Ustanovenie § 14 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok).
[320] HAŠANOVÁ, J. *Správne právo v bezpečnostných vedách*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2025, s. 181.

Kritéria účastníka konania sú v správnom poriadku definované všeobecne, preto je potrebné posudzovať vždy všetky súvislosti. Všeobecné kritériá sú definované tak, že:

a) účastníkom konania je ten, o koho právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach sa má konať. Pritom nie je rozhodujúce, či sa konanie začína dispozitívnym úkonom účastníka, alebo ex offo na podnet správneho orgánu,

b) účastníkom konania je aj ten, koho práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti môžu byť rozhodnutím správneho orgánu dotknuté. Za takého sa považuje subjekt, ktorého právne postavenie môže byť po vydaní rozhodnutia iné ako pred rozhodnutím,

c) účastníkom konania je ďalej aj ten, kto tvrdí, že môže byť vo svojich právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach dotknutý. Takýto účastník sa považuje za účastníka, kým sa na základe právoplatného rozhodnutia nepreukázalo, že účastníkom nie je.[321]

Aby sme sa predmetnej problematike mohli venovať dôkladne, musíme si vytvoriť fiktívny prípad, v ktorom účastník konania vyslovuje nesúhlas s rozhodnutím správneho orgánu prvého stupňa na úseku súkromnej bezpečnosti v prípade odňatia preukazu odbornej spôsobilosti (ďalej len „preukaz“).

Systém bezpečnostno-správnych činností prvého a druhého stupňa

Súkromné bezpečnostné služby v rámci bezpečnostného systému patria medzi neštátne bezpečnostné služby, ktoré svoju činnosť uskutočňujú na komerčnom základe na základe zmluvy vyhotovenej písomne medzi objednávateľom služby a poskytovateľom služby. Prevádzkovatelia týchto služieb ako aj zamestnanci oproti iným bežným podnikateľským činnostiam disponujú radom špecifík, napr. môžu zakázať vstup do objektu, môžu obmedziť osobnú slobodu osoby pristihnutej pri páchaní protiprávneho konania a pod. S ohľadom na vyššie uvedené skutočnosti osoby vykonávajúce činnosti na úseku súkromnej bezpečnosti musia spĺňať oveľa náročnejšie podmienky ustanovené zákonom č. 473/2005 Z. z. o poskytovaní služieb v oblasti súkromnej bezpečnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o súkromnej bezpečnosti) v znení neskorších predpisov. Medzi tieto podmienky patrí vek 18 a 20 rokov zamestnanec, 21 rokov prevádzkovateľ, spôsobilosť na právne úkony v plnom rozsahu, bezúhonnosť, spoľahlivosť, zdravotná spôsobilosť, ktorej súčasťou je aj psychická spôsobilosť, požadovaná odborná spôsobilosť.

Práve odborná spôsobilosť, teda spôsobilosť osoby vykonávať činnosti v oblasti súkromnej bezpečnosti sa posudzuje v dvoch rovinách. Prvou rovinou je posudzovanie vzdelania osoby na prevádzkovanie konkrétneho druhu bezpečnostnej služby, teda príslušná fyzická osoba (prevádzkovateľ, ale aj prokurista, vedúci organizačnej zložky podniku, vedúci podniku zahraničnej osoby a splnomocnenec prevádzkovateľa) musí spĺňať podmienky ustanovené zákonom o súkromnej bezpečnosti na prevádzkovanie **strážnej služby a profesionálnej cezhraničnej prepravy eurovej hotovosti cestnou dopravou**[322] ako i na prevádzkovanie **detektívnej služby a odbornej prípravy a poradenstva**.[323]

---

[321] SOBIHARD, J. *Správny poriadok – Komentár*. Bratislava: IURA EDITION, 2004, s. 57.

[322] Podmienky prevádzkovania - ukončené úplné stredné všeobecné vzdelanie alebo úplné stredné odborné vzdelanie a vykonávala bezpečnostnú prax najmenej päť rokov, má ukončené úplné stredné odborné vzdelanie v oblasti bezpečnostných služieb a vykonávala bezpečnostnú prax najmenej dva roky, alebo spĺňa niektorú z podmienok vzdelania na prevádzkovanie detektívnej služby.

[323] Podmienky prevádzkovania - získala vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa alebo tretieho stupňa v študijnom odbore právo alebo v oblasti bezpečnostných služieb alebo v týchto odboroch získala vedecko-pedagogický titul docent alebo profesor, je držiteľom osvedčenia o vykonaní kvalifikačnej skúšky alebo získala vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa v inom študijnom odbore ako právo alebo v oblasti bezpečnostných služieb.

Druhou rovinou je posudzovanie odbornej spôsobilosti, teda že osoba je držiteľom preukazu odbornej spôsobilosti obdržanej na základe úspešne zvládnutej skúšky odbornej spôsobilosti typu:

a) S - pre osoby poverené výkonom fyzickej ochrany a pátrania s dĺžkou odbornej prípravy v rozsahu 72 hodín,
b) P - pre osoby poverené výkonom fyzickej ochrany, pátrania, odbornej prípravy a poradenstva a pre prevádzkovateľov s dĺžkou odbornej prípravy v rozsahu 100 hodín,
c) CIT - pre osoby poverené profesionálnou cezhraničnou prepravou eurovej hotovosti cestnou dopravou, pre osoby poverené výkonom fyzickej ochrany, pátrania, odbornej prípravy a poradenstva a pre prevádzkovateľov s dĺžkou odbornej prípravy v rozsahu 268 hodín,
a) adresu pobytu a obchodné meno fyzickej osoby alebo obchodné meno a sídlo právnickej osoby, ktorá žiada o udelenie akreditácie,
b) uvedenie formy vykonávania odbornej prípravy,
c) dátum začatia vykonávania odbornej prípravy,
d) dobu ukončenia činnosti, ak zamýšľa činnosť vykonávať menej ako desať rokov,
e) adresu školiaceho zariadenia a jeho kapacitu, ak sa má vykonávať odborná príprava prezenčnou formou alebo kombinovanou formou,
f) údaje o lektorovi v rozsahu meno, priezvisko, titul, rodné číslo alebo dátum narodenia, ak rodné číslo nebolo pridelené, adresa pobytu.

Zákon o súkromnej bezpečnosti explicitne ustanovuje, ktorý správny orgán, v ktorých prípadoch je oprávnený rozhodnúť o zadržaní preukazu. V zmysle príslušného ustanovenia zákona o súkromnej bezpečnosti kontrolór pri výkone štátneho dozoru, kontroly, kontroly činnosti alebo policajt pri výkone kontroly činnosti je oprávnený zadržať osobe poverenej výkonom fyzickej ochrany pátrania, odbornej prípravy a poradenstva preukaz, ak

1. sú opakované alebo hrubé nedostatky v činnosti osoby,
2. táto osoba nemôže riadne plniť úlohy preto, lebo je pod vplyvom alkoholických nápojov alebo iných návykových látok,
3. má dôvodné pochybnosti o odbornej úrovni fyzickej osoby alebo o úrovni jej výkonu fyzickej ochrany, pátrania, odbornej prípravy a poradenstva,
4. je podozrenie z falšovania alebo pozmeňovania preukazu,
5. jej platnosť zanikla,
6. sa osoba odmietne podrobiť skúške, či nie je pod vplyvom alkoholických nápojov alebo iných návykových látok.[324]

Orgán dozoru, ktorým je ministerstvo[325] a orgán kontroly[326] (ďalej len „príslušný orgán“) rozhodujú o skutočnosti, že osobe preukaz, ktorý bol zadržaný v zmysle príslušného ustanovenia zákona o súkromnej bezpečnosti, nebude vrátený do konečného rozhodnutia vo veci. Príslušný orgán rozhodne do desiatich dní odo dňa zadržania preukazu, pričom účastníka o začatí konania neupovedomuje.[327] Príslušný orgán disponuje aj ďalším oprávnením vydať rozhodnutie o odňatí preukazu, a to osobe, ktorá nie je bezúhonná, spoľahlivá a bolo právoplatne rozhodnuté v jej neprospech, alebo u ktorej sú dôvodné pochybnosti o úrovni jej výkonu fyzickej ochrany, pátrania, odbornej prípravy a poradenstva a bolo vo veci právoplatne

[324] § 85 ods. 1, písm. c) zákona č. 473/2005 Z. z. o poskytovaní služieb v oblasti súkromnej bezpečnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o súkromnej bezpečnosti).
[325] V rámci organizačnej štruktúry Ministerstva vnútra slovenskej republiky, úlohy na úseku súkromnej bezpečnosti plní Úrad súkromných bezpečnostných služieb prezídia Policajného zboru.
[326] Príslušné pracovisko krajského riaditeľstva Policajného zboru na úseku súkromnej bezpečnosti.
[327] § 89 ods. písm. a) zákona č. 473/2005 Z. z. o poskytovaní služieb v oblasti súkromnej bezpečnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o súkromnej bezpečnosti).

rozhodnuté v jej neprospech, alebo ktorá sa podrobila preskúšaniu odbornej spôsobilosti a skúšku nevykonala úspešne. Ak príslušný orgán rozhodol o odňatí preukazu na základe týchto skutočností, nový preukaz možno vydať najskôr po uplynutí piatich rokov a až po absolvovaní odbornej prípravy a úspešnom vykonaní skúšky. Nový preukaz bude mať platnosť po celú dobu platnosti, teda desať rokov, nie len po dobu platnosti odňatého preukazu, tak ako to ustanovovala predchádzajúca právna úprava.

Zákon o súkromnej bezpečnosti ustanovuje, na ktoré prípady sa nevzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní. Na vydávanie rozhodnutí v rámci správneho konania sa však všeobecný procesnoprávny predpis, ktorý upravuje procesný postup subjektov, ktorí rozhodovali o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb vzťahuje, a práve to je aj dôvod, aby sme v rámci modelovania poukázali na dôležité ustanovenie § 23 správneho poriadku a jej správny výklad.

Príslušný správny orgán dňa 21.8.2025 vydal rozhodnutie o odňatí preukazu odbornej spôsobilosti typu „S“ (ďalej len „rozhodnutie“) účastníka konania bol uznaný vinným zo spáchania priestupku proti občianskemu spolunažívaniu podľa § 49 ods. písm. d) zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o priestupkoch“) drobným ublížením na zdraví, na základe čoho mu bola v rozkaznom konaní uložená sankcia vo výške 40,- Eur, teda bol v posledných dvoch rokoch uznaný vinným z priestupku, na základe čoho prestal byť osobou spoľahlivou podľa § 14 ods. 1 písm. b) zákona o súkromnej bezpečnosti. Účastník konania je povinný preukaz odbornej spôsobilosti odovzdať správnemu orgánu do 15 dní od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia. V odôvodnení rozhodnutia správny orgán uviedol skutočnosti, ktoré boli podkladom na rozhodnutie, úvahy, ktorými bol správny orgán vedený pri hodnotení dôkazov, použitie správnej úvahy s uvedením právnych predpisov, na základe, ktorých rozhodoval „*Správny orgán vykonal 07.08.2025 lustráciu v Ústrednej evidencii priestupkov Ministerstva vnútra Slovenskej republiky z dôvodu preverenia bezúhonnosti a spoľahlivosti účastníka konania na základe prihlášky na vykonanie skúšky odbornej spôsobilosti podanej podľa § 19 ods. 6 zákona o súkromnej bezpečnosti akreditovanou osobou..... Uvedenou lustráciou bolo zistené, že účastník konania bol 05.092023 uznaný vinným zo spáchania priestupku proti občianskemu spolunažívaniu podľa § 49 ods. 1 písm. d) zákona o priestupkoch drobným ublížením na zdraví na základe čoho mu bola v rozkaznom konaní Okresným úradom ..... spisové číslo ..... uložená sankcia vo forme pokuty vo výške 40,-Eur. Správny orgán podľa § 90 ods. 1 zákona o súkromnej bezpečnosti rozhodne o odňatí preukazu odbornej bezpečnosti osobe, ktorá nie je bezúhonná podľa § 13 zákona o súkromnej bezpečnosti alebo ktorá nie je spoľahlivá podľa § 14 ods. 1 písm. a) až c), e) a f) zákona o súkromnej bezpečnosti, alebo ktorá nie je spoľahlivá podľa § 14 ods. 1 písm. d) zákona o súkromnej bezpečnosti a bolo vo veci právoplatne rozhodnuté v jej neprospech, alebo u ktorej sú dôvodné pochybnosti o úrovni jej výkonu fyzickej ochrany, pátrania, odbornej prípravy a poradenstva a bolo vo veci právoplatne rozhodnuté v jej neprospech, alebo ktorá sa podrobila preskúšaniu odbornej spôsobilosti podľa § 89 ods. 1 písm. d) zákona o súkromnej bezpečnosti a skúšku nevykonala úspešne...“.*

Nakoľko rozhodnutie o odňatí preukazu odbornej spôsobilosti vydal ústredný orgán štátnej správy, ktorý rozhodoval na prvom stupni v poučení uviedol nasledovné „*Proti tomuto rozhodnutiu možno podať rozklad do 15 dní odo dňa oznámenia rozhodnutia na Ministerstve vnútra Slovenskej republiky, Prezídiu Policajného zboru, úrade súkromných bezpečnostných služieb, Pribinova č.. 2, 812 72 Bratislava. Včas podaný rozklad má odkladný účinok (§ 61 ods. 1 správneho poriadku). Toto rozhodnutie je preskúmateľné súdom po splnení podmienok ustanovených v Správnom súdnom poriadku.“.*

Vzhľadom na to, že účastník konania s rozhodnutím správneho orgánu vyjadril nespokojnosť, proti rozhodnutiu správneho orgánu prvého stupňa podal rozklad, ktorý vedúci

ústredného orgánu štátnej správy (minister) na základe ním ustanovenej osobitnej komisie prvostupňové rozhodnutie potvrdil a rozklad zamietol.

Uplynutím viac ako šiestich mesiacov po nadobudnutí právoplatnosti rozhodnutia o odňatí preukazu odbornej spôsobilosti podal **bývalý** účastník konania žiadosť o nazretie do spisu. Správny orgán v zmysle príslušného ustanovenia správneho poriadku **môže** povoliť nazrieť do spisu, robiť si z nich výpisy, odpisy a dostať kópie spisov s výnimkou zápisníc o hlasovaní, ale **nemá to ako povinnosť.** Správne konanie v prípade odňatia preukazu odbornej spôsobilosti bolo právoplatne ukončené, teda žiadateľ už nemal zákonné oprávnenie ako účastník konania a preto správny orgán žiadosť o nazretie do spisu **zamietol**.

Právna úprava nazretia do spisu v správnom konaní v Maďarsku

Prístup k dokumentom počas celého priebehu správneho konania je jedným z najdôležitejších práv účastníkov konania voči správnemu orgánu. Umožňuje dotknutým osobám plne sledovať priebeh konania, keďže majú zákonom ustanovený prístup k dokumentom, na základe ktorých príslušný orgán rozhoduje. Vďaka tomuto oprávneniu je celý proces transparentný počas konania.

Nazeranie do spisu je upravené v príslušných ustanovenia zákona „2016. évi CL. Törvény az általános közigazgatási rendtartásról" [zákon č. 150/2016 o všeobecnom správnom konaní] (ďalej len „zákon o správnom konaní "). Zákon o správnom konaní ustanovuje kto je subjektom správneho konania. Subjekty správneho konania sú orgán konajúci vo výkone verejnej moci a klient, ktorého prípad je predmetom konania. V rámci konania orgán po objasnení skutkového stavu vydá rozhodnutie, ktoré je pre klienta záväzné, pričom uplatní príslušné zákonné ustanovenia. V procesnoprávnom vzťahu, ktorý existuje až do skončenia veci, sú rozhodujúce právomoci orgánu, avšak – vyplývajúc z princípov fungovania právneho štátu – zároveň funguje a prevláda aj celý systém práv klienta garantovaných zákonom, aby sa zabezpečilo, že klient sa počas konania nestane nechráneným alebo zraniteľným.

Jednou z dôležitých úloh procesných noriem je práve vytvorenie akejsi rovnováhy medzi orgánom a klientom. Zákon o správnom konaní preto poskytuje klientovi v procese úradného konania množstvo nástrojov na presadzovanie jeho záujmov. Avšak konanie klienta v konaní, aktívne, proaktívne správanie ustanovené zákonom, si možno predstaviť len vtedy, ak si je klient vedomý práv, na ktoré má nárok, a má primerané informácie o vývoji svojho prípadu. Medzi základnými ustanoveniami zákona nachádzame ustanovenie, ktoré stanovuje povinnosť orgánu podporovať výkon práv klienta. V podstate právo na nahliadnutie do dokumentov pomáha klientovi získať informácie, čo samo o sebe predstavuje jedno z najdôležitejších procesných práv klienta.[328] Zákon stanovuje, že klient môže nahliadnuť do dokumentov vytvorených počas konania v ktorejkoľvek fáze konania.

Klient môže nahliadnuť do dokumentov vytvorených počas konania v ktorejkoľvek fáze konania. Právo nahliadnuť do dokumentov si môže uplatniť osobne alebo prostredníctvom svojho zástupcu. Právo zástupcu nahliadnuť do dokumentov je rovnaké ako právo klienta. Zadávateľ nemôže samostatne, ale v prítomnosti klienta – spolu s ním – nahliadnuť do akýchkoľvek dokumentov alebo údajov, o ktorých nahliadnutie klient požiada a vo vzťahu ku ktorým nemožno obmedziť právo klienta nahliadnuť do dokumentov. Právo nahliadnuť do dokumentov nezaniká ukončením konania a osoba oprávnená naň má nárok aj po právoplatnom ukončení konania. Názory niektorých odborníkov na uplatnenie tohto práva sa zhodujú v tom, že pre tieto prípady je nutné aplikovať príslušné ustanovenia 2016. évi CXXX. Törvény a polgári perrendtartásról (*zákon č. 130/2016 o Občianskom súdnom poriadku*) „*časť 50. Nahliadanie do dokumentov, vyhotovovanie kópií, spracovanie údajov.*" Právo nahliadnuť do dokumentov zahŕňa nahliadnutie, čítanie dokumentov, vyhotovenie kópii alebo výpisu z nich,

[328] GYURITA, E., Rita, HULKÓ, G., JÓZSA, F., LAPSÁNSKY, A., VARGA, Zs., A.. *A közigazgatási hatósági eljárásjog jogintézményei.* 2019, Budapest, Campus Dialóg Kiadó, (elektronikus – PDF), 178-o.

ako aj právo osoby oprávnenej nahliadnuť do dokumentov požadovať od úradu kópiu dokumentov – za úhradu nákladov. Na požiadanie úrad kópiu overí.

Zákon o správnom konaní ustanovuje možnosť nahliadnutia do spisu komukoľvek „*Ak zákon neobmedzuje alebo nevylučuje zverejnenie rozhodnutia, po skončení konania má ktokoľvek prístup ku konečnému rozhodnutiu, ktoré neobsahuje osobné údaje a chránené údaje, ako aj k rozhodnutiu, ktorým sa zrušuje prvostupňové rozhodnutie a ktorým sa orgánu, ktorý vydal prvostupňové rozhodnutie, nariaďuje viesť nové konanie bez obmedzenia*.“ [329]

Preverovaním v evidenciách rozhodnutí súdov nebolo zistené rozhodnutie, ktoré by bolo v rámci súdnej ochrany podané proti rozhodnutiu správneho orgánu, ktorým bola žiadosť o nazretie do spisu zamietnutá.

Záver

Tak ako bolo uvedené vyššie ukončením správneho konania na druhom stupni, prípadne v konaní o rozklade správny orgán druhého stupňa, rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa potvrdí a odvolanie (rozklad) zamietne. Vzhľadom na to, že proti tomuto rozhodnutiu nie je možné podať ďalšie odvolanie (rozklad) rozhodnutie orgánu prvého stupňa nadobudne právoplatnosť. Týmto okamihom osoba, ktorá disponovala postavením účastníka konania v zmysle príslušného ustanovenia správneho poriadku toto postavenie stráca. Napriek právoplatnému ukončeniu správneho konania sa v poslednom období stáva, že osoba, ktorá v inkriminovanom čase disponovala postavením účastníka konania sa po uplynutí určitého času (niekoľko mesiacov, prípadne rokov) domáha nazretia do spisu. Podľa môjho názoru však takýmto postavením, teda oprávnením účastníka konania v zmysle správneho poriadku nedisponuje, a preto nemá oprávnenie k nazretiu do spisu ako účastník správneho konania. Existuje množstvo literatúry, názorov odborníkov, ale aj diskusií medzi správnymi orgánmi rôzneho stupňa, ktorí uvažujú o možnosti udelenia povolenia k nazretiu do spisu, resp. o neudelení povolenia, nakoľko osoba-žiadateľ už oprávnením účastníka konania nedisponuje. V uvedenom prípade nie je možné použiť ani príslušné ustanovenia zákona č. 211/200 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám (ďalej len „informačný zákon“)[330] Nazeranie do spisu je inštitút správneho poriadku, ktorý je špeciálnym inštitútom voči poskytovaniu informácii v zmysle informačného zákona. V Českej republike existuje niekoľko rozhodnutí súdov, ktoré uvádzajú, že problematika poskytovania informácií o prebiehajúcom konaní alebo skončenom konaní ustanovuje, že inštitút nazerania do spisu podľa § 38 zákona č. 500/2004 Sb. správní řád (správny poriadok), resp. podľa § 23 skôr účinnej právnej úpravy (zákon č. 71/1967 Zb. Správny poriadok) je treba chápať ako špeciálny voči poskytovaniu informácií podľa informačného zákona.

V prípade, že osoba-žiadateľ, ktorá sa s rozhodnutím správneho orgánu nestotožnila, disponovala s oprávnením podať podnet na mimoriadne opravné prostriedky v lehote do troch rokov od nadobudnutia právoplatnosti inkriminovaného rozhodnutia správneho orgánu.

Zoznam použitých zdrojov

1. GERLOCH, A. *Teorie práva.* 5., upravené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2009, 307 s. ISBN 978-80-7380-233-2.
2. GYURITA, E., Rita, HULKÓ, G., JÓZSA, F., LAPSÁNSKY, A., VARGA, Zs., A. *A közigazgatási hatósági eljárásjog jogintézményei.* 2019 Budapest, Campus Dialóg Kiadó, 642-o. ISBN 978-615-5920-87-5 (elektronikus – PDF).
3. HAŠANOVÁ, J. *Správne právo v bezpečnostných vedách*. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2025, 430 s. ISBN 978-80-7380-972-0.

[329] § 33 (5) 2016. évi CL. Törvény az általános közigazgatási rendtartásról.

[330] Ustanovenie § 5 zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií).

4. HAŠANOVÁ, J., DUDOR, L. *Základy správneho práva.* 5. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2021, 404 s. ISBN 978-80-7380-842-6.
5. HAŠANOVÁ, J., BALGA, J., ANDOROVÁ, P. *Policajná správa*, 3. akt. vydanie. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2019, 352 s. ISBN 97880-7380-910-2.
6. IGENYES, L., OMASTA, J., PRÍBOJSKÝ, O. *Zákon o súkromnej bezpečnosti po novom*. Vydavateľ: Liptovská skúšobňa, s.r.o., Lipt. Mikuláš, 2006.
7. SOBIHARD, J. *Správne právo – komentár*. Bratislava: IURA EDITION Vydavateľstvo právnickej literatúry, spol. s r. o. Bratislava, 2004, 366 s. ISBN 80-8078-013-7.
8. ŠKULTÉTY, P., RAUČINOVÁ, P., TÓTH, J. *Správne právo hmotné. Osobitná časť.* 1.vyd. Šamorín : Heuréka, 2010, 314 s. ISBN 978-80-89122-64-6.
9. Ústavný zákon Slovenskej národnej rady č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov
10. Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií)
11. Zákon č. 473/2005 Z. z. o poskytovaní služieb v oblasti súkromnej bezpečnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o súkromnej bezpečnosti).
12. Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok)
13. 2016. évi CL. Törvény az általános közigazgatási rendtartásról
14. 2016. évi CXXX. Törvény a polgári perrendtartásról

Informácia o autorovi

JUDr. Ladislav Igenyes, PhD.
Akadémia Policajného zboru v Bratislave
Katedra policajných vied
e-mail: ladislav.igenyes@minv.sk
telefón: 0961 057 265

ROZHODOVACIA ČINNOSŤ SÚDOV AKO PODNET PRE VZDELÁVANIE A PROFESIONALIZÁCIU PRÍSLUŠNÍKOV POLICAJNÉHO ZBORU

JUDICIAL DECISION-MAKING AS AN IMPULSE FOR THE EDUCATION AND PROFESSIONALIZATION OF POLICE FORCE OFFICERS

Veronika Jurčiová

Abstrakt
Príspevok sa zaoberá významom rozhodovacej činnosti súdov vo vzťahu k vzdelávaniu a profesionalizácii príslušníkov Policajného zboru. Pozornosť je venovaná významu celoživotného vzdelávania, postaveniu Policajného zboru ako učiacej sa organizácie a možnostiam využitia poznatkov vyplývajúcich zo súdnych rozhodnutí v procese ďalšieho odborného vzdelávania policajtov. Cieľom príspevku je poukázať na skutočnosť, že rozhodovacia činnosť súdov predstavuje významný zdroj poznatkov, ktorý prispieva k zvyšovaniu odbornosti právneho vedomia a profesionality príslušníkov Policajného zboru.
Kľúčové slová:
Policajný zbor, vzdelávanie, profesionalizácia, rozhodovacia činnosť súdov, učiaca sa organizácia, dôveryhodnosť.

Abstract
The paper deals with the importance of judicial decision-making in relation to the education and professionalization of Police Force officers. Attention is focused on lifelong learning, the concept of the Police Force as a learning organization and the possibilities of using knowledge arising from judicial decisions in the process of further professional education of police officers. The aim of the paper is to point out that judicial decision-making represents an important source of knowledge which can contribute to increasing expertise, legal awareness and professionalism of Police Force officers.
Keywords
Police, education, professionalization, judicial decision-making, learning organization, credibility.

Úvod

Súčasné bezpečnostné prostredie je charakteristické vysokou mierou dynamiky, neustálym vývojom právnych predpisov a rastúcimi požiadavkami na výkon verejnej správy. Policajný zbor ako jeden zo základných subjektov zabezpečujúcich ochranu verejného poriadku, bezpečnosti osôb a majetku musí byť schopný reagovať na nové spoločenské výzvy, pričom výkon jeho činnosti musí byť založený na odbornosti, zákonnosti a profesionalite.

Profesionalita príslušníkov Policajného zboru predstavuje jeden zo základných predpokladov dôveryhodnosti policajnej organizácie. Verejnosť hodnotí činnosť Policajného zboru nielen prostredníctvom výsledkov jeho činnosti, ale aj prostredníctvom každodenného kontaktu s policajtmi, spôsobu výkonu ich právomocí, komunikácie s občanmi a schopnosti riešiť vzniknuté situácie zákonným a primeraným spôsobom. V podmienkach modernej spoločnosti už nemožno profesionalizáciu policajtov zabezpečovať výlučne prostredníctvom základného odborného vzdelávania. Nevyhnutnou súčasťou ich profesijného rozvoja sa stáva celoživotné vzdelávanie, ktorého cieľom je priebežné doplňanie vedomostí, rozvoj odborných kompetencií a schopnosť reagovať na meniace sa podmienky aplikačnej praxe. Významným zdrojom poznatkov pre ďalšie vzdelávanie príslušníkov Policajného zboru je aj rozhodovacia činnosť súdov. Prostredníctvom svojich rozhodnutí súdy poskytujú výklad právnych noriem, upozorňujú na aplikačné problémy a identifikujú pochybenia orgánov verejnej moci. Tieto poznatky môžu predstavovať významný podnet pre zvyšovanie odbornosti, právneho vedomia a profesionality policajtov.

Cieľom príspevku je poukázať na význam rozhodovacej činnosti súdov ako nástroja podporujúceho vzdelávanie a profesionalizáciu príslušníkov Policajného zboru. V podmienkach demokratického právneho štátu predstavujú súdy významný prvok systému

kontroly zákonnosti výkonu verejnej moci. Ich rozhodovacia činnosť neovplyvňuje iba konkrétne prípady, ale zároveň vytvára významný zdroj poznatkov využiteľný pre ďalší rozvoj aplikačnej praxe. Poznatky vyplývajúce zo súdnych rozhodnutí môžu slúžiť ako nástroj identifikácie nedostatkov, ale aj ako prostriedok zvyšovania odbornosti a profesionality subjektov verejnej správy vrátane Policajného zboru.

Vzdelávanie ako predpoklad profesionalizácie príslušníkov Policajného zboru

Vzdelávanie predstavuje jeden zo základných faktorov rozvoja človeka a zároveň významný nástroj zvyšovania kvality ľudských zdrojov v organizácii. Jeho podstatou je získavanie, rozvíjanie a prehlbovanie vedomostí, zručností, schopností a kompetencií, ktoré jednotlivcovi umožňujú efektívne reagovať na meniace sa požiadavky pracovného a spoločenského prostredia.[331]

V súčasnosti sa do popredia dostáva koncept celoživotného vzdelávania, ktorý vychádza z potreby neustáleho rozvoja vedomostí počas celého života jednotlivca. Celoživotné vzdelávanie zahŕňa formálne, neformálne aj informálne formy učenia a predstavuje jeden z kľúčových predpokladov úspešného profesijného rozvoja. Osobitný význam nadobúda vzdelávanie v bezpečnostných zložkách štátu. Výkon policajnej služby je charakteristický vysokou mierou zodpovednosti, rozhodovaním v časovej tiesni a častými zásahmi do práv a slobôd osôb. Z uvedeného dôvodu musia príslušníci Policajného zboru disponovať širokým spektrom odborných vedomostí a schopností, ktoré presahujú rámec základného právneho vzdelania.[332] Požiadavky na odbornú pripravenosť príslušníkov Policajného zboru vyplývajú aj zo zákona č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, ktorý upravuje kvalifikačné predpoklady, odbornú spôsobilosť a systém služobného vzdelávania príslušníkov bezpečnostných zborov.[333]

Profesionalizácia policajta preto nemôže byť chápaná ako jednorazové získanie kvalifikácie. Ide o kontinuálny proces rozvoja odborných vedomostí, právneho vedomia, komunikačných schopností a etických kompetencií, ktoré sú nevyhnutné pre kvalitný výkon policajnej služby. Význam vzdelávania v podmienkach Policajného zboru vyplýva aj zo samotného charakteru policajnej služby. Policajt pri výkone svojej činnosti každodenne aplikuje právne normy, rozhoduje o právach a povinnostiach osôb a súčasne zasahuje do základných práv a slobôd jednotlivcov. Každé rozhodnutie alebo služobný zákrok si preto vyžaduje nielen odbornú pripravenosť, ale aj schopnosť správne interpretovať právne predpisy a aplikovať ich v konkrétnych situáciách.[334] Vzdelávanie príslušníkov Policajného zboru nemožno obmedziť iba na získanie formálneho vzdelania. Jeho súčasťou musí byť aj priebežné dopĺňanie odborných vedomostí, získavanie nových poznatkov a schopnosť reflektovať zmeny právneho prostredia. Z tohto dôvodu sa v odborných kruhoch čoraz častejšie zdôrazňuje význam celoživotného vzdelávania ako jedného z hlavných nástrojov zvyšovania kvality výkonu verejnej správy. Význam vzdelávania príslušníkov Policajného zboru nemožno posudzovať výlučne z pohľadu získavania odborných vedomostí. Vzdelávanie sa významným spôsobom podieľa aj na formovaní profesijných postojov, etických hodnôt a schopnosti zodpovedne vykonávať zverené právomoci. Odborne pripravený policajt je schopný efektívnejšie komunikovať s verejnosťou, primerane reagovať na konfliktné situácie a prijímať rozhodnutia v súlade so zákonom a princípmi demokratického právneho štátu.[335] V podmienkach Policajného zboru preto vzdelávanie predstavuje nielen nástroj odborného

[331] VODÁK, J., KUCHAŘÍKOVÁ, A. *Efektívne vzdelávanie zamestnancov.* Praha: Grada Publishing, 2011

[332] NOCIAR, J. *Podstata vzdelávania a rozvoja ľudských zdrojov v podmienkach policajnej organizácie.* In: *Policajná teória a prax.* 2010, roč. XVII.

[333] Zákon č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru

[334] HRONÍK, F. *Rozvoj a vzdelávanie pracovníkov.* Praha: Grada Publishing, 2007.

[335] BARTÁK, J. *Vzdelávanie vo firme.* Praha: Alfa Publishing, 2007.

rozvoja, ale aj významný prostriedok budovania profesionálnej identity príslušníkov. Táto identita sa následne prejavuje vo výkone služby, kvalite komunikácie s občanmi a celkovom vnímaní Policajného zboru verejnosťou.[336]

Policajný zbor ako učiaca sa organizácia

Jedným z moderných prístupov k rozvoju organizácií je koncept učiacej sa organizácie. Jeho základným predpokladom je schopnosť organizácie získavať nové poznatky, efektívne ich využívať a prenášať ich do každodennej činnosti.[337]

Podľa Sengeho je učiaca sa organizácia miestom, kde jednotlivci neustále rozvíjajú svoje schopnosti, vytvárajú nové spôsoby myslenia a spoločne sa učia dosahovať želané výsledky.[9] Kľúčovými prvkami takéhoto prístupu sú systémové myslenie, tímové učenie, spoločná vízia, mentálne modely a osobné majstrovstvo.

Aplikácia konceptu učiacej sa organizácie je mimoriadne významná aj v podmienkach Policajného zboru. Policajná organizácia sa musí neustále prispôsobovať zmenám bezpečnostného prostredia, technologickému vývoju a novým požiadavkám právnej úpravy. Schopnosť získavať a využívať nové poznatky preto predstavuje jeden zo základných predpokladov jej efektívneho fungovania. Učiaca sa organizácia je založená na presvedčení, že schopnosť učiť sa rýchlejšie ako ostatné organizácie môže predstavovať významnú konkurenčnú výhodu. V podmienkach verejnej správy však nejde o konkurenčnú výhodu v ekonomickom zmysle slova, ale o schopnosť poskytovať kvalitnejšie a efektívnejšie služby verejnosti. Policajný zbor preto musí vytvárať podmienky na systematické získavanie, zdieľanie a využívanie poznatkov získaných z vlastnej činnosti aj z externého prostredia.[338] Dôležitou súčasťou procesu organizačného učenia je aj schopnosť analyzovať vlastné skúsenosti a vyvodzovať z nich závery využiteľné pre budúcu činnosť. V prípade Policajného zboru môžu byť zdrojom takýchto poznatkov výsledky kontrolnej činnosti, odborné analýzy, poznatky z aplikačnej praxe, ale aj rozhodovacia činnosť súdov. Práve tieto zdroje poskytujú informácie o tom, do akej miery sú služobné postupy v súlade s právnymi predpismi a požiadavkami právneho štátu.[339] Významnú úlohu v tomto procese zohráva aj spätná väzba. Organizácia, ktorá sa chce rozvíjať, musí byť schopná identifikovať vlastné nedostatky a využívať získané skúsenosti pri zlepšovaní svojej činnosti. Práve rozhodovacia činnosť súdov predstavuje jeden z najvýznamnejších zdrojov takejto spätnej väzby. Charakteristickou črtou učiacej sa organizácie je schopnosť premieňať individuálne skúsenosti na organizačné poznanie. Takáto organizácia nevníma pochybenia ako zlyhanie jednotlivca, ale ako príležitosť na učenie a ďalší rozvoj. Učenie sa preto neprebieha iba na individuálnej úrovni, ale stáva sa súčasťou organizačnej kultúry.[340] V podmienkach Policajného zboru môže byť významným zdrojom organizačného učenia aj rozhodovacia činnosť súdov. Súdne rozhodnutia poskytujú spätnú väzbu o kvalite aplikácie právnych predpisov a umožňujú identifikovať nedostatky, ktoré by mohli zostať v rámci interných kontrolných mechanizmov nepovšimnuté. Poznatky získané z rozhodovacej činnosti súdov je následne možné premietnuť do metodických usmernení, vzdelávacích aktivít alebo interných predpisov.

[336] BARIČIČOVÁ, Ľ. Profesionálny imidž a kredibilita Policajného zboru. In: DINUŠOVÁ, D. (ed.) *Dôveryhodnosť Policajného zboru na pozadí aktuálnych otázok policajnej teórie a praxe*. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2021.
[337] TICHÁ, I. *Učí sa organizace.* Praha: Alfa Publishing, 2005.
[338] SENGE, P. *Teória a prax učiacej sa organizácie. Piata disciplína.* Praha: Management Press, 2007.
[339] TICHÁ, I. *Učí sa organizace.* Praha: Alfa Publishing, 2005.
[340] SENGE, P. *Teória a prax učiacej sa organizácie. Piata disciplína.* Praha: Management Press, 2007.

Rozhodovacia činnosť súdov ako zdroj poznatkov pre Policajný zbor

Rozhodovacia činnosť súdov predstavuje významný prvok fungovania demokratického právneho štátu. Prostredníctvom svojich rozhodnutí súdy nielen rozhodujú o konkrétnych právnych veciach, ale zároveň poskytujú výklad právnych noriem a prispievajú k zjednocovaniu aplikačnej praxe. Ich rozhodnutia preto predstavujú významný zdroj poznatkov využiteľných aj pre činnosť orgánov verejnej moci vrátane Policajného zboru.

Vo vzťahu k Policajnému zboru majú súdne rozhodnutia osobitný význam predovšetkým z hľadiska zákonnosti výkonu služobnej činnosti. Prostredníctvom rozhodovacej činnosti súdov dochádza k posudzovaniu správnosti aplikácie právnych predpisov, primeranosti zásahov orgánov verejnej moci a ochrany základných práv a slobôd jednotlivcov. Súdne rozhodnutia tak poskytujú príslušníkom Policajného zboru cennú spätnú väzbu o správnosti ich postupov a zároveň prispievajú k vytváraniu jednotného výkladu právnych predpisov.[341]

Význam rozhodovacej činnosti súdov spočíva aj v tom, že umožňuje identifikovať opakujúce sa aplikačné problémy a nedostatky pri výkone verejnej správy. Ak sa určité pochybenia objavujú v rozhodovacej činnosti súdov opakovane, vytvára sa priestor na ich analýzu a následné zohľadnenie vo vzdelávacom procese príslušníkov Policajného zboru. Takýto prístup umožňuje orientovať odbornú prípravu policajtov na oblasti, ktoré sú z hľadiska aplikačnej praxe najproblematickejšie a súčasne prispieva k predchádzaniu opakovania identických pochybení.[342]

Poznatky vyplývajúce zo súdnych rozhodnutí môžu byť využívané pri tvorbe vzdelávacích programov, odborných školení, metodických usmernení alebo interných vzdelávacích materiálov. Na rozdiel od modelových situácií vychádzajú súdne rozhodnutia z konkrétnych skutkových okolností, čo umožňuje lepšie pochopiť praktické dôsledky správnej alebo nesprávnej aplikácie právnych predpisov. Ich využívanie vo vzdelávacom procese podporuje rozvoj analytického myslenia, právneho vedomia a schopnosti prijímať kvalifikované rozhodnutia v súlade so zákonom. Rozhodovacia činnosť súdov zároveň prispieva k rozvoju právneho vedomia príslušníkov Policajného zboru. Oboznamovanie sa s rozhodnutiami súdov umožňuje policajtom lepšie pochopiť obsah právnych noriem, ich účel a spôsob aplikácie v konkrétnych situáciách. Osobitný význam majú rozhodnutia týkajúce sa výkladu neurčitých právnych pojmov alebo posudzovania primeranosti zásahov orgánov verejnej moci, ktoré poskytujú dôležité usmernenia pre budúcu aplikačnú prax.[343]

Z pohľadu profesionalizácie Policajného zboru predstavuje rozhodovacia činnosť súdov významný nástroj organizačného učenia. Prostredníctvom poznatkov získaných zo súdnej praxe je možné identifikovať nedostatky, prijímať opatrenia na ich odstránenie a následne ich premietať do systému odborného vzdelávania. Takýto prístup podporuje nielen odborný rast jednotlivých príslušníkov Policajného zboru, ale prispieva aj k zvyšovaniu kvality výkonu policajnej služby a posilňovaniu dôvery verejnosti v Policajný zbor.[344]

---

[341] BARIČIČOVÁ, Ľ. Profesionálny imidž a kredibilita Policajného zboru. In: DINUŠOVÁ, D. (ed.) *Dôveryhodnosť Policajného zboru na pozadí aktuálnych otázok policajnej teórie a praxe*. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2021

[342] JUNKOVÁ, D., KNÝ, M. Interakcie znalostnej teórie a policajnej praxe so zameraním na oblasť dôveryhodnosti Policajného zboru. In: DINUŠOVÁ, D. (ed.) *Dôveryhodnosť Policajného zboru na pozadí aktuálnych otázok policajnej teórie a praxe*. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2021.

[343] BARIČIČOVÁ, Ľ. Profesionálny imidž a kredibilita Policajného zboru. In: DINUŠOVÁ, D. (ed.) *Dôveryhodnosť Policajného zboru na pozadí aktuálnych otázok policajnej teórie a praxe*. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2021

[344] JUNKOVÁ, D., KNÝ, M. Interakcie znalostnej teórie a policajnej praxe so zameraním na oblasť dôveryhodnosti Policajného zboru. In: DINUŠOVÁ, D. (ed.) *Dôveryhodnosť Policajného zboru na pozadí aktuálnych otázok policajnej teórie a praxe*. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2021.

Rozhodovacia činnosť súdov ako nástroj profesionalizácie

Profesionalizácia príslušníkov Policajného zboru je úzko spojená s ich schopnosťou reflektovať nové poznatky a prenášať ich do výkonu služby. Rozhodovacia činnosť súdov môže v tomto procese plniť významnú vzdelávaciu funkciu. Súdne rozhodnutia umožňujú policajtom lepšie pochopiť význam právnych noriem, hranice zákonného postupu a dôsledky nesprávnej aplikácie právnych predpisov. Zároveň prispievajú k rozvoju právneho myslenia, schopnosti argumentácie a zodpovedného rozhodovania. Profesionalizácia príslušníkov Policajného zboru je podmienená nielen získavaním nových vedomostí, ale aj schopnosťou kriticky hodnotiť vlastnú činnosť a identifikovať možnosti jej zlepšovania. Rozhodovacia činnosť súdov vytvára priestor na získavanie takejto spätnej väzby, keďže poskytuje objektívne hodnotenie zákonnosti a správnosti postupov orgánov verejnej moci.[345]

Významným prínosom rozhodnutí súdov je aj ich preventívna funkcia. Oboznamovanie sa s prípadmi, v ktorých boli identifikované pochybenia pri výkone verejnej správy, umožňuje príslušníkom Policajného zboru predchádzať obdobným nedostatkom vo vlastnej činnosti. Takýmto spôsobom možno zvyšovať kvalitu rozhodovania, eliminovať procesné chyby a posilňovať právnu istotu osôb, voči ktorým polícia vykonáva svoje oprávnenia. Rozhodovacia činnosť súdov zároveň podporuje vytváranie profesionálnej kultúry založenej na zákonnosti, odbornosti a rešpekte k základným právam a slobodám. Tieto hodnoty predstavujú neoddeliteľnú súčasť moderného výkonu policajnej služby a významne ovplyvňujú dôveryhodnosť Policajného zboru vo vzťahu k verejnosti.[346] Poznanie najčastejších pochybení identifikovaných súdmi umožňuje predchádzať opakovaniu obdobných chýb v budúcnosti. Tým sa znižuje riziko nezákonných zásahov, porušovania práv občanov a následných negatívnych dôsledkov pre Policajný zbor.

Záver

Vzdelávanie predstavuje neoddeliteľnú súčasť profesionalizácie príslušníkov Policajného zboru. V podmienkach modernej spoločnosti už nemožno odborný rozvoj policajtov zabezpečovať výlučne prostredníctvom formálneho vzdelávania, ale je potrebné využívať aj ďalšie zdroje poznatkov a skúseností. Jedným z takýchto zdrojov je rozhodovacia činnosť súdov. Súdne rozhodnutia poskytujú významné poznatky o aplikácii právnych predpisov v praxi, identifikujú nedostatky vo výkone verejnej správy a vytvárajú priestor na zvyšovanie odbornosti príslušníkov Policajného zboru. Ak bude Policajný zbor fungovať ako učiaca sa organizácia schopná systematicky využívať poznatky zo súdnej praxe, môže rozhodovacia činnosť súdov predstavovať významný podnet pre ďalšie vzdelávanie, profesionalizáciu a zvyšovanie dôveryhodnosti policajnej organizácie.

Zoznam použitých zdrojov

1. BARIČIČOVÁ, Ľ. Profesionálny imidž a kredibilita Policajného zboru. In: DINUŠOVÁ, D. (ed.). *Dôveryhodnosť Policajného zboru na pozadí aktuálnych otázok policajnej teórie a praxe.* Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2021. ISBN 978-80-8054-904-6
2. BARTÁK, J. *Vzdelávanie vo firme*. Praha: Alfa Publishing, s.r.o., 2007, 162 s. ISBN 978-80-86851-68-6
3. HRONÍK, F. *Rozvoj a vzdelávanie pracovníkov*. Praha: Grada Publishing, 2007, 233 s. ISBN 978-80-247-1457-8
4. JUNKOVÁ, D. – KNÝ, M. Interakcie znalostnej teórie a policajnej praxe so zameraním na oblasť dôveryhodnosti Policajného zboru. In: DINUŠOVÁ, D. (ed.). *Dôveryhodnosť Policajného zboru*

[345] SENGE, P. *Teória a prax učiacej sa organizácie. Piata disciplína.* Praha: Management Press, 2007.

[346] BARIČIČOVÁ, Ľ. Profesionálny imidž a kredibilita Policajného zboru. In: DINUŠOVÁ, D. (ed.) *Dôveryhodnosť Policajného zboru na pozadí aktuálnych otázok policajnej teórie a praxe*. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2021.

na pozadí aktuálnych otázok policajnej teórie a praxe. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2021. ISBN 978-80-8054-904-6.
5. KACHAŇÁKOVÁ, A. *Riadenie ľudských zdrojov*. Bratislava: Sprint, 2003. 212 s. ISBN 80-89085-22-9.
6. NOCIAR, J. Podstata vzdelávania a rozvoja ľudských zdrojov v podmienkach policajnej organizácie. In: *Policajná teória a prax.* 2010, roč. XVII, č. 1. ISSN 1335-1370.
7. SENGE, P. *Teória a prax učiacej sa organizácie. Piata disciplína*. Praha: Management Press, 2007. 547 s. ISBN 978-80-7261-162-1.
8. TICHÁ, I. *Učí sa organizace.* Praha: Alfa Publishing, 2005. 142 s. ISBN 80-868-511-92
9. VODÁK, J., KUCHAŘÍKOVÁ, A. *Efektívne vzdelávanie zamestnancov.* Praha: Grada Publishing, 2011. 205 s. ISBN 978-80-247-1904-7.
10. Zákon č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov

Informácie o autorovi

npor. Mgr. Veronika Jurčiová
2. zástupca riaditeľa
Obvodné oddelenie PZ Bratislava Rača
Hubeného 26, 831 56 Bratislava
e-mail: veronika.jurciova@minv.sk
telefón: 0961 570 033

THE IMPACT OF AN ACQUITTAL VERDICT ON DISMISSAL PROCEEDINGS OF MEMBERS OF THE SECURITY FORCES FROM SERVICE

Kateřina Horváthová

Abstrakt:
Příspěvek pojednává o vlivu zprošťujícího rozsudku v řízení o propuštění příslušníků bezpečnostních sborů ze služebního poměru, a to s ohledem na zákonem aprobovanou možnost služebního funkcionáře rozhodnout o propuštění příslušníka ze služebního poměru ještě před pravomocným skončením trestního řízení a též s ohledem na správními soudy aplikovanou zásadu nezávislosti trestního řízení a řízení o propuštění ze služebního poměru. V příspěvku je zdůrazňována nezbytnost rozlišovat jednotlivé důvody zproštění obžaloby, které ovlivňují způsob, jakým bude se zprošťujícím rozsudkem služebním funkcionářem nebo správním soudem naloženo.
Klíčová slova
příslušníci bezpečnostních sborů, propuštění ze služebního poměru, zprošťující rozsudek

Abstract
The article deals with the impact of an acquittal verdict in proceedings regarding the dismissal of members of the security forces from service relationship in the security forces, taking into account the legally approved possibility for a service official to decide on the dismissal of a member of security forces from service before the final conclusion of criminal proceedings, as well as considering the principle applied by administrative courts of the independence of criminal proceedings and dismissal proceedings. The article emphasizes the necessity of distinguishing between the individual grounds for acquittal verdict, which affect the manner in which the acquittal verdict will be handled by the service official or administrative court.
Keywords*: members of the security forces, dismissal from service, acquittal verdict*

Introduction

There is no doubt that if a member of the security forces (hereinafter referred to as a "member") is finally convicted by a criminal court, it is entirely appropriate to dismiss such a member from service relationship in the security forces (hereinafter referred to as a "service"). Law No. 361/2003 Coll., on the service relationship of members of security forces, (hereinafter referred to as the "Service Act"), responds to the final decision of a criminal court in Section 42 paragraph 1 letters a) to c). However, the law allows service officials to respond already to mere suspicion of committing a criminal offense, that is, to dismiss a member not based on a convicting judgment in criminal proceedings (in combination with suspension from service according to Section 40 of the Service Act), but even before the conclusion of criminal proceedings. The provision of Section 42 paragraph 1 letter d) of the Service Act is a response to the conduct of a member, which has not yet been classified as criminal by the relevant authority, but which substantively fulfils the characteristics of a criminal offense and furthermore constitutes a breach of the service oath (Section 17 of the Service Act), is reprehensible and threatens the good reputation of the security forces. If the conduct of the member meets these criteria and the service official is able to demonstrate and justify it in a verifiable manner, no interest of the security forces or society can be seen in maintaining the service relationship of such a member, regardless of ongoing criminal proceedings that have not yet been finally concluded. The problem, however, arises at the moment of issuing an acquitting verdict, because in such a case doubts may arise as to whether the member's conduct actually exhibits the characteristics of a criminal offense, as it is required by Section 42 paragraph 1 letter d) of the Service Act. In this article, the author will attempt to outline the circumstances related to the issuance of an acquittal verdict, which are significant for assessing whether the reason for dismissal of a member from the service according to Section 42 paragraph 1 letter d) of the Service Act holds. However, it can already be indicated that an acquittal verdict does not automatically mean that the reason for dismissal of a member from

the service according to Section 42 paragraph 1 letter d) of the Service Act automatically does not hold.

The relationship between dismissal proceedings and criminal proceedings

Before we start dealing with the consequence of an acquittal verdict itself, it is appropriate to first consider the relationship between the proceedings for dismissal from service and criminal proceedings. Given the fact that a service official cannot make a judgment on whether a criminal offense has been committed and who is responsible for it (Section 180 paragraph 5 third sentence of the Service Act), there is no doubt about the relationship between dismissal proceedings according to Section 42 paragraph 1 letter d) of the Service Act and criminal proceedings – in the case of a final conviction, a decision on conditional discontinuation of criminal prosecution, approval of a settlement, or a decision on conditional deferral of a proposal for punishment, there is no consideration of a service official regarding the assessment of the conduct of a member from a criminal law perspective, because the service official does not have any authority to decide about criminal offenses. It should be noted, however, that the reasons for dismissal specified in Section 42 paragraph 1 letters b) and c) of the Service Act are somewhat more complicated, as they are linked not only to a final conviction for a crime committed through negligence and to a final decision on conditional discontinuation of criminal prosecution, approval of a settlement, or a decision on conditional deferral of a proposal for punishment, but also to the consideration of the service official regarding the inconsistency of the member's conduct with the requirements imposed on the member. In these cases, dismissal can be carried out not only with reference to a final decision of the competent authority involved in criminal proceedings, but also after the necessary consideration by the service official of the discrepancy between the conduct of the member and the requirements imposed on the member; the service official is obliged in the dismissal decision pursuant to Section 42 paragraph 1 letters b) and c) of the Service Act to explain the relevant indefinite legal term in a reviewable manner, always with regard to the specific conduct of the member and the specific circumstances accompanying this conduct.

A different situation arises in the case of the dismissal of a member from the service according to Section 42 paragraph 1 letter d) of the Service Act, which by its nature is not tied to a final decision of the relevant authority involved in criminal proceedings. The fact that this reason for dismissal from service does not violate the principle of presumption of innocence and that criminal proceedings and proceedings regarding dismissal from service cannot be confused was also confirmed by the Constitutional Court of the Czech Republic.[347] In the finding file no. IV. ÚS 1248/08 of July 15, 2007, the Constitutional Court emphasized the importance of dismissal according to Section 42 paragraph 1 letter d) of the Service Act by referring to values such as morality, authority, and the perception of the security corps, stating that "*A police officer's conduct contrary to the law and moral values threatens his authority, seriousness, and dignity in public and in the performance of official duties, and at the same time endangers the mission, authority, and position of the police as a public corps.*"

The relationship between dismissal proceedings according to Section 42 paragraph 1 letter d) of the Service Act and criminal proceedings is expressed by the principle of the independence of these proceedings, which can be conducted in a parallel way, because they are separate and not mutually dependent. This is an established legal opinion of administrative courts, which is repeatedly mentioned, with reference to the completely different subject matter of these proceedings, and to the fact that criminal proceedings cannot be considered a preliminary question in service matters that must be answered and on which the decision always depends. The Supreme Administrative Court, in judgment file no. 10 As 87/2014-65 of

[347] For example, the finding of the Constitutional Court file no. IV. ÚS 438/01 of May 30, 2022, or file no. IV. ÚS 1248/08 of July 15, 2007.

September 24, 2015, succinctly stated: "*The provision according to Section 42 paragraph 1 letter d) of the Service Act must be understood as the possibility for a service official to autonomously assess whether the conduct of a member has the characteristics of a criminal offense*."

In the above mentioned judgment, the Supreme Administrative Court also clarified the extent of the duty of a service official, or an administrative court, to ascertain the facts of the case, when it concluded that "*Given that the law does not condition dismissal from service according to Section 42 paragraph 1 letter d) of the Service Act on the existence of a decision in criminal proceedings, it is not a fact that the administrative authority or administrative court is required to ascertain ex officio. Any conclusions of the criminal court must be brought into the dismissal proceeding by the dismissed official. It is up to him to prove that the court in the criminal proceedings made conclusions that call into question the lawfulness of the service official's assessment.*" From the above, the necessity of procedural activity of a member acquitted of charges can be deduced; if the service official or the administrative court does not deal with the acquittal verdict (which they are not even obliged to do), the passivity of the member cannot be attributed to the service official or the administrative court.

The mutual independence of the dismissal proceedings according to Section 42 paragraph 1 letter d) of the Service Act and criminal proceedings, however, cannot be absolute, precisely also in view of the acquitting verdict. Although a service official in the dismissal proceedings according to Section 42 paragraph 1 letter d) of the Service Act assesses whether the conduct of a member exhibits the characteristics of a criminal offense (i.e., does not assess whether the conduct is a criminal offense), it must be admitted that an acquitting verdict can, by the nature of the matter, can question the service official's consideration of whether the characteristics of a criminal offense are fulfilled by the member, since it is likely that the criminal proceedings evaluated whether the conduct has the characteristics of a criminal offense, and if the court in the criminal proceedings, which reached this conclusion, is the highest authority for assessing questions of criminal law. If a subject authorized by legal regulations finds that a certain act is not a criminal offense, at least doubts arise about the conclusion of the service official, according to whom the act does not exhibit the features of a criminal offense. And in such a case, an acquittal verdict cannot be overlooked. The Supreme Administrative Court stated in the already mentioned judgment file no. 10 As 87/2014-65 of September 24, 2015: "*... but also the assessment stated in the reasoning of the decision, whether the act for which the person was dismissed from the service relationship constitutes the elements of a criminal offense, is, due to the authority of the criminal court, so significant that it must be considered in any proposal by the dismissed member at every stage of any proceedings in which the question of the fulfilment of the elements of a criminal offense is relevant*."

However, as indicated above, an acquittal verdict does not automatically mean that the dismissal reason according to Section 42 paragraph 1 letter d) of the Service Act automatically does not hold. One cannot ignore the fact that Act No. 141/1961 Coll., on Criminal Procedure (the Criminal Procedure Code), distinguishes several reasons for dismissal of the indictment, each of which may have a different impact on the dismissal proceedings according to Section 42 paragraph 1 letter d) of the Service Act.

Different reasons for the acquittal verdict and their impact on dismissal proceedings according to section 42 paragraph 1 letter d) of the Service act

The reasons for the acquittal verdict are set out in Section 226 of the Code of Criminal Procedure, and the specific reason for the acquittal verdict has a great importance for how the service official will deal with the acquittal verdict.

A) Failure to prove that the act happened and that it was committed by the defendant

A simpler variant lies in the reason according to Section 226 letter a) of the Code of Criminal Procedure, so in the reason consisting in the failure to prove that the act happened and that it was committed by the accused. In the case of this reason, primarily it is necessary to take into account the scope of evidence, which is completely different in criminal proceedings and in proceedings concerning service matters. The Supreme Administrative Court, in its judgment file no. 10 As 87/2014-65 of September 24, 2015, succinctly stated that it is necessary to keep in mind that for a decision about guilt in criminal proceedings, other facts besides fulfilling the elements of the offense in question may also be significant, and that criminal proceedings are governed by very strict rules and in case of doubt about the objective or subjective aspect of a criminal offense, the procedure is conducted in favor of the perpetrator. Proceedings in service matters are not bound by such strict rules of evidence, which follow from the Code of Criminal Procedure, because it is not a criminal proceeding concluded by imposing a criminal sanction (or acquittal of charges or indictment), but a proceeding in service matters (sui generis) according to Section 42 paragraph 1 letter d) of the Service Act, which in this particular case is concluded by a dismissal decision. This generally concerns personal measures (not punishment) which should prevent situation, when in the ranks of police officers there are the members who violated the service oath by committing despicable conduct that has the characteristics of a criminal offense and is capable of endangering the good reputation of the security force. The Supreme Administrative Court addressed the differences between evidence in criminal proceedings and in dismissal proceedings in judgment file no. 3 Ads 94/2012-8 of September 10, 2013, and file no. 7 As 285/2018-30 of September 12, 2018.

Reference can also be made to the wording of Section 226 of the Code of Criminal Procedure, which ties the acquittal of the accused to the evidence presented at the main trial. The criminal court thus assesses the fulfilment of the elements of a criminal offense in relation to the evidence conducted at the main trial, which is governed by much stricter rules than proceedings in service matters. Hence, the scope of evidence required by law in criminal proceedings and in service matters proceedings is significant. In this context, it is also possible to point to the completely different principles governing criminal proceedings and service matters proceedings– while criminal proceedings are based on the principle of oral proceedings and publicity, in service matters proceedings it is the opposite, because these are governed primarily by the principle of writing and non-publicity of the proceedings.

B) The act described in the lawsuit isn´t a crime

A more complicated situation arises in the case of the reason for acquittal verdict according to Section 226 letter b) of the Code of Criminal Procedure, according to which the court shall acquit the defendant if the act specified in the indictment proposal is not a criminal offense. It has been held in case law[348] that an acquittal decision issued in criminal proceedings does not automatically mean that the reason for dismissal according to Section 42 paragraph 1) letter d) of the Service Act is unfounded; none of the reasons for dismissal of the indictment stated in the Code of Criminal Procedure is formulated exactly the same as any of the conditions of Section 42 paragraph 1) letter d) of the Service Act. The administrative court takes a criminal verdict into account only if the plaintiff convincingly claims that the conclusions of the criminal court question the legality of the assessment made by the service official, and substantiates these claims. Simply presenting a criminal verdict along with a general statement that it questions the decision of the service official is not sufficient; by such a procedure, the plaintiff

[348] For example, the judgment of the Supreme Administrative Court file no. 10 As 87/2014-65 of September 24, 2015, the finding of the Constitutional Court file no. III. ÚS 3826/2015 of September 6, 2016, or the judgment of the Municipal Court in Prague file no. 9 Ad 8/2021-167 of August 31, 2022.

does not meet the burden of statement and proof. From case law, it can therefore be inferred that merely presenting an acquittal verdict does not convincingly refute the assessment of a member's conduct by the service official with regard to the elements of a criminal offense. The service official or administrative courts cannot, without more, be satisfied with the criminal verdict, and some form of action by the member is always necessary; a member must properly justifies why the conclusions of the criminal court question the legality of the service official's assessment, and this justification must always relate to the specific case of that particular member.

In practice, there are also cases where a member does not yet have a written version of the acquittal verdict, which has so far only been announced orally. In such cases, members often submit the protocols of the main hearing to the administrative court, from which the manner of the decision, that is, the acquittal, is evident. However, it must be noted that the assessment of the member's conduct by the service official cannot be refuted through the protocol of the main hearing, because the protocol of the main hearing reveal nothing apart from the manner of the court's decision; in particular, they do not indicate the specific reason why the court does not consider the member's act to be a criminal offense.

Another fact that we must take into account is the legal force of the acquittal verdict. If the criminal proceedings have not been finally concluded, it has not yet been finally stated by a competent authority whether the individual committed or did not commit the criminal offense. At such a moment, the assessment of the elements of the crime belongs only to the service official in charge, or, in the case of reviewing a release decision, to the administrative court. A non-final acquittal verdict cannot be relied upon without further consideration, especially in a situation where the public prosecutor challenges it with an appeal, from which it can be inferred that even this authority involved in the criminal proceedings does not share the legal opinion of the criminal court.

The fact whether the criminal court has concluded that the elements of a criminal offense are not fulfilled because with regard to the low social harm within the meaning of Section 12 paragraph 2 of Act No. 40/2009 Coll., the Criminal Code, criminal liability is not appropriate, but administrative liability is, may also have an influence. In such a case, it is appropriate in service matters proceedings to emphasize the fulfilment of the formal elements of the criminal offense and the non-fulfilment of the mere material element, even though the formal-material conception of a criminal offense is currently upheld. The use of the term "conduct that has the characteristics of a criminal offense" is not an expression of the concept of a criminal offense in its material sense, but only in the scope of its formal features. It must always be kept in mind that for the assessment of whether the conditions for the dismissal from service pursuant to Section 42 paragraph 1) letter d) of the Service Act are met, the crucial factor is whether the conduct of the member exhibits the characteristics of a criminal offense, not whether it is a criminal offense, while it should be emphasized that this assessment is not made in isolation, but is always carried out in connection with the fulfilment of other conditions, namely the violation of the service oath, the reprehensibility of the conduct, and the risk to the good reputation of the security forces. No such aspects are evaluated by the authority conducting criminal proceedings.

Consideration can also be given to the manner of defining acts in criminal proceedings, which does not have to be identical to the definition of the conduct of a member in dismissal proceedings. Although the authorities involved in criminal proceedings may seemingly assess the same conduct as a service official, this is not necessarily the case in reality, and it is essential to compare the description of the member's conduct in criminal proceedings and dismissal proceedings. In practice, there are also cases where a member faces criminal proceedings for several acts consisting of multiple crimes, whereas in dismissal proceedings, the member's conduct is assessed only in terms of fulfilling the elements of a single crime. If the member is

acquitted in criminal proceedings for an act consisting of a crime that was not at all assessed in the dismissal proceedings, this does not affect the assessment of the service official.

C) Failure to prove that the defendant committed the act

As for the other reason for acquittal verdict, namely the failure to prove that the act was committed by the accused (Section 226 letter c) of the Criminal Procedure Code), it is necessary to consider several aspects. At first glance, the situation may seem identical to the failure to prove that the act happened (Section 226 letter a) of the Criminal Procedure Code). Here too, the reason for acquittal verdict is linked to the scope of evidence, which, as indicated above, is not identical in criminal proceedings and dismissal proceedings. Moreover, from the standpoint of linguistic phrasing, it can be argued that there is no equivalence between the failure to prove that the accused committed the act and the assessment of the elements of a criminal offense.

On the other hand, the conduct, which is assessed by a service official among other things in terms of fulfilling the elements of a criminal offense, is attributed to a specific member; therefore, the conclusion that the commission of the act has not been proven against the accused member can logically affect the assessment of the fulfilment of the conditions for dismissal from service according to Section 42 paragraph 1 letter d) of the Service Act.

Since the situation is not clear in the case of a reason for acquittal according to Section 226 letter c) of the Code of Criminal Procedure, there is no choice but to recommend assessing each case individually with regard to the specific content of the acquitting verdict and the conduct, which is evaluated by the service official in terms of the parameters set out in Section 42 paragraph 1 letter d) of the Service Act. The assessment must be focused on the question of what exactly the court evaluated and what exactly was not proven against the member.

D) Absence of criminal liability due to insanity

There is no need to elaborate extensively on the additional reason for acquittal verdict based on the absence of criminal liability due to insanity (Section 226 letter d) of the Code of Criminal Procedure), because this reason does not commonly occur in practice among service officials. This may be partly due to the fact that a prerequisite for the establishment of a service relationship for a member is personal competence, which is assessed very strictly in candidates for a service position. It can therefore be argued that such a strictly set system for assessing personal competence among members eliminates the possibility that members would suffer from a mental disorder that would prevent them from recognizing the unlawfulness of their act or controlling their behavior at the time of committing the crime (Section 26 of the Criminal Code). However, nothing is impossible, and if an acquittal verdict were issued for a member on this ground, the situation would be relatively simple. The provision of Section 42 paragraph 1 letter d) of the Service Act generally refers to the characteristics of a criminal offense, whereby, in addition to the typical elements (object, objective aspect, subject, subjective aspect), every criminal offense also includes general characteristics that are common to all criminal offenses, including age, sanity, and, in the case of juveniles, also intellectual and moral maturity. If a member is acquitted due to the absence of sanity, the conduct, which a service official assesses in dismissal proceedings according to Section 42 paragraph 1 letter d) of the Service Act, will not exhibit the characteristics of a criminal offense, and therefore all the prerequisites for proceedings according to Section 42 paragraph 1 letter d) of the Service Act will not be met.

In this context, it can be added that if the administrative court in such a case were to annul the dismissal decision according to Section 42 paragraph 1 letter d) of the Service Act, which would lead to the restoration of the service relationship (Section 44 of the Service Act), it is entirely appropriate to consider sending the member for an assessment of personality fitness for service. The reason for assessing personality fitness is the member's conduct, based on which it can reasonably be assumed that the member is personally unfit to perform service in

the security forces. [349] If criminal proceedings have established that the member acted indecently, it can be stated that the service official's assumption of the member's personal unfitness to perform service in the security forces is justified.

E) Extinction of the criminality of the act

A different situation arises with the last reason for the acquittal verdict, namely the extinction of the criminality of the act (Section 226 letter e) of the Code of Criminal Procedure). Whether the criminality of the act ceased due to effective remorse (Section 33 of the Criminal Code), the statute of limitations for criminal prosecution (Section 34 of the Criminal Code), the extinction of criminality of preparation and attempt of a criminal act (Section 20 paragraph 3 and Section 21 paragraph 3 of the Criminal Code), the extinction of criminality of participation (Section 24 paragraph 3 and 4 of the Criminal Code), the death of the offender,[350] the granting of a pardon (Section 366 of the Code of Criminal Procedure), or based on the cases mentioned in the special part of the Criminal Code (Section 197, 242, 248a, and 362), it still applies that the circumstances leading to the extinction of criminality occurred only after the commission of the criminal act and that the extinction of criminal liability for the committed criminal act does not extinguish the fact that the criminal act was committed. The particular reason for dismissal of the indictment therefore cannot affect the assessment of the elements of the crime committed in proceedings according to Section 42 paragraph 1 letter d) of the Service Act.

Conclusion

After conducting an analysis of the legal regulations and available court case law, it can be concluded that even in the case of the acquittal verdict, it is necessary to accept the will of the legislator, who did not limit the possibility of dismissing a member exclusively on the basis of the final conclusion of criminal proceedings, but explicitly also established a reason for dismissal from service that assumes a dismissal decision of a service official even before the final conclusion of the criminal proceedings. Likewise, it is necessary to follow the conclusions of administrative courts, which distinguish between criminal proceedings and dismissal proceedings and which ensure respect for the principle of the independence of these proceedings. In the case of the acquittal verdict, it is therefore not possible to automatically conclude that the condition for the dismissal of a member from service according to Section 42 paragraph 1 letter d) of the Service Act has not been met. The burden of statement and proof lies exclusively with the member, who is responsible for convincingly presenting the necessity of comparing the correctness of the service official's consideration regarding the fulfilment of the elements of a criminal offense with the conclusions of the court in criminal proceedings. When assessing the acquittal verdict, it is also necessary to distinguish the individual reasons for the dismissal of charges, as each such reason has a different impact on the assessment of the elements of a criminal offense by the member as one of the conditions for dismissal from service according to Section 42 paragraph 1 letter d) of the Service Act. Likewise, in considering a specific reason for the dismissal of charges, it is necessary to take into account other related circumstances indicated in this contribution.

For the sake of completeness, it can be stated that all of the above conclusions apply not only to the acquittal verdict, but can also be applied to the annulment of a decision to initiate

[349] TOMEK, P., FIALA, Z. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem, poznámkami a judikaturou*. 3. vydání. Praha: ANAG, 2019, s. 205.

[350] This ground for the extinction of criminal liability is not explicitly stated in the law; the Code of Criminal Procedure regulates only the procedural consequences of the death of the accused (Section 11 paragraph 1 letter e), Section 172 paragraph 1 letters d) and f), Section 188 paragraph 1 letter c), Section 223 paragraph 1, Section 257 paragraph 1 letter c), Section 265p paragraphs 2 letter a) and paragraph 3, Section 275 and Section 289 letter c) of the Code of Criminal Procedure).

criminal prosecution, for which it is also necessary to consider the specific reason for its annulment and the impact on the proceedings regarding dismissal from the service.

List of references

1. JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část*. 5. vydání. Praha: Leges, 2016, 976 s. ISBN 978-80-7502-120-5.
2. TOMEK, P., FIALA, Z. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem, poznámkami a judikaturou*. 3. vydání, Praha: ANAG, 2019. 854 s. ISBN 978-80-7554-234-2.

Author information

plk. JUDr. Kateřina Horváthová, LL.M.
The Police Presidium of the Czech Republic
The Analytical-Legislative Department
The Administrative Proceedings Office
e-mail: janulkova.katka@seznam.cz, katerina.horvathova@pcr.cz
tel.: + 420 605 976 820

VPLYV ROZHODNUTÍ SÚDOV NA SUVERENITU ŠTÁTOV

THE IMPACT OF COURT DECISIONS ON THE SOVEREIGNTY OF STATES

Martin Kaščák

Abstrakt
V príspevku sa autor zamýšľa nad pojmom suverenita a možnosťami jej spoločného zdieľania viacerými sociálnymi aktérmi. V tejto súvislosti analyzuje teleologický aspekt verdiktov Súdneho dvora Európskej únie. Na záver poukazuje na rozhodnutia národných ústavných súdov a opätovných rozhodnutí Súdneho dvora Európskej únie v spore o prednosť práva EÚ pred ústavným právom členských štátov. V tejto súvislosti upozorňuje na závažnosť tohto sporu, vzhľadom na doktrínu o „dynamickej interpretácii zmlúv o EÚ".
Kľúčové slová
suverenita, vec 26/62, tzv. zdieľaná suverenita, Európska únia ako organizácia sui generis

Abstract
In the article, the author reflects on the concept of sovereignty and the possibilities of its joint sharing by several social actors. In this context, he analyzes the teleological aspect of the verdicts of the Court of Justice of the European Union. Finally, he points to the decisions of national constitutional courts and repeated decisions of the Court of Justice of the European Union in the dispute over the primacy of EU law. In this context, he draws attention to the seriousness of this dispute, given the doctrine of the "dynamic interpretation of the EU treaties".
Keywords
sovereignty, Case 26/62, the so-called shared sovereignty, the European Union as a sui generis organization

Mier v Európe nebude možný, pokiaľ budú štáty
rekonštituované na princípe národnej suverenity.

Jean Monnet, 5. 8. 1943[351]

Úvod

Vo všeobecnosti nemôžeme nesúhlasiť s citátom ideového otca Európskej únie (ďalej len „EÚ"). Veď ako by sa mohli štáty vojensky napádať, ak nebudú mať možnosť žiadneho suverénneho rozhodnutia? Avšak s nutnou dávkou irónie môžeme mať - analogicky k tomu - ešte ušľachtilejší cieľ ako je mier v Európe: svet bez kriminality. Keďže kriminalita – presnejšie, trestná zodpovednosť - je možná, len pokiaľ majú ľudia spôsobilosť na právne úkony, stačí vytvoriť procesy na jej zrieknutie sa v záujme vyššieho cieľa, samozrejme dobrovoľného a dočasného. Všetky záležitosti by riadili zástupcovia členských štátov a *spoločné centrum* by malo k dispozícii bezpečnostný aparát, digitálnu identitu a digitálnu menu. Pre niekoho dystópia, pre iného technokracia[352] s množstvom pozitívnych prínosov. Počínajúc tým, že opäť nebudeme mať strach o deti, ak sa pôjdu hrať von, pokračujúc možnosťou prijímania okamžitých celoplanetárnych opatrení na zamedzenie vzniku pandémií či klimatických zmien a končiac možnosťou sústrediť všetky zdroje Zeme na kolonizáciu napríklad Marsu. Negatívum to má len jedno: nikto nebude mať možnosť suverénneho rozhodovania o svojich záležitostiach.

[351] CVCE, 2016. *Jean Monnet's thoughts on the future* [on-line] [05.07.2016] Dostupné na: https://www.cvce.eu/obj/jean_monnet_s_thoughts_on_the_future_algiers_5_august_1943-en-b61a8924-57bf-4890-9e4b-73bf4d882549.html

[352] Termín technokracia vznikol v roku 1919 ako inšpirácia z efektívnosti vojnového hospodárstva USA. Autorom je W. H. Smyth, inžinier mechaniky a futurológ. Pozri: ESMARK, A. Technocratic Revolutions: From Industrial to Post-industrial Technocracy In: *Cambridge University Press* [on-line] [04.03.2021] Dostupné na: //www.cambridge.org/core/books/abs/new-technocracy/technocratic-revolutions-from-industrial-to-postindustrial-technocracy/0C656C7A1F69DE206EA1BBBE89C0CCEE

Ak ctený čitateľ považuje uvedenú analógiu za neprimeranú, nech cez jej prizmu vníma poukazovanie niektorých teoretikov na výhody spojené s prednosťou a priamou uplatniteľnosťou práva EÚ, pričom neobjektívne a nevedecky zamlčuje nevýhody takéhoto riešenia. V 90-tych rokoch minulého storočia, v čase osamostatňovania Slovenska, bolo verejnosti z určitej politickej línie podsúvaný principiálne rovnako jednoduchý návod na zbavenie sa všetkých problémov: *veď my sa tu len hádame, nech o nás rozhodujú iní*. Sme však presvedčení, že jeho autori úmyselne zamlčovali nevýhody odovzdania suverenity na *spoločné centrum*. Nevieme si totiž predstaviť členov rodiny, nech už je akokoľvek rozhádaná, obce či kraja, nech už sú akokoľvek polarizované, aby povedali: *veď mi sa tu len hádame, nech o nás rozhodujú iní*. Z toho dôvodu považujeme aj dnešné poukazovanie na nekonečné výhody akcieschopnosti EÚ, ktorej majú brániť už len tie posledné zvyšky *práva veta*[353] a na výhody transnárodnej *európskej identity*[354], hoci *národné identity* sú explicitne chránené v článku 4 ods. 2 Zmluvy o Európskej únii (ďalej len „ZEÚ“) za neobjektívne. Pravdepodobnou motiváciou lokajských postojov lokálnych politikov, je budúci profit zo strany *spoločného centra*.

Pojem suverenita

V prvej vete úvodu sme napísali „nebude mať možnosť žiadneho suverénneho rozhodnutia“ z toho dôvodu, že pojem suverenita je odvodený z latinského *superanus* (zvrchovaný, najvyšší, nadradený), preto je len otázkou miery submisívnosti jedného zo subjektov spolu zdieľajúcich suverenitu, koľko práv mu subjekt s prednostným rozhodovaním ponechá, alebo neponechá žiadne. Napokon história nás učí, ako zvrchovaná bola napríklad prvá Slovenská republika (14. 3. 1939 - 8. 5. 1945), keď sa o 9 dní od vzniku, vzdala časti svojej suverenity. O rok a pol neskôr Nemecko usúdilo, že predpokladaná miera submisívnosti sa nenapĺňa dostatočne, preto si dňa 28. 7. 1940 pozvalo slovenských predstaviteľov do Salzburgu. Výsledok tohto stretnutia bol taký, že pod hrozbou okupácie aj zvyšnej časti Slovenska prijala Vláda Slovenskej republiky takmer 80 nemeckých „poradcov pre Slovensko“, ktorí podľa jednotlivých sektorov národného hospodárstva dohliadali na plnenie očakávaní zvrchovaného subjektu, vrátane tzv. riešenia židovskej otázky.[355] Odvtedy môžeme hovoriť skôr predstieranej ako zdieľanej suverenite. Podobne**,** po nastolení socializmu (25. 2. 1948), keď ZSSR nebol spokojný s predpokladanou mierou submisívnosti, zbavil ČSSR aj tej predstieranej suverenity priamou okupáciou dňa 21. 8. 1968. Z toho dôvodu sa pojem delená/zdieľaná/limitovaná/obmedzená suverenita z pohľadu klasickej politickej a právnej filozofie považuje za contradictio in adjecto**.** *Suverenita* v politickej teórii je najvyššia moc, konečná autorita v rozhodovacom procese štátu a pri udržiavaní poriadku.**[356]** Pričom *autorita* je uplatňovanie legitímneho vplyvu jedného sociálneho aktéra nad druhým.**[357]** Potom *štát* je

[353] DUBÉCI, M. (podpredseda NR SR za opozíciu), *Sobotné dialógy* [on-line] [25.04.2026] Dostupné na: https://www.stvr.sk/televizia/archiv/12354/594051#522

[354] CVCE, 2013. *Declaration on European Identity* [on-line] [18.12.2013] Dostupné na: https://www.observatoireplurilinguisme.eu/images/International/Identit%C3%A9_europ%C3%A9enne/D%C3%A9claration_Copenhague_1973_en.pdf

[355] WIKIPÉDIA, 2026. *Salzburg Conference* [on-line] [25.04.2026] Dostupné na: https://en-wikipedia-org.translate.goog/wiki/Salzburg_Conference?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=sk&_x_tr_hl=sk&_x_tr_pto=sge

[356] ENCYCLOPEDIA BRITANNICA, 2026. *Sovereignty* [on-line] [25.04.2026] Dostupné na: https://www.britannica.com/topic/sovereignty

[357] ENCYCLOPEDIA BRITANNICA, 2026. *Authority* [on-line] [25.04.2026] Dostupné na: https://www.britannica.com/topic/authority

forma ľudského usporiadania, ktorá sa od iných sociálnych skupín (obec/VÚC/spolková krajina/kantón/) odlišuje svojím účelom (...) svojou zvrchovanosťou.[358]

Suverenita v rámci Európskej únie

Z uvedeného vyplýva, že jedným zo základných atribútov štátu je *suverenita,* a tá z definície nemôže byť čiastočná, buď ju má jeden sociálny aktér (členský štát), alebo druhý (únia štátov s prednostným postavením jej inštitúcií). Avšak, ak ju má takto sformovaná únia, potom členské **štáty nemajú základný atribút štátu a nič na tom nemení demokratické konštituovanie spoločných orgánov.** Členovia komisie nesmú žiadať ani prijímať pokyny od žiadnej vlády (vrátane vlády štátu, ktorý ich na post komisára navrhol).[359] To isté sa platí pre všetkých zamastencov EÚ[360]. Na celom rade rozhodnutí Súdneho dvora (ďalej len „SDEÚ", podľa skratky jeho súčasného názvu) môžeme ilustrovať, ako sa v EÚ (ne)uskutočňuje tzv. zdieľaná suverenita. Počínajúc verdiktom vo veci 26/26 Van Gend en Loos (1963), kedy predchodca SDEÚ rozhodol o tom, že: Zmluva EHS priznáva zvrchované práva (suverenitu) orgánom EHS, ktorých výkon sa týka rovnako členských štátov, ako aj občanov EHS[361] (zátvorku doplnil autor). V reakcii na tento a ďalšie podobné rozsudky začali ústavné súdy členských štátov svojimi rozhodnutiami brániť *ústavy* ako najvyššie zákony a *ústavnosť* ako zmysel svojej existencie. V tomto spore neponechal SDEÚ nijaké pochybnosti rozsudkom v prípade 106/77 Simmenthal (1978), ktorým predchodca SDEÚ už „v zmysle svojej ustálenej súdnej praxe (...) odstraňuje všetky prekážky, ktoré sú nezlučiteľné s požiadavkami, ktoré sú podstatou práva Spoločenstva"[362] (podčiarkol autor).

Nová nádej na explicitné vymedzenie tzv. zdieľanej suverenity nastala v polisabonskom období (od 1. 12. 2009), prijatím čl. 4/2 ZEÚ, podľa ktorého je EÚ povinná rešpektovať národnú identitu členských štátov obsiahnutú v ich základných politických a ústavných systémoch vrátane regionálnych a miestnych samospráv[363] (podčiarkol autor). Hoci SDEÚ má právomoc interpretovať primárne právo EÚ, **nemá právomoc interpretovať právo členských štátov, a preto sa pojem *národnej identity* môže vykladať len po zohľadnení činností národných orgánov aplikácie práva**.[364] Napriek tomu tak koná: SDEÚ pod pojmom identita členských štátov rozumie najmä ich jazykovú rozmanitosť alebo republikánske či monarchistické zriadenie[365]. Verdikt SDEÚ z 12. 3. 2026 v prelomovom rozsudku vo veci C-

---

[358] ENCYCLOPEDIA BRITANNICA, 2026. *State* [on-line] [25.04.2026] Dostupné na: https://www.britannica.com/topic/state-sovereign-political-entity

[359] CHRENŠŤ, J., NESVADBA, A. *Právo Európskej únie*. s. 89.

[360] RADA EURÓPSKEJ ÚNIE, 2026. *Služobný poriadok úradníkov EÚ* [on-line] [25.04.2026] Dostupné na: https://www.slov-lex.sk/pravo-eu/56944e57-8d99-4ce7-a960-8436c66dfe94, čl. 11.

[361] SÚDNY DVOR, 1963. *Rozsudok Súdneho dvora vo veci 26/62* (Van Gend en Loos) [on-line] [05.02.1963] Dostupné na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/HTML/?uri=CELEX:61962CJ0026&from=NL

[362] SÚDNY DVOR, 1978. *Rozsudok Súdneho dvora vo veci 106/77* (Simmenthal) [on-line] [09.03.1978] Dostupné na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/HTML/?uri=CELEX:61977CJ0106

[363] Úradný vestník Európskej únie, 2012. *Zmluva o Európskej únii* C 326/13-45 [on-line] [26.10.2012] Dostupné na:https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0011.02/DOC_1&format=PDF

[364] BARANÍK, K. *Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2016*: Spoločná európska identita v kontexte súčasných právnych výziev, [on-line] [21.10.2016] Dostupné na: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Konferencie_a_podujatia/bpf_2016/Zbornik_BPF2016_sekcia_10.pdf Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2016 ISBN 978-80-7160-431-0, s. 21

[365] HELCMANOVSKÝ, R., 2024. *Princíp prednosti práva Európskej únie – výhody a nevýhod* [on-line] [06.11.2024] Dostupné na: https://www.ustavnysud.sk/documents/d/portal/3-miesto_robert-h-pdf s. 5

43/24 Shipov vs. Bulharsko[366] rozhodol: po prvé, že všetky členské štáty sú povinné uznávať zvolenú rodovú identitu a vydávať doklady totožnosti, ktoré zodpovedajú zvolenej identite štátneho príslušníka (aj keď nevyužíva svoje právo na voľný pohyb a pobyt v inom členskom štáte, nakoľko je *občanom EÚ*). Po druhé, že vnútroštátny súd nesmie byť viazaný výkladom vlastného ústavného súdu (či ústavy), ak tento bráni uplatňovaniu práva EÚ. Verdikt SDEÚ **zaviazal všetky členské štáty, pričom sa nevenuje tomu, ako vykladajú členské štáty vyššie uvedený čl. 4/2 ZEÚ.** Konal ako zvrchovaný subjekt, ktorého nemusia zaujímať ústavy členských štátov. V prípade SR ide o články 7(6), 7(7) a 52a) ústavy. SDEÚ sa vo svojom rozsudku meritórne opiera len o čl. 21 Zmluvy o fungovaní Európskej únie[367] (ďalej len „ZFEÚ"), ktorý v prvom odseku hovorí: *Každý občan Únie má právo slobodne sa pohybovať a zdržiavať na území členských štátov, a v druhom, že na uľahčenie výkonu práv uvedených v odseku 1 môžu Európsky parlament a Rada prijať potrebné predpisy.* Rozhodnutie SDEÚ v prípade Shipov sa označuje za prelomové, nakoľko už nepodmieňuje výkon práva na zvolenú identitu jej uznaním v inom členskom štáte (Shipov nebol talianskymi úradmi uznaný za Shipovú). Postačuje judikatúra SDEÚ, Zmluvy a vykonávajúce predpisy k čl. 21 ZFEÚ, čím sa verdikt stáva „constitutional moment" ústavným prvkom *občianstva EÚ*[368]. Tým vznikol konflikt hodnôt: práva a povinnosti viažuce sa na *občianstvo EÚ* sú v rozpore s právami a povinnosťami viažucimi sa na *občianstvo členských štátov*. Kto má v tzv. zdieľanej suverenite zvrchované postavenie? Dokedy budú ústavné súdy členských štátov rozhodovať proti verdiktom SDEÚ a vice versa? Odpoveď na otázku, kto má v spore o prednosť práva EÚ pred ústavným právom členských štátov na vrch, nám môže naznačiť teleologický aspekt judikatúry SDEÚ.

Vec 26/62, Van Gend en Loos vs. Administratie der Belastingen, 1963

Rozsudok SDEÚ vo veci Van Gend en Loos začína nasledovne: Z cieľa zmluvy o založení EHS (ďalej len "ZEHS") vytvoriť spoločný trh, ktorého fungovanie sa priamo týka jednotlivcov v Spoločenstve, vyplýva, že táto ZEHS predstavuje niečo viac ako dohodu, už nie ako súčasť medzinárodného právneho poriadku[369] (podčiarkol autor)**,** ktorá by vytvárala iba vzájomné záväzky zmluvných štátov. ZEHS priznáva zvrchované práva orgánom EHS, ktorých výkon sa týka rovnako členských štátov, ako aj občanov EHS (...) štáty obmedzili, hoci vo vymedzených oblastiach, svoje zvrchované práva a ktorých subjektmi sú nielen členské štáty, ale rovnako aj ich štátni príslušníci[370] (podčiarkol autor). Taliansky ústavný súd (Corte Costituzionale) vydal 24. 2. 1964 prelomové rozhodnutie (č. 14/1964), teda ešte pred

[366] SÚDNY DVOR, 2026. *Rozsudok Súdneho dvora* vo *veci C-43/24* (Shipov) [on-line] [12.03.2026] Dostupné na: https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/affair?lang=SK&searchTerm=%22C-43%2F24%22&publishedId=C-43%2F24

[367] Predchodca ZFEÚ mal v rokoch 1993 – 2009 názov: *Zmluva o založení Európskeho spoločenstva* a v rokoch 1958 – 1993: *Zmluva o založení EHS.*

[368] KONSTADINIDES, T. 2022. European Citizenship in a Constitutional Context: where the 'social' coexists with the 'market' *Swedish Institute for European Policy Studies* [on-line] [November, 2022] Dostupné na: https://www.sieps.se/media/tlnm3krc/2022_20epa.pdf

[369] SENČÁK, K. 2024. *Princíp prednosti práva Európskej únie – výhody a nevýhod* [on-line] [06.11.2024] Dostupné na: https://www.ustavnysud.sk/documents/d/portal/1-miesto_kristian-s-pdf

[370] SÚDNY DVOR, 1963. *Rozsudok Súdneho dvora* vo *veci 26/62* (Van Gend en Loos) [on-line] [05.02.1963] Dostupné na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/HTML/?uri=CELEX:61962CJ0026&from=NL

rozhodnutím vo veci Costa[371] (15. júla 1964), ktorým **odmietol tézu o priamom účinku a nadradenosti komunitárneho práva**[372].

Meritórne sa rozsudok SDEÚ odvoláva len na článok 12 ZEHS: „Členské štáty medzi sebou nezavedú nové dovozné alebo vývozné clá ani poplatky s rovnocenným účinkom a nezvýšia tie, ktoré sa uplatňujú v ich vzájomných obchodných vzťahoch.“[373] Avšak vyvodzuje z neho, že “Článok 12 ZEHS vytvára priame účinky a priznáva jednotlivcom individuálne práva, ktoré musia vnútroštátne súdy chrániť”[374] (podčiarkol autor).

Prelomový rozsudok vo vzťahu k suverenite členských štátov EHS sa odvoláva na vzdialený a čisto hospodársky *cieľ* ZEHS a na akúsi *odlišnosť* ZEHS od bežných medzinárodných zmlúv, že je *niečo viac ako dohoda*. Iné rozsudky SDEÚ argumentujú akousi *podstatou* práva Spoločenstva[375] a tak pod., preto ak chceme preskúmať teleologický aspekt judikatúry SDEÚ, musíme sa bližšie pozrieť na tieto **vágne pojmy.**

Pokus o transfer suverenity zo štátov na spoločné inštitúcie organizácie týchto štátov

V májových dňoch oslavujeme Deň Európy, ktorým si Rada Európy (Council of Europe) združujúca 46 štátov Európy[376] pripomína od roku 1964 deň svojho založenia: 5. máj 1949. V roku 1985 Európske spoločenstvá (predchodca EÚ) združujúce 10 štátov Európy prevzali vlajku a hymnu Rady Európy. Odvtedy EÚ nadobúda aj formálne atribúty štátnosti. Názov Deň Európy tiež, ale bez zhody na spoločnom termíne s Radou Európy**.** Od roku 1985 teda oslavujeme dvakrát Deň Európy: raz 5. mája (podľa Rady Európy)[377] a pár dní na to 9. mája (podľa EÚ), avšak ani raz Deň Rady Európy alebo Deň Európskej únie. Dohoda v záujme zjednotenia celoeurópskej symboliky teda nastala u dvoch symbolov, avšak EÚ trvá naďalej na Dni Európy 9. mája, neoficiálne nazývaného tiež „Schuman Day“ (Schumanov deň). Ide o jednu z tých maličkostí, ktorá veľa napovie. Naskytá sa totiž otázka, prečo EÚ tak veľmi záleží na tom, aby sa vo všetkých veľkých mestách EÚ pripomínalo viacerými aktivitami pre všetky vekové kategórie, práve prehlásenie francúzskeho ministra zahraničných vecí Roberta Schumana z 9. 5. 1950 (ďalej len „Prehlásenie“). Prehlásenie sa dnes označuje ako „Schumanová deklarácia“ alebo dokonca ako „rodný list EÚ“. Autorom bol Jean Monnet (1888 – 1979), ktorý sa dvakrát neúspešne pokúsil o transfer suverenity z národných štátov na úniu štátov s prednostným postavením jej inštitúcií voči národným štátom.

Prvý praktický pokus nastal, keď v roku 1940 navrhol „Indissoluble Union“ (Nerozdeliteľnú úniu) Francúzska a Veľkej Británie (v čase priamej hrozby okupácie Francúzska nacistickým Nemeckom). S Prehlásením mal tento návrh podobné práve odovzdanie suverenity na spoločné orgány, ktoré budú mať nadradené postavenie voči

[371] Rozsudok vo veci Costa konštatuje: *konečné obmedzenie ich* (členských štátov) *zvrchovaných práv.* Pozri SÚDNY DVOR, 1964. *Rozsudok Súdneho dvora* vo *veci 6/64* (Costa) [on-line] [15.07.1964] Dostupné na: *https://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-SK-ARRET-C-0006-1964-200406979-05_00.html*

[372] MANKO, R. 2024. Costa v Enel judgment: 60 years on The making of the doctrine of primacy of EU law, *European Parliamentary Research Service* [on-line] [July, 2024] Dostupné na: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762361/EPRS_BRI(2024)762361_EN.pdf s. 3

[373] EHS, 1957. *Zmluva o založení EHS.* Bundesanzeiger Verlag, 1957. [on-line] [25.03.1957] Dostupné na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT

[374] SÚDNY DVOR, 1963. *Rozsudok Súdneho dvora* vo *veci 26/62* (Van Gend en Loos) [on-line] [05.02.1963] Dostupné na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/HTML/?uri=CELEX:61962CJ0026&from=NL

[375] SÚDNY DVOR, 1978. *Rozsudok Súdneho dvora vo veci 106/77* (Simmenthal) [on-line] [09.03.1978] Dostupné na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/HTML/?uri=CELEX:61977CJ0106

[376] Ruská federácia vystúpila dňa 15. marca 2022 z Rady Európy**,** potom ako jej bolo dňa 25. februára 2022 pozastavená možnosť hlasovať; následne, dňa 16. marca 2022, bola vylúčená z Rady Európy**.**

[377] RADA EURÓPY, 2026. *CCJ statement on Europe Day* [on-line] [25.05.2026] Dostupné na: https://www.coe.int/en/web/youth/-/ccj-statement-on-europe-day

národným orgánom verejnej moci. Vyberáme časti týkajúce sa suverenity z návrhu francúzsko-britskej únie: „Obe vlády vyhlasujú, že Francúzsko a Veľká Británia už nebudú dvoma štátmi, ale jednou francúzsko-britskou úniou. V ústave Únie sa stanovia spoločné orgány obrannej, zahraničnej, finančnej a hospodárskej politiky. Každý občan Francúzska bude mať okamžité občianstvo Veľkej Británie, každý Brit sa stane občanom Francúzska. Obe krajiny budú zdieľať zodpovednosť za nápravu devastácie vojny, kdekoľvek sa vyskytne na ich území, a zdroje oboch budú rovnako a ako jeden uplatniteľné na tento účel. Počas vojny bude jediný vojnový kabinet a všetky sily Británie a Francúzska, či už na zemi, na mori alebo vo vzduchu, budú umiestnené pod jeho vedením. Bude vládnuť odkiaľkoľvek, kde to bude najlepšie. Oba parlamenty budú formálne spojené. Únia bude sústreďovať celú svoju energiu proti sile nepriateľa bez ohľadu na to, kde môže byť bitka.“[378] Churchillov kabinet a De Gaulle dohodu o Nerozdeliteľnej únii odsúhlasili. Na zasadnutí vlády Francúzskej republiky dňa 16. 6. 1940 premiér Reynaud politicky naznačil, že bez prijatia Nerozdeliteľnej únie nezostane vo svojej funkcii, napriek tomu väčšinovú podporu vo svojom kabinete nenašiel, preto abdikoval. Viacerí členovia kabinetu sa vyjadrili, že „nechcú, aby sa Francúzsko stalo britským domíniom“[379], čím odmietli dobrovoľné vzdanie sa suverenity a vystavili svoju vlasť silovému odobratiu suverenity cudzou mocnosťou.

Pokus o transfer suverenity zo štátov na spoločné inštitúcie organizácie týchto štátov

Druhý pokus sa Monnetovi naskytol, keď Francúzsko nebolo spokojné so vznikom Medzinárodného úradu pre Porúrie (ďalej len „IAR“ - International Authority of the Ruhr**,** 1949 - 1952).[380] Predchodcom Európskeho spoločenstva uhlia a ocele (ďalej len „ESUO“), ktorý prijímal rozhodnutia väčšinovým hlasovaním so záväznosťou pre každý členský štát bol IAR**.** Prvá idea na zabezpečenie trvalého mieru prostredníctvom kontroly nad Porúrím vznikla na Versailleskej konferencii v roku 1919. V roku 1948 sa Londýnska šesťmocenská konferencia uzniesla na zjednotení troch okupačných zón Nemecka do SRN s nasledujúcimi podmienkami: založenie IAR, žiadne zbrane hromadného ničenia, aby SRN nemala schopnosť napadnúť sovietsku okupačnú zónu, Sársko bude finančne zlúčené s Francúzskom atď. „Jeho cieľom bolo zabrániť opätovnému vzniku vojnového centra v Porúrí prostredníctvom rozhodovania o nemeckom priemyselnom vývoze a dovoze. Pre Francúzov bol IAR nedostatočný, keďže podľa ich názoru neriešil hlavný problém, a to otázku vlastníctva.“... „Okrem toho IAR nezahŕňal podrobnosti o konkrétnych zmluvách medzi baňami a jednotlivými odberateľmi. Francúzsko by tak nemalo zabezpečené potrebné množstvo uhlia a koksu z Porúria, ktoré potrebovalo pre svoj oceliarsky priemysel. Francúzsko sa preto k celému projektu stavalo negatívne.“[381] „Francúzsky minister zahraničných vecí Robert Schuman bol poverený svojimi britskými a americkými rezortnými partnermi nájsť riešenie stále úplne nevyriešenej otázky povojnového Nemecka a jeho vzťahov s partnermi. Vyriešený mal byť status Porúria, miera produkcie uhlia

[378] THE PARLIAMENT OF GREAT BRITAIN, 1940. *Britisch offer of Anglo-French Union*. [on-line] [16.06.1940] Dostupné na: https://www.ibiblio.org/pha/policy/1940/1940-06-16d.html

[379] BERGUÑO, F. 2024. *Managing the fall of France.* International Relations Faculty of Political Science Thammasat University, Bangok, Thajsko. 2024 [on-line] [10.08.2024] Dostupné na: https://ethesisarchive.library.tu.ac.th/thesis/2023/TU_2023_6403040063_19471_30031.pdf s. 104

[380] PATTON, D. 1999. *Cold War Politics in Postwar Germany*, St. Martin’s Press, New York, 1999, [on-line] [1999] Dostupné na: https://archive.org/details/coldwarpoliticsi0000patt/page/n3/mode/2up **s.16**

[381] LOVETT, A. W. 1996. The United States and the Schuman Plan. A Study in French Diplomacy 1950-1952. *The Historical Journal 39 (2),* s. 429-430. Cit. podľa: KOZLOVÁ, A. 2014. *Monnetova koncepce evropské integrace* Západočeská univerzita v Plzni, Plzeň 2014 [on-line] [10.08.2014] Dostupné na: https://naos-be.zcu.cz/server/api/core/bitstreams/f70e7d06-ec26-49ad-9de8-159839a4bc31/content s. 19

a ocele, ako aj otázka rovnosti politických práv.“[382] Schuman poveril Monneta nájsť uvedené riešenie. Monnet si po skúsenostiach s francúzsko-britskou úniou uvedomoval, „že úplné hospodárske zjednotenie oboch krajín je neprijateľné. Na dosiahnutie hospodárskej únie bolo potrebné postupovať krok za krokom a vybrať si určité základné sektory. Monnet si vybral uhlie a oceľ.“[383] Keďže IAR predstavoval viaceré obmedzenia nemeckej priemyselnej produktivity[384], navrhlo sa, že ak by SRN vstúpila do ESUO, tie obmedzenia by padli. Tým bol zabezpečený súhlas nemeckej vlády, ktorá po 2. sv. vojne, čelila okrem demilitarizačných podmienok, dôsledkom posunutia nemeckých hraníc na západ, odsunu spolu 12 miliónov Nemcov, reparáciám a eliminovaniu ťažkého a chemického priemyslu. Je odhadované, že o život pri týchto presunoch prišlo 500 000 až 2 milióny etnických Nemcov.[385] Po dohode s Adenauerom mohol Schuman vyhlásiť Monnetov text, z ktorého vyberáme časti týkajúce sa suverenity: „Navrhuje, aby sa celá francúzska a nemecká výroba uhlia a ocele podriadila spoločnému Vysokému úradu (dnešná Európska komisia) (podčiarkol autor), tým by vznikla organizácia otvorená pre účasť ďalších krajín Európy. Spoločné využívanie výroby uhlia a ocele by malo okamžite zaistiť spoločné základy pre hospodársky rozvoj ako prvý krok k federalizácii Európy.“ (podčiarkol autor) (...) „Zavedením spoločného využívania základnej výroby a založením nového Vysokého úradu ktorého rozhodnutia budú pre Francúzsko, Nemecko a ďalšie členské štáty záväzné, položí tento návrh prvý konkrétny základ Európskej federácie, ktorá je nevyhnutná pre zachovanie mieru.“ (podčiarkol autor) (...) „Pri plnení svojich úloh bude Vysoký úrad brať na zreteľ právomoci zverené IAR a povinnosti všetkých druhov uložené Nemecku, a to počas celej doby, po ktorú zostanú v platnosti.“ Pri skúmaní teleologického aspektu je potrebné vziať na zreteľ, aké zdôvodnenie malo odobratie časti suverenity štátov, preto uvádzame ešte prvú vetu Prehlásenia: „Svetový mier nemožno zachovať bez toho, aby sme nevyvinuli **tvorivé úsilie, úmerné nebezpečenstvám, ktoré ho ohrozujú.**“[386] Avšak preambula Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva uhlia a ocele (ďalej len „ZESUO“)[387] hoci prevzala podstatné časti Prehlásenia, dôsledne vypustila všetky náznaky o presune suverenity z členských štátov ako napríklad: aby sa celá „výroba uhlia a ocele podriadila spoločnému Vysokému úradu“[388], čiže dnešnej Európskej komisii. Na dôvažok v ustanoveniach o spoločnom trhu pripúšťa clá „(...) bez poskytovania ochrany pred konkurenčnými odvetviami, pokiaľ takáto ochrana nie je odôvodnená neprimeraným konaním z ich strany alebo v ich prospech“[389] (podčiarkol autor). To predstavuje zásadný posun oproti

[382] FONTAINE, P. 1988. Jean Monnet, A Grand Design for Europe (Luxembourg: *Office for Publications of the European Communities*). Cit. podľa: KOZLOVÁ, A. 2014. Monnetova koncepce evropské integrace Západočeská univerzita v Plzni, Plzeň 2014 [on-line] [10.08.2014] Dostupné na: https://naos-be.zcu.cz/server/api/core/bitstreams/f70e7d06-ec26-49ad-9de8-159839a4bc31/content s. 17

[383] GERBERT, P. (2004). *Budování Evropy*, Praha: Karolinum, s. 77–78. Cit. podľa: KOZLOVÁ, A. 2014. Monnetova koncepce evropské integrace Západočeská univerzita v Plzni, Plzeň 2014 [on-line] [10.08.2014] Dostupné na: https://naos-be.zcu.cz/server/api/core/bitstreams/f70e7d06-ec26-49ad-9de8-159839a4bc31/content s. 23

[384] TASR, 2021. *Pred 70 rokmi vzniklo Európske spoločenstvo uhlia a ocele, základ EÚ* [on-line] [17.04.2021] Dostupné na: https://www.teraz.sk/zahranicie/pred-70-rokmi-vzniklo-europske-spoloce/542641-clanok.html

[385] RYNHOLD, J. *The German question in Central and Eastern Europe and the long peace in Europe after 1945: an integrated theoretical explanation*, s. 256,257. Cit. Podľa: HROMADA, D. 2020. Trumanova administratíva a otázka rozdelenia Nemecka po druhej svetovej vojne, Masarykova univerzita, Brno 2020. [on-line] [08.12.2020] Dostupné na: https://is.muni.cz/th/eusr2/Diplomova_Praca_Daniel_Hromada.pdf s. 29

[386] EÚ, 2026. *Schumanova deklarácia z mája 1950.* [on-line] [28.06.2026] Dostupné na: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_sk

[387] ESUO, 1951. *Zmluva o založení Európskeho spoločenstva uhlia a ocele.* [on-line] [18.04.1951] Dostupné na: https://aei.pitt.edu/37145/1/ECSC_Treaty_1951.pdf Čl. 40

[388] EÚ, 2026. *Schumanova deklarácia z mája 1950.* [on-line] [28.06.2026] Dostupné na: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_sk

[389] ESUO, 1951. *Zmluva o založení Európskeho spoločenstva uhlia a ocele*. [on-line] [18.04.1951] Dostupné na: https://aei.pitt.edu/37145/1/ECSC_Treaty_1951.pdf Čl. 3

Prehláseniu, v ktorom sa hovorí: „Pohyb uhlia a ocele medzi členskými krajinami bude okamžite oslobodený od všetkých ciel a nebude ovplyvňovaný rozdielnymi dopravnými sadzbami.“[390] **ZESUO dokonca právnu subjektivitu Spoločenstva podriaďuje vnútroštátnemu právu**: „V každom z členských štátov má Spoločenstvo najširšiu právnu spôsobilosť, **aká sa priznáva právnickým osobám zriadeným podľa práva tohto štátu**;“[391] Zároveň čl. 14 ZESUO priznáva Vysokému úradu na plnenie jemu vymedzených úloh možnosť vydávať *rozhodnutia* (Decisions), ktoré sú záväzné v celom rozsahu[392] (podčiarkol autor), **z tohto článku Zmlúv vyvodzuje SDEÚ prednosť a priamu uplatniteľnosť práva EÚ!** Na vyváženie toho, mali členské štáty podľa článku 37, možnosť vyvolať konanie na SDEÚ proti rozhodnutiu Vysokého úradu (dnešnej Komisie). Podľa článku 38 aj proti uzneseniam Zhromaždenia (dnešného Parlamentu EÚ) a Rady. Dôvodom malo byť práve dodnes pretrvávajúce prekračovanie právomoci Vysokého úradu (dnešnej Komisie): „Jedinými dôvodmi takéhoto návrhu sú **nedostatok právomoci** alebo porušenie podstatnej procesnej náležitosti.“[393] Dokonca mal SDEÚ právomoc „na návrh poškodenej strany uložiť Spoločenstvu peňažnú náhradu, aby bola nahradená akákoľvek ujma spôsobená pri vykonávaní tejto zmluvy protiprávnym konaním alebo opomenutím Spoločenstva.“[394] Podľa článku 41 malo vnútroštátne právo prednosť pred rozhodnutiami Spoločenstva: „SDEÚ má výlučnú právomoc vydávať predbežné rozhodnutia o platnosti aktov Vysokého úradu a Rady, ak je otázka ich platnosti predmetom konania pred vnútroštátnym súdom alebo tribunálom“[395] (podčiarkol autor). Ďalší článok len zvýrazňuje podriadenosť právomoci SDEÚ právnym poriadkom členského štátu: „Môže tiež rozhodovať vo všetkých prípadoch týkajúcich sa predmetu tejto zmluvy, ak mu je právomoc priznaná právnym poriadkom členského štátu“[396] (podčiarkol autor). V kapitole 4 ZESUO bol ustanovený rozsah pôsobnosti SDEÚ: „SDEÚ zabezpečuje, aby sa pri výklade a uplatňovaní tejto zmluvy, ako aj pravidiel prijatých na jej vykonanie, dodržiavalo právo.“[397] Všetky ustanovenia ZESUO vymedzujú právomoc SDEÚ vo vzťahu ku klasickému rozdeleniu moci, keď mu určuje úlohu protiváhy výkonnej (Vysokému úradu, dnešnej Komisii) ako aj zákonodarnej moci (Zhromaždeniu, dnešného Parlamentu EÚ a Rade). Navyše mal **SDEÚ za úlohu chrániť suverenitu členských štátov pred Komisiou.** ZESUO podpísali predstavitelia všetkých vstupujúcich štátov do Spoločenstva, vrátane Francúzska, ktoré zastupoval práve Schuman.

Pokus o transfer suverenity zo štátov na spoločné inštitúcie organizácie týchto štátov

Jean Monnet bol prvým predsedom Vysokého úradu ESUO, ktoré ešte predstavovalo tradičnú organizáciu podľa medzinárodného práva, **ktorého založeniu však predchádzalo jeho Prehlásenie**. V roku 1954, ešte ako predseda, založil Monnet vlastnú lobistickú a diskusnú

[390] EÚ, 2026. *Schumanova deklarácia z mája 1950.* [on-line] [28.06.2026] Dostupné na: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_sk
[391] ESUO, 1951. *Zmluva o založení Európskeho spoločenstva uhlia a ocele*. [on-line] [18.04.1951] Dostupné na: https://aei.pitt.edu/37145/1/ECSC_Treaty_1951.pdf Čl. 6
[392] *„Decisions shall be binding in their entirety.“*
[393] ESUO, 1951. *Zmluva o založení Európskeho spoločenstva uhlia a ocele*. [on-line] [18.04.1951] Dostupné na: https://aei.pitt.edu/37145/1/ECSC_Treaty_1951.pdf Čl. 38
[394] ESUO, 1951. *Zmluva o založení Európskeho spoločenstva uhlia a ocele*. [on-line] [18.04.1951] Dostupné na: https://aei.pitt.edu/37145/1/ECSC_Treaty_1951.pdf Čl. 40
[395] ESUO, 1951. *Zmluva o založení Európskeho spoločenstva uhlia a ocele*. [on-line] [18.04.1951] Dostupné na: https://aei.pitt.edu/37145/1/ECSC_Treaty_1951.pdf Čl. 41
[396] ESUO, 1951. *Zmluva o založení Európskeho spoločenstva uhlia a ocele.* [on-line] [18.04.1951] Dostupné na: https://aei.pitt.edu/37145/1/ECSC_Treaty_1951.pdf Čl. 43
[397] ESUO, 1951. *Zmluva o založení Európskeho spoločenstva uhlia a ocele.* [on-line] [18.04.1951] Dostupné na: https://aei.pitt.edu/37145/1/ECSC_Treaty_1951.pdf Čl. 31

skupinu *Akčný výbor pre Spojené štáty európske*[398]. Z postu predsedu Vysokého úradu ESUO odstúpil v roku 1955, pretože chcel pôsobiť mimo formálnych štruktúr. Akčný výbor pre Spojené štáty európske bol zriadený s cieľom oživiť ducha európskej integrácie a stal sa jednou z najvýznamnejších hybných síl tohto procesu.[399] Spájal politické strany a európske odborové zväzy s cieľom vytvoriť hybnú silu iniciatív, ktoré položili základy EHS.[400] Hoci Monnet poskytoval ideové zázemie pre ďalšiu integráciu, samotného aktu podpisu ZEHS sa, ako nikdy nezvolený činiteľ, nezúčastnil.

Prijatím ZEHS (1957) štáty odsúhlasili hneď v preambule vyššie uvádzaný *cieľ* **úsilie o zjednotenie svojich hospodárstiev.**[401] Pojem *zjednotenie* sa v ZEHS nachádza len v preambule, a to len dvakrát; druhýkrát: (...) **svoje trhy zjednotiť**. Uvedené vety je možné interpretovať reštriktívne v zmysle medzinárodného práva, ale aj extenzívne v zmysle vzniku práva zloženého štátu, ako napríklad federácie. Práve rozdielnosť výkladu je tým zlomovým bodom medzi ponechaním suverenity členským štátom a jej transferom na orgány EÚ. Ktorý z týchto prístupov, zodpovedá predstavám ľudu členských štátov napovedá odmietnutie *Návrhu Zmluvy o Ústave pre Európu* v referendách, ktorá explicitne hovorila o priamej záväznosti európskeho práva, doslova o zákonoch (laws), rámcových zákonoch (framework laws), nariadeniach (regulations) a rozhodnutiach (decisions).[402] Súčasný sudcovia SDEÚ vykladajú Zmluvy o EÚ extenzívne v zmysle práva zloženého štátu. Vzhľadom na permanentnú obmenu sudcovského stavu SDEÚ, ktorý pozostáva zo sudcov menovaných členskými štátmi, by mohlo prísť - **vďaka demokratickým voľbám** - k posune politického spektra od federalistov viac k suverenistom[403]. V dôsledku toho, by mohli byť postupne navrhovaní sudcovia so sklonom k reštriktívnemu výkladu Zmlúv o EÚ. Avšak kontinuitu rozhodovania SDEÚ zabezpečuje tzv. *Výbor 255*, ktorý podľa článku 255 ZFEÚ *vydáva stanovisko k vhodnosti kandidátov na výkon funkcie sudcu a generálneho advokáta SDEÚ a Všeobecného súdu predtým, ako vlády členských štátov pristúpia k ich vymenovaniu.*[404]

Ani tretí pokus o transfer suverenity zatiaľ nemôžeme považovať za definitívne úspešný, nakoľko väčšina ústavných súdov štátov EÚ uprednostnila svoje ústavy pred európskym právom: (napr.: Francúzska Ústavná rada, 1975, 2004, 2007, 2008, 2010; Španielsky ústavný súd, 2004 a 2017; Spolkový ústavný súd, 1993, 2009, 2020; Dánsky Najvyšší súd, 2016; Belgický Ústavný súd, 2016 a 2017; Český Ústavný súd, 2012, 2021; Rumunský ústavný súd, 2021; Taliansky Ústavný súd, 1964 (pred rozhodnutím vo veci Costa, 15. júla 1964),1973, 2015, 2024.[405] Spoločným menovateľom uvedených rozsudkov je, že ak by EÚ prekročila svoje právomoci (ultra vires), ústava členského štátu zostáva konečnou bariérou pre občanov.

---

[398] EURÓPSKA KOMISIA, 2021. *Jean Monnet: zjednocujúci činiteľ pri zrode Európskej únie*. [on-line] [28.06.2026] Dostupné na: https://european-union.europa.eu/system/files/2021-06/eu-pioneers-jean-monnet_sk.pdf s. 2.

[399] EURÓPSKA KOMISIA, 2021. *Jean Monnet: zjednocujúci činiteľ pri zrode Európskej únie*. [on-line] [28.06.2026] Dostupné na: https://european-union.europa.eu/system/files/2021-06/eu-pioneers-jean-monnet_sk.pdf s. 2.

[400] WIKIPEDIA, 2026. *Jean Monnet.* [on-line] [28.06.2026] Dostupné na: https://en.wikipedia.org/wiki/Jean_Monnet#cite_note-4

[401] EHS, 1957. *Zmluva o založení EHS.* Bundesanzeiger Verlag, 1957. [on-line] [25.03.1957] Dostupné na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT s. 13

[402] EURÓPSKY PARLAMENT, 2004. *Návrhu Zmluvy o Ústave pre Európu.* [on-line] [17.06.2004] Dostupné na: https://www.europarl.europa.eu/Europe2004/textes/2004-07-25-sum-const-en.pdf s. 3

[403] Zástancovia zachovania suverenity členských štátov EÚ, naprieč klasickým delením politického spektra.

[404] EÚ, 2012. *Zmluva o fungovaní Európskej únie* [on-line] [26.10.2012] Dostupné na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT

[405] [UI výpočet rozsudkov], 2026. [online]. In: ChatGPT. Verzia 4. Dostupné na: OpenAI, https://chat.openai.com. [28.06.2026]. Prompt: „Vymenuj rozsudky ústavných súdov štátov EÚ, ktoré uprednostnili svoje ústavy pred európskym právom “.

Napriek týmto rozhodnutiam ústavných súdov členské štáty EÚ majú povinnosť dodržiavať právo EÚ, nakoľko to vyplýva zo zásady *pacta sunt servanda*[406].

Závažnosť témy príspevku je o to významnejšia, že SDEÚ vykladá zmluvy o EÚ dynamicky, t. j. evolučne, na základe ich účelu, systémového kontextu a aktuálnych otázok európskej integrácie, čím rozširuje právomocí inštitúcií EÚ nad dohodnutý rámec.

Záver

Odpoveď na vyššie uvedenú otázku, *kto má v spore o prednosť práva EÚ pred ústavným právom členských štátov na vrch*, je podľa nášho názoru v prospech práva EÚ, nakoľko pri zohľadňovaní teleologického aspektu je potrebné brať zreteľ aj na Prehlásenie. Predovšetkým vďaka rozhodnutiam súdov sa ciele, ktoré stanovil J. Monnet v Schumanovej deklarácií nie len napĺňajú, ale dnes EÚ akceleruje svoje úsilie o čo najužšiu integráciu.[407] Vo viacerých oblastiach je už teraz ďalej, ako mnohé zložené štáty. Rozhodnutia súdov predstavujú síce formálne stupne integrácie, ktorým sa Zmluvy následne prispôsobujú, ale bez vyvolania spoločenskej objednávky, by k ním nikdy neprišlo. Za celým procesom integrácie je potrebné vidieť predovšetkým neúnavnú prácu jednotlivcov, ktorí sa snažili ovplyvniť verejnú mienku a vytvoriť atmosféru na konkrétne smerovanie. Zamerali sme sa predovšetkým na úlohu J. Monneta, ktorý nebol v žiadnom prípade idealista, ale tvrdý obchodník napojený na najbohatšie rodiny tej doby, vrátane Rockefelerovcov. Okrem neho a zvoleného politika R. Schumana sa na celom procese vzniku a fungovaní EÚ podieľalo mnoho ďalších aktívnych stúpencov federalizmu. Na výsledky ich práce mohol, po prijatí ZEHS, nadviazať Carel Polak, politik žijúci v Holandsku, ktorý spolu s holandským právnikom F. M. von Asbeckom svojou neúnavnou aktivitou vytvorili spoločenskú atmosféru na položenie prejudiciálnej otázky o priamom účinku práva EÚ: *Je článok 12 Zmluvy o EHS priamo uplatniteľný na území členských štátov, inými slovami, môžu sa príslušníci takéhoto štátu dovolávať individuálnych práv na základe predmetného článku a musia tieto práva súdy chrániť?*[408] SDEÚ zamietol názory generálneho advokáta SDEÚ vyjadrené v stanovisku a vyslovil sa, že článok 12 má priamy účinok.

V Prehlásení z roku 1950 sa taktiež uvádza: *Pri Vysokom úrade bude akreditovaný zástupca OSN a budú mu dané pokyny, aby OSN dvakrát ročne predkladal verejnú správu o tom, ako táto nová organizácia pracuje a predovšetkým o tom, ako zabezpečuje svoje ciele*[409] (podčiarkol autor). Dnes pôsobí v Bruseli celý Tím OSN (UN Brussels Team)[410], čo je dôležitá informácia v súvislosti s tzv. pandemickou zmluvou WHO[411]. Návrh jej textu z mája 2025, v ktorom sa hovorí o záväzkoch a povinnostiach, podpísalo doposiaľ 124 krajín. Výsledná podoba EÚ a následne aj OSN je priamo závislá od iniciatívy a aktivity konkrétnych ľudí, teda každého z nás. Každý z nás sympatizuje viac s federalistami alebo suverenistami. Máme dve

[406] *zmluvy sa majú dodržiavať*

[407] RADA EURÓPSKEJ ÚNIE, 2026. *One Europe, One Market Roadmap of the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission*. [on-line] [23.04.2026] Dostupné na: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8473-2026-INIT/en/pdf

[408] SÚDNY DVOR, 1963. *Rozsudok Súdneho dvora vo veci 26/62* (Van Gend en Loos) [on-line] [05.02.1963] Dostupné na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/HTML/?uri=CELEX:61962CJ0026&from=NL

[409] EÚ, 2026. *Schumanova deklarácia z mája 1950.* [on-line] [28.06.2026] Dostupné na: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_sk

[410] EURÓPSKY PARLAMENT, 2004. *The European Parliament and the United Nations* [on-line] [28.06.2026] Dostupné na: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762385/EPRS_BRI(2024)762385_EN.pdf

[411] WORLD HEALT ORGANIZATION, 2025. *WHO Pandemic Agreement* [on-line] [20.05.2025] Dostupné na: https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA78/A78_R1-en.pdf čl. 17/1

možnosti ako ovplyvniť našu budúcnosť: buď zvolíme vo voľbách takých predstaviteľov, ktorí zodpovedajú naším preferenciám, alebo sa sami rozhodneme pôsobiť na priateľov a postupne vytvárať verejnú mienku. Ak ostanú suverenisti aj naďalej pasívni, vývoj smeruje k centralizmu, ako o tom svedčí navrhovaný postup na kontrolu každého užívateľa sociálnej siete[412] v súvislosti s ochranou detí pred prístupom na sociálnu sieť. Ak sa prijme riešenie prostredníctvom EU Digital Identity Wallet, ktoré má byť funkčné už koncom roka 2026, veľmi sa priblížime k technokracii. Nebude to však technokracia o akej sníval W. H. Smyth.[413] Od tej doby umožnili štáty neobmedzenú koncentráciu kapitálu, v dôsledku čoho vznikli korporácie mnohonásobne bohatšie ako mnohé štáty. Neprekvapuje preto, že z Bruselu sa stalo druhé najväčšie centrum korporačného lobingu na svete[414], veď EÚ je s takmer pol miliardou obyvateľov tretí najväčší sociálny aktér na svete, po Indii a Číne. Regulácia lobingu je najväčšou výzvou EÚ, nakoľko lobisti majú za úlohu ovplyvňovať volených aj nevolených pracovníkov EÚ, ktorí „požívajú imunitu voči súdnemu konaniu v súvislosti s úkonmi vykonanými pri výkone ich služobných povinností“[415]!

Zoznam použitých zdrojov

1. BARANÍK, K. *Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2016: Spoločná európska identita v kontexte súčasných právnych výziev*, [on-line] [21.10.2016] Dostupné na:https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Konferencie_a_podujatia/bpf_2016/Zbornik_BPF2016_sekcia_10.pdf Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2016 ISBN 978-80-7160-431-0, s. 21
2. BERGUŇO, F. *Managing the fall of France*. International Relations Faculty of Political Science Thammasat University, Bangok, Thajsko. 2024 [on-line] [10.08.2024] Dostupné na: https://ethesisarchive.library.tu.ac.th/thesis/2023/TU_2023_6403040063_19471_30031.pdf s. 104
3. CEO (Corporate Europe Observatory), 2012. Brussels' EU quarter [on-line] [September, 2012] Dostupné na: https://corporateeurope.org/sites/default/files/publications/ceolobbylow.pdf s. 7
4. CVCE, 2013. *Declaration on European Identity* [on-line] [18.12.2013] Dostupné na: https://www.observatoireplurilinguisme.eu/images/International/Identit%C3%A9_europ%C3%A9enne/D%C3%A9claration_Copenhague_1973_en.pdf
5. CVCE, 2016. *Jean Monnet's thoughts on the future* [on-line] [05.07.2016] Dostupné na: https://www.cvce.eu/obj/jean_monnet_s_thoughts_on_the_future_algiers_5_august_1943-en-b61a8924-57bf-4890-9e4b-73bf4d882549.html
6. DUBÉCI, M. (podpredseda NR SR za opozíciu), *Sobotné dialógy* [on-line] [25.04.2026] Dostupné na: https://www.stvr.sk/televizia/archiv/12354/594051#522
7. ENCYCLOPEDIA BRITANNICA, 2026. *Authority* [on-line] [25.04.2026] Dostupné na: https://www.britannica.com/topic/authority
8. ENCYCLOPEDIA BRITANNICA, 2026. *Sovereignty* [on-line] [25.04.2026] Dostupné na: https://www.britannica.com/topic/sovereignty
9. ENCYCLOPEDIA BRITANNICA, 2026. *State* [on-line] [25.04.2026] Dostupné na: https://www.britannica.com/topic/state-sovereign-political-entity

[412] EURÓPSKA KOMISIA, 2026. *The EU approach to age verification.* [on-line] [13.05.2026] Dostupné na: https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/eu-age-verification

[413] ESMARK, A. Technocratic Revolutions: From Industrial to Post-industrial Technocracy In: *Cambridge University Press* [on-line] [04.03.2021] Dostupné na: //www.cambridge.org/core/books/abs/new-technocracy/technocratic-revolutions-from-industrial-to-postindustrial-technocracy/0C656C7A1F69DE206EA1BBBE89C0CCEE

[414] CEO (Corporate Europe Observatory), 2012. *Brussels' EU quarter* [on-line] [September, 2012] Dostupné na: https://corporateeurope.org/sites/default/files/publications/ceolobbylow.pdf s. 7

[415] EÚ, 2012. *Protocol (No 7) on the privileges and immuniteies of the European Union*. [on-line] [26.10.2012] Dostupné na: https://www.ecb.europa.eu/ecb/access_to_documents/document/legal_act/shared/data/ecb.dr.leg2012_C326_266.en.pdf čl. 11(a)

10. ESMARK, A. *Technocratic Revolutions: From Industrial to Post-industrial Technocracy* In: Cambridge University Press [on-line] [04.03.2021] Dostupné na: //www.cambridge.org/core/books/abs/new-technocracy/technocratic-revolutions-from-industrial-to-postindustrial-technocracy/0C656C7A1F69DE206EA1BBBE89C0CCEE
11. EURÓPSKA KOMISIA, 2026. *The EU approach to age verification*. [on-line] [13.05.2026] Dostupné na: https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/eu-age-verification
12. EURÓPSKA KOMISIA, 2021. *Jean Monnet: zjednocujúci činiteľ pri zrode Európskej únie*. [on-line] [28.06.2026] Dostupné na: https://european-union.europa.eu/system/files/2021-06/eu-pioneers-jean-monnet_sk.pdf s. 2.
13. EURÓPSKA KOMISIA, 2026. *The EU approach to age verification*. [on-line] [13.05.2026] Dostupné na: https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/eu-age-verification
14. EURÓPSKY PARLAMENT, 2004. *The European Parliament and the United Nations* [on-line] [28.06.2026] Dostupné na: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762385/EPRS_BRI(2024)762385_EN.pdf
15. EÚ, 2026. *Schumanova deklarácia z mája 1950*. [on-line] [28.06.2026] Dostupné na: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_sk
16. EÚ, 2012. *Protocol (No 7) on the privileges and immuniteies of the European Union*. [on-line] [26.10.2012] Dostupné na: https://www.ecb.europa.eu/ecb/access_to_documents/document/legal_act/shared/data/ecb.dr.leg2012_C326_266.en.pdf čl. 11(a)
17. FONTAINE, P. 1988. Jean Monnet, A Grand Design for Europe (Luxembourg: Office for Publications of the European Communities). Cit. podľa: KOZLOVÁ, A. 2014. *Monnetova koncepce evropské integrace*. Západočeská univerzita v Plzni, Plzeň 2014 [on-line] [10.08.2014] Dostupné na: https://naos-be.zcu.cz/server/api/core/bitstreams/f70e7d06-ec26-49ad-9de8-159839a4bc31/content s. 17
18. GERBERT, P. (2004). Budování Evropy, Praha: Karolinum, s. 77–78. Cit. podľa: KOZLOVÁ, A. 2014. *Monnetova koncepce evropské integrace.* Západočeská univerzita v Plzni, Plzeň 2014 [on-line] [10.08.2014] Dostupné na: https://naos-be.zcu.cz/server/api/core/bitstreams/f70e7d06-ec26-49ad-9de8-159839a4bc31/content s. 23
19. HELCMANOVSKÝ, R., 2024. *Princíp prednosti práva Európskej únie – výhody a nevýhod*y [on-line] [06.11.2024] Dostupné na: https://www.ustavnysud.sk/documents/d/portal/3-miesto_robert-h-pdf s. 5
20. CHRENŠŤ, J., NESvADBA, A. *Právo Európskej únie*, 1. vydanie, Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2020. 338 s. ISBN 978-80-8054-867-4.
21. KONSTADINIDES, T. 2022. European Citizenship in a Constitutional Context: where the 'social' coexists with the 'market' *Swedish Institute for European Policy Studies* [on-line] [November, 2022] Dostupné na: https://www.sieps.se/media/tlnm3krc/2022_20epa.pdf
22. LOVETT, A. W. 1996. The United States and the Schuman Plan. A Study in French Diplomacy 1950-1952. The Historical Journal 39 (2), s. 429-430. Cit. podľa: KOZLOVÁ, A. 2014. *Monnetova koncepce evropské integrace*. Západočeská univerzita v Plzni, Plzeň 2014 [on-line] [10.08.2014] Dostupné na: https://naos-be.zcu.cz/server/api/core/bitstreams/f70e7d06-ec26-49ad-9de8-159839a4bc31/content s. 19
23. MANKO, R. 2024. *Costa v Enel judgment: 60 years on The making of the doctrine of primacy of EU law, European Parliamentary Research Service* [on-line] [July, 2024] Dostupné na: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762361/EPRS_BRI(2024)762361_EN.pdf s. 3
24. PATTON, D. 1999. *Cold War Politics in Postwar Germany, St. Martin's Press*, New York, 1999, [on-line] [1999]
Dostupné na: https://archive.org/details/coldwarpoliticsi0000patt/page/n3/mode/2up s.16
25. RADA EURÓPY, 2026. *CCJ statement on Europe Day* [on-line] [25.05.2026] Dostupné na: https://www.coe.int/en/web/youth/-/ccj-statement-on-europe-day
26. RADA EURÓPSKEJ ÚNIE, 2026. *One Europe, One Market Roadmap of the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission*. [on-line]

[23.04.2026] Dostupné na: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8473-2026-INIT/en/pdf
27. RADA EURÓPSKEJ ÚNIE, 2026. *Služobný poriadok úradníkov EÚ* [on-line] [28.06.2026] Dostupné na: https://www.slov-lex.sk/pravo-eu/56944e57-8d99-4ce7-a960-8436c66dfe94
28. RYNHOLD, J. The German question in Central and Eastern Europe and the long peace in Europe after 1945: an integrated theoretical explanation, s. 256,257. Cit. Podľa: HROMADA, D. 2020. *Trumanova administratíva a otázka rozdelenia Nemecka po druhej svetovej vojne*, Masarykova univerzita, Brno 2020. [on-line] [08.12.2020] Dostupné na: https://is.muni.cz/th/eusr2/Diplomova_Praca_Daniel_Hromada.pdf s. 29
29. SENČÁK, K. *Princíp prednosti práva Európskej únie – výhody a nevýhody* [on-line] [06.11.2024] Dostupné na: https://www.ustavnysud.sk/documents/d/portal/1-miesto_kristian-s-pdf
30. TASR, 2021. *Pred 70 rokmi vzniklo Európske spoločenstvo uhlia a ocele, základ EÚ* [on-line] [17.04.2021] Dostupné na: https://www.teraz.sk/zahranicie/pred-70-rokmi-vzniklo-europske-spoloce/542641-clanok.html
31. THE PARLIAMENT OF GREAT BRITAIN, 1940. *Britisch offer of Anglo-French Union*. [on-line] [16.06.1940] Dostupné na: https://www.ibiblio.org/pha/policy/1940/1940-06-16d.html
32. UI, 2026. *Výpočet rozsudkov* [online]. In: ChatGPT. Verzia 4. Dostupné na: OpenAI, https://chat.openai.com. [28.06.2026]. Prompt: „Vymenuj rozsudky ústavných súdov štátov EÚ, ktoré uprednostnili svoje ústavy pred európskym právom “.
33. WORLD HEALT ORGANIZATION, 2025. *WHO Pandemic Agreement* [on-line] [20.05.2025] Dostupné na: https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA78/A78_R1-en.pdf čl. 17/1
34. WIKIPEDIA, 2026. *Jean Monnet.* [on-line] [28.06.2026] Dostupné na: https://en.wikipedia.org/wiki/Jean_Monnet#cite_note-4
35. WIKIPÉDIA, 2026. *Salzburg Conference* [on-line] [25.04.2026] Dostupné na: https://en-wikipedia-org.translate.goog/wiki/Salzburg_Conference?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=sk&_x_tr_hl=sk&_x_tr_pto=sge
36. Zmluva o založení Európskeho spoločenstva uhlia a ocele
37. Zmluva o Európskej únii
38. Zmluva o fungovaní Európskej únie
39. Návrhu Zmluvy o Ústave pre Európu
40. Rozsudok Súdneho dvora vo veci 26/62 (Van Gend en Loos)
41. Rozsudok Súdneho dvora vo veci 6/64 (Costa)
42. Rozsudok Súdneho dvora vo veci 106/77 (Simmenthal)
43. Rozsudok Súdneho dvora vo veci C-43/24 (Shipov)

Informácie o autorovi

pplk. Mgr. Martin Kaščák, PhD.
Akadémia Policajného zboru v Bratislave
Katedra správneho práva
e-mail: martin.kascak@akademiapz.sk
telefón: +421 9610 57437

JUDIKATÚRA VERZUS BEZPEČNOSTNOSPRÁVNE ORGÁNY: VÝZVY V PIF OCHRANE EU FONDOV

THE JUDICIARY VERSUS SECURITY AUTHORITIES: CHALLENGES IN THE PROTECTION OF EU FUNDS

Eva Kmecová

Abstrakt
Príspevok analyzuje konflikt medzi judikatúrou Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a bezpečnostno-správnymi orgánmi pri ochrane finančných záujmov EÚ podľa PIF smernice. SWOT analýza identifikuje slabiny súdnej praxe a navrhuje riešenia.
Kľúčové slová
finančné záujmy EÚ. Judikatúra. PIF. Najvyšší súd SR.

Abstract
The paper analyzes the conflict between the case law of the Supreme Court of the Slovak Republic and security and administrative authorities in the protection of EU financial interests under the PIF Directive. A SWOT analysis identifies weaknesses in judicial practice and suggests solutions.
Key words
EU financial interests. Case law. PIF. Supreme Court of the Slovak Republic.

Úvod

Finančné záujmy Európskej únie (ďalej len „EÚ“) predstavujú kľúčový pilier jej integračného projektu, pričom viacročný finančný rámec EÚ na obdobie 2021–2027 dosahuje 1 074 miliárd EUR, doplnený výnimočnými nástrojmi ako NextGenerationEU v objeme 806,9 miliárd EUR. Podľa najnovšej výročnej správy Európskej prokuratóry (ďalej len „EPPO“) za rok 2025 a Európskeho úradu pre boj proti podvodom (ďalej len „OLAF“) za obdobie 2024–2025 ide o podozrenia na škody v celkovej výške 4,2 miliardy EUR, z čoho sa podarilo vymáhať len 12,5 % (recovery rate klesol na 12,5 % z predchádzajúcich 14,8 % v roku 2023)[416]. Tieto alarmujúce čísla odrážajú rastúcu sofistikovanosť trestnej činnosti, kde podvody s kohéznymi fondmi (38 % prípadov), poľnohospodárskymi dotáciami (22 %) a záchrannými grantmi (15 %) spôsobujú nielen ekonomické straty, ale aj podkopávajú dôveru v európsku solidaritu.

Konkrétnym príkladom je prípad EPPO „AgroFraud SK“ uzavretý v októbri 2025, kde slovenská sieť podnikateľov z Banskobystrického kraja falšovala dokumentáciu na získanie 12,5 mil. EUR z Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (ďalej len „EAFRD“). Podozriví, vrátane verejných funkcionárov, boli obvinení z podvodu[417] a korupcie[418]. EPPO koordinoval cezhraničné vyšetrovanie s OLAF, viedlo k 8 obvineniam a zmrazeniu majetku v hodnote 8 mil. EUR. Tento prípad ilustruje typické výzvy, akými sú oneskorené odhalenie (2 roky), komplikácie s dôkazmi z iných štátov a nízku sadzbu odsúdení (len 3 z 8 podozrivých).

Primárnym nástrojom trestnoprávnej ochrany je smernica EÚ 2017/1371 o ochrane finančných záujmov EÚ (tzv. PIF smernica), ktorá zavádza minimálne štandardy pre kriminalizáciu podvodov, korupcie a súvisiacich trestných činov[419]. Jej transpozícia do národných právnych poriadkov, vrátane Slovenskej republiky prostredníctvom novely Trestného zákona č. 44/2021 Z. z. a následných úprav v roku 2024, vytvorila základ pre represívnu odpoveď. Napriek tomu pretrvávajú výzvy, od nedostatočnej harmonizácie sankcií

[416]EPPO, 2025. Dostupné na: https://www.eppo.europa.eu/assets/annual-report-2025/pdfs/EPPO_Annual_Report_2025_en.pdf.
[417] Zákon č. 300/2005, § 221.
[418] Zákon č. 300/2005, § 328.
[419] Zmluvy o fungovaní EÚ, čl. 325.

(priemerná trestná sadzba v Slovenskej republike 3–7 rokov vs. minimálne 4 roky v PIF), cez problémy s dôkaznou metodikou v cezhraničných prípadoch, až po nové formy hybridných hrozieb, ako sú kybernetické podvody s využitím AI po korupciu v kontexte geopolitických kríz (napr. podvody s humanitárnou pomocou na Ukrajine).

Cieľom príspevku je analyzovať aktuálne výzvy trestnej represívnej ochrany finančných záujmov EÚ s dôrazom na aplikačnú prax v Slovenskej republike a komparatívny pohľad na vybrané členské štáty (Poľsko, Nemecko). Metodologicky vychádza z dognostickej analýzy judikatúry (rozhodnutia EPPO, Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, Ústavného súdu Slovenskej republiky za obdobie 2018–2026), štatistík OLAF/EPPO a porovnávacej právnej analýzy. Novum práce spočíva v integrácii hybridných hrozieb do diskusie o PIF rámci.

Historický exkurz

Prijatím nariadenia Rady (EÚ) 2017/1939 z 12. októbra 2017, ktorým sa vykonáva posilnená spolupráca na účely zriadenia Európskej prokuratúry došlo k zavŕšeniu zdĺhavého a náročného procesu, ktorý viedol k vytvoreniu vlastného orgánu EÚ, ktorý bude zodpovedný za ochranu finančných záujmov EÚ a bude aktívne a efektívne bojovať proti trestným činom poškodzujúcim finančné záujmy EÚ. EPPO sa tak stala prvým orgánom EÚ, ktorý je oprávnený vo svojom mene vyšetrovať a trestne stíhať páchateľov a spolupáchateľov trestných činov poškodzujúcich finančné záujmy EÚ a podať na nich obžalobu na príslušnom vnútroštátnom súde.

Nariadenie o EPPO však nebolo jediným významným legislatívnym aktom, ktorý bol prijatý v roku 2017. Prijatiu nariadenia o EPPO predchádzalo prijatie smernice 2017/1371 o boji proti podvodom, ktoré poškodzujú finančné záujmy EÚ, prostredníctvom trestného práva, ktorá má pre zriadenie EPPO a plnenie jej úloh osobitný význam, pretože ustanovuje spoločné minimálne pravidlá týkajúce sa vymedzenia trestných činov a sankcií v súvislosti s bojom proti podvodom a iným protiprávnym konaniam, ktoré poškodzujú finančné záujmy EÚ. Nariadenie o EPPO odkazuje na smernicu 2017/1371 pokiaľ ide o právomoc EPPO, a to tak, že do právomoci EPPO patria trestné činy poškodzujúce finančné záujmy EÚ ustanovené v smernici (EÚ) 2017/1371, ako je vykonávané vo vnútroštátnom práve, bez ohľadu na to, či by sa tá istá trestná činnosť mohla podľa vnútroštátneho práva klasifikovať ako iný druh trestného činu. Nariadenie o EÚ a smernica 2017/1371 vo svojej vzájomnej prepojenosti vytvárajú predpoklady pre efektívne fungovanie systému na zvýšenie ochrany finančných záujmov EÚ prostredníctvom trestného práva.

V súlade s čl. 86 ods. 3 ZFEÚ nariadenie o EPPO ustanovuje právne postavenie EPPO a pravidlá jej fungovania. Článok 1 nariadenia o EPPO upravuje jeho predmet, ktorým je zriadenie EPPO a stanovenie pravidiel jej fungovania. Pod zriadením EPPO je potrebné rozumieť, že nariadením o EPPO sa formálne založila a vytvorila EPPO, a to dňom nadobudnutia účinnosti nariadenia.[420] Špecifiká, týkajúce sa zriadenia EPPO sú bližšie upravené v čl. 3 nariadenia o EPPO, podľa ktorého má byť EPPO zriadená ako orgán EÚ, ktorý má právu subjektivitu.

Keďže EPPO bola zriadená ako úplne nový orgán EÚ, nebolo možné aby hneď po jej zriadení začala vykonávať svoju činnosť a prevzala plnenie jej zverených úloh, preto bolo potrebné vytvoriť dostatok priestoru nielen pre EPPO a EÚ, aby zabezpečili všetky nevyhnutné záležitosti (personálne, materiálne, technické, administratívne a i.) súvisiace so zriadením nového orgánu EÚ, ale aj pre členské štáty, ktoré sa tiež museli na fungovanie nadštátnej prokuratúry pripraviť. Z uvedeného dôvodu čl. 120 ods. 2 nariadenia o EPPO stanovil

[420] BURCHARD, CH. Chapter I. Subject Matter and Definitions. Article 1: Subject matter. In HERRNFELD H., BRODOWSKI D., BURCHARD CH: European Public Prosecutor´s Office: Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor´s Office (´EPPO´): Article-by-Article Commentary. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesselschaft mbH & Co. KG,2021, s. 11.

minimálnu lehotu troch rokov, počas ktorých sa EPPO mala pripraviť na plnenie jej zverených úloh.[421]

EPPO má všeobecnú právomoc, ktorá je vymedzená bojom proti trestnej činnosti, ktorá poškodzuje finančné záujmy EÚ. Takéto určenie všeobecnej právomoci EPPO má svoj základ v primárnom práve, konkrétne v čl. 86 Zmluvy o fungovaní EÚ (ďalej len „ZFEÚ"), a obsahuje dve zložky. Prvou je vyšetrovanie trestných činov a druhou je trestné stíhanie ich páchateľov, vrátane podávania obžalôb na súdy členských štátov. Ide v podstatnej miere o trestné činy stanovené v smernici 2017/1371 o boji proti podvodom, ktoré poškodzujú finančné záujmy EÚ prostredníctvom trestného práva tak, ako je vykonaná vo vnútroštátnom práve, a v nariadení o EPPO[422].

Všeobecná právomoc prokuratúry Slovenskej republiky je vymedzená v čl. 149 Ústavy Slovenskej republiky, v zmysle ktorého prokuratúra chráni práva a zákonom chránené záujmy fyzických a právnických osôb a štátu. Z tohto vymedzenia je zrejmé, že všeobecná právomoc slovenskej prokuratúry je širšia ako právomoc EPPO, ktorá sa prejaví len v oblasti trestného práva. Rovnako je však zrejmé, že táto všeobecná právomoc slovenskej prokuratúry zahŕňa aj právo, ale aj povinnosť vyšetrovať trestné činy a stíhať ich páchateľov bez ich bližšieho vymedzenia, ktoré sa následne prejavuje v zákonnej úprave. Tou je § 2 ods. 5 Trestného poriadku, ktorý stanovuje, že „*Prokurátor v trestnom konaní zastupuje štát. Ak tento zákon, medzinárodná zmluva vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom (ďalej len „medzinárodná zmluva") alebo rozhodnutie medzinárodnej organizácie, ktorým je Slovenská republika viazaná, neustanovuje inak, prokurátor je povinný stíhať všetky trestné činy, o ktorých sa dozvedel*."

Porovnaním právomoci EPPO, tak ako vyplýva z čl. 86 ZFEÚ, a právomoci slovenskej prokuratúry, tak ako vyplýva z čl. 149 Ústavy v spojení s § 2 ods. 5 zákona č. 301/2005 Z.z. Trestného poriadku v znení neskorších predpisov (ďalej len „TP"), môžeme dospieť k záveru, že obe prokuratúry majú právomoc stíhať trestné činy, pričom EPPO má ešte špeciálne spomenutú právomoc vyšetrovať tieto trestné činy[423]. To, čo tieto dve prokuratúry odlišuje, teda nie je ich právomoc, ktorá je v zásade zhodná, ale oblasť, v ktorej svoju právomoc realizujú. Ide teda o rozdiel v otázke vecnej príslušnosti. Kým prokurátor slovenskej prokuratúry má povinnosť „stíhať všetky trestné činy, o ktorých sa dozvedel," prokurátor EPPO len trestné činy poškodzujúce finančné záujmy EÚ. Z uvedeného vyplýva, že EPPO nezužuje rozsah právomoci slovenskej prokuratúry, ale zužuje rozsah jej pôsobnosti o trestné činy poškodzujúce finančné záujmy EÚ. Tento stav je dôsledkom priameho účinku nariadenia o EPPO a pri použití extenzívneho výkladu § 2 ods. 5 TP by bolo možné považovať uvedené nariadenie aj za „rozhodnutie medzinárodnej organizácie", ktoré zbavuje slovenskú prokuratúru možnosti stíhať trestné činy poškodzujúce finančné záujmy EÚ a to v prospech EPPO.

Uvedený záver potvrdzuje aj § 10 ods. 1 TP, podľa ktorého „*orgány činné v trestnom konaní sú prokurátor a policajt. Ak ide o veci patriace do pôsobnosti Európskej prokuratúry, prokurátorom sa rozumie aj hlavný európsky prokurátor, európsky prokurátor, európsky delegovaný prokurátor a stála komora, a pôsobnosť generálneho prokurátora vykonáva orgán Európskej prokuratúry ustanovený osobitným predpisom, inak hlavný európsky prokurátor*." Zákonodarca v tomto ustanovení správne použil pojem pôsobnosť EPPO, a nie právomoc. Rovnako je tomu v prípade § 196 ods. 1 TP, podľa ktorého „*trestné oznámenie sa podáva*

[421] Podľa čl. 120 ods. 2 pododsek 2 a 3 konkrétny dátum, kedy Európska prokuratúra prevezme plnenie svojich úloh vyplývajúcich z nariadenia o EP, má byť určený rozhodnutím Komisie na návrh hlavného európskeho prokurátora, pričom tento dátum nesmie byť skorší ako tri roky odo dňa nadobudnutia účinnosti nariadenia o EPPO.

[422] ŠANTA, J., ZEMAN, Š. Ochrana finančných záujmov Európskej Únie v trestných zákonoch členských štátov EÚ. In: *Justičná revue*. 2019, roč. 70, č. 6 - 7.

[423] Zaujímavý opis vplyvu slovenskej prokuratúry na vyšetrovanie trestných činov je obsiahnutý v ZWIERS, M. *The European Public Prosecutor´s Office*. Cambridge: Intersentia, 2011, s. 136.

prokurátorovi alebo policajtovi. Prokurátor a policajt o podanom trestnom oznámení bez meškania upovedomia Úrad špeciálnej prokuratúry, ak sa týka pôsobnosti Špecializovaného trestného súdu, a Európsku prokuratúru, ak sa týka pôsobnosti Európskej prokuratúry."

Ak pripustíme správnosť predchádzajúcej úvahy, teda že sa nejedná o stret právomoci, ale že ide o stret príslušnosti medzi Európskou prokuratúrou a slovenskou prokuratúrou, tak je potrebné konštatovať nesprávne znenie § 22a TP. Ten totiž upravuje spory o právomoc medzi EPPO a slovenskou prokuratúrou, pričom sa však jedná o spory o príslušnosť[424].

Prokuratúra Slovenskej republiky nemala a nemá ústavne zaručenú nezávislosť. Napriek tomu zákonodarca uvažoval o tom, že jej prizná nezávislosť zákonom. Národná rada sa o to pokúsila pri prijímaní zákona č. 314/1996 Z. z. o prokuratúre, ktorý v § 2 ods. 1 charakterizoval prokuratúru ako samostatný a nezávislý štátny orgán, ktorý chráni práva a zákonom chránené záujmy fyzických osôb, právnických osôb a štátu. Pojem nezávislosť bola ďalej použitá v § 2 ods. 2 a v § 5 tohto zákona.

Prezident Slovenskej republiky napadol tento zákon na Ústavnom súde a okrem iného namietal aj zákonné označenie prokuratúry ako nezávislého štátneho orgánu, pôsobiaceho nezávisle od iných štátnych orgánov, pričom čl. 149 a 151 ústavy prokuratúre nezávislosť nedávajú. Ústavný súd považoval priznanie nezávislosti cez zákon za protiústavné: „*Prokuratúra ako orgán presadzujúci ochranu práv a zákonom chránených záujmov má svoje miesto v systéme štátnych orgánov a má svoju nezastupiteľnú funkciu. Túto funkciu s kompetenciami, ktoré jej dáva zákon, môže plniť bez toho, aby sa jej pridával prívlastok nezávislosť. Ústavodarca nezávislosť prisúdil len určitým orgánom a výslovne to ustanovil v Ústave. U orgánov, kde nezávislosť nechce priznať, v Ústave ju neuvádza. Odporovalo by Ústave priznať ju prokuratúre obyčajným zákonom*."[425]

Ústavný súd sa používaniu pojmu „nezávislý" pri charakteristike prokuratúry už v neskoršej judikatúre zdržal. Namiesto toho použil v súvislosti s prokuratúrou pojem "nestrannosť", keď v súvislosti s návrhom poslancov na výklad čl. 102 ods. 1 písm. t) a čl. 150 ústavy uviedol, že prokuratúra má nestranné postavenie, ktoré je „*nevyhnutným predpokladom jej riadneho pôsobenia*."[426] Toto svoje konštatovanie nijakým spôsobom nevysvetlil, čo by bolo viac než žiadúce, keďže zák. č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre sa o takejto charakteristike prokuratúry nezmieňoval. Rozhodnutie Ústavného súdu zjavne viedlo k tomu, že už ani v odbornej literatúre z poslednej doby sa nenachádza charakterizovanie prokuratúry ako nezávislej ústavnej inštitúcie.[427]

Podľa čl. 150 Ústavy na čele prokuratúry je generálny prokurátor, ktorého vymenúva a odvoláva prezident Slovenskej republiky na návrh Národnej rady Slovenskej republiky. Toto lakonické ustanovenie citovaného článku ústavy sa premietlo do pomerne širokej charakteristiky postavenia a oprávnení generálneho prokurátora na úrovni zákona. Podľa § 2 zákona o prokuratúre je prokuratúra samostatná hierarchicky usporiadaná jednotná sústava štátnych orgánov na čele s generálnym prokurátorom, v ktorej pôsobia prokurátori vo vzťahoch podriadenosti a nadriadenosti. Podľa § 10 ods. 1 zákona o prokuratúre generálny prokurátor riadi a kontroluje činnosť prokuratúry na všetkých stupňoch.

V prípade EPPO sa o jej riadení nedozvedáme z prameňa primárneho práva, ktoré plní funkciu ústavného rámca práva Únie. Táto otázke je riešená v nariadení o Európskej

[424] V tejto súvislosti je možné poukázať aj na § 34g zák. č. 283/1993 Sb. o státním zastupitelství, ktorý rovnako používa pojem „spory o príslušnosť."

[425] Nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 17/96 zo 4. marca 1998 Európska prokuratúra v Slovenskej republike na výklad čl. 102 ods. 1 písm. t) a čl. 150 ústavy uviedol, že prokuratúra má nestranné postavenie, ktoré je "nevyhnutným predpokladom jej riadneho pôsobenia."

[426] Uznesenie Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 4/2012 z 24. októbra 2012.

[427] napr. STRÉMY, T., POPELYOVÁ, K. Právna úprava prokuratúry v Slovenskej republike, v Cyperskej republike a v Slovinskej republike. In: *Policajná teória a prax.* Bratislava. Akadémia Policajného zboru v Bratislave. Roč. 28, č. 4 (2020), s. 56 - 70.

prokuratúre, konkrétne v čl. 11, podľa ktorého EPPO vedie hlavný európsky prokurátor. Jeho úlohou je aj zastupovať EPPO vo vzťahoch s inštitúciami EÚ, členskými štátmi EÚ a tretími stranami.

Podľa čl. 8 nariadenia je EPPO „*nedeliteľný orgán EÚ, ktorý koná ako jediný úrad s decentralizovanou štruktúrou*.“[428] Decentralizovanú úroveň EPPO predstavujú európski delegovaní prokurátori, práve vďaka ktorým získava štruktúra EPPO veľmi originálne prvky. Títo európski delegovaní prokurátori sú totiž podľa bodu 32 odôvodnenia nariadenia o EPPO „*neoddeliteľnou súčasťou Európskej prokuratúry*“, ale súčasne sú podľa bodu 33 odôvodnenia nariadenia „*počas svojho funkčného obdobia aj členmi úradov oprávnených na trestné stíhanie vo svojich členských štátoch, najmä prokurátormi alebo sudcami, a ich členské štáty by im mali udeliť aspoň také právomoci ako vnútroštátnym prokurátorom*“ a podľa bodu 43 odôvodnenia nariadenia sú „*integrovaní do svojich vnútroštátnych právnych systémov a organizácie súdnictva a prokuratúry*.“

Z uvedených bodov odôvodnenia nariadenia o EPPO jasne vyplýva, že pre európskych delegovaných prokurátorov neplatí, v rozsahu ich oprávnení a povinností, začlenenie do hierarchie prokuratúry Slovenskej republiky a nedopadá na nich riadiaca a kontrolná činnosť generálneho prokuratúra. Vzhľadom na to, že európski delegovaní prokurátori pôsobia aj v rámci prokuratúry Slovenskej republiky, ale nepodliehajú organizačným a kontrolným úkonom generálneho prokurátora, nemožno naďalej tvrdiť, že prokuratúra Slovenskej republiky je jednotná sústava štátnych orgánov.

Činnosť EPPO a Slovenská republika

EPPO začala vykonávať svoju činnosť od 1. júna 2021. Z jej prvej výročnej správy vyplýva, že v priebehu 7 mesiacov za rok 2021 bolo začatých 576 vyšetrovaní z celkového počtu 2 832 trestných oznámení, z toho 142 malo cezhraničný rozmer. Celková odhadovaná škoda na európskom rozpočte predstavovala 5,4 miliárd Eur. V 5 prípadoch bola podaná obžaloba, z toho v jednej trestnej veci došlo k právoplatnému odsúdeniu páchateľa. Typologicky mali vo vyšetrovaniach EPPO najväčšie zastúpenie trestné činy podvodov s výdavkami nesúvisiacimi s verejným obstarávaním v 313 prípadoch.[429]34 Najviac vyšetrovaní bolo začatých v Taliansku (120), následne v Bulharsku (60) a Nemecku (58). Slovenská republika sa zaradila na piate miesto. Naopak najmenší počet prípadov evidovali na Malte, kde nebolo začaté vyšetrovanie v žiadnom prípade a len jeden prípad bol vyšetrovaný v Luxemburgu.

V roku 2022 začala EPPO vyšetrovania v 865 prípadoch, pričom počet prijatých správ/sťažností bol 3 318. Celková odhadovaná škoda v prípadoch začatých v roku 2022 je 9,9 miliardy eur. V druhom roku svojej činnosti EPPO podala na vnútroštátne súdy členských štátov 87 obžalôb, v 19 prípadoch sa uplatnil zjednodušený postup trestného stíhania a 86 prípadov postúpila vnútroštátnym orgánom. K 31. decembru 2022 EPPO viedla dokopy 1 117 vyšetrovaní s celkovou odhadovanou škodou vo výške 14,1 miliardy eur. Z hľadiska typológie trestných činov sú najčastejšie vyšetrovanými trestnými činmi podvod s výdavkami nesúvisiacimi s verejným obstarávaním (679 vyšetrovaní) a podvod súvisiaci s príjmami z DPH (427 vyšetrovaní).[430]

[428] Slovenská verzia čl. 8 nariadenia o Európskej prokuratúre nie celkom správne používa označenie “jediný“ úrad, čo znamená zdôraznenie toho, že existuje len tento orgán. Vychádzajúc z iných jazykových verzií (napr. francúzska verzia - un parquet unique alebo anglická verzia - one single Office) však zmyslom tohto ustanovenia bolo poukázať na jednotnosť prokuratúry napriek jej centralizovanej a decentralizovanej úrovni

[429] Správa o činnosti Európskej prokuratúry za rok 2021-Annual Report European Public Prosecutor’s Office 2021. 12 - 13 s.

[430] Správa o činnosti Európskej prokuratúry za rok 2022 -Annual Report European Public Prosecutor’s Office 022. 14 - 15 s.

Z prvej správy o činnosti EPPO za rok 2021 vyplýva, že Slovenská republika začala v roku 2021 až 45 vyšetrovaní korupcie a podvodov na eurofondoch, z toho v 11 prípadoch uplatnila svoje právo odňať vec vnútroštátnym orgánom. Odhadovaná škoda predstavuje sumu vo výške 80,4 miliónov Eur. Slovenskí delegovaní prokurátori v 29 ďalších prípadoch asistovali iným členským krajinám.[431] Slovenská republika prijala 77 podnetov od vnútroštátnych orgánov, 11 podnetov od inštitúcií, orgánov, organizácii a agentúru EÚ a 3 podnety od súkromných osôb.

V roku 2022 EPPO začala v Slovenskej republike 13 vyšetrovaní trestných činov poškodzujúcich finančné záujmy EÚ, pričom odhadovaná škoda predstavuje sumu vo výške 3,3 miliónov Eur. Slovenskí európski delegovaní prokurátori asistovali európskym delegovaným prokurátorom z iných členských štátov v 44 prípadoch a v 12 prípadoch postúpili opatrenie európskemu delegovanému prokurátorovi v inom členskom štáte za účelom jeho vykonania. Slovenská republika v roku 2022 prijala 47 podnetov od vnútroštátnych orgánov a 12 podnetov od súkromných osôb.[432]

Vychádzajúc zo správy o činnosti EPPO za rok 2022, k 31. decembru 2022 viedla Európska prokuratúra v Slovenskej republike 45 vyšetrovaní trestných činov poškodzujúcich finančné záujmy Únie, ktorých celková odhadované škoda je 76,7 miliónov eur, z toho 2 vyšetrovania sa týkajú podvodov súvisiacich s príjmami z DPH, pri ktorých je odhadovaná výška škody až 53,6 miliónov eur. Najpočetnejšie vyšetrovaným trestným činom je v Slovenskej republike podvod s výdavkami nesúvisiacimi s verejným obstarávaním (30 vyšetrovaní).[433]

V súčasnosti je známy aj prípad prvého slovenského občana, ktorý spáchal trestný čin poškodzujúci finančné záujmy EÚ v súvislosti s vyšetrovaním EPPO. Prvým odsúdeným je starosta z východu Slovenskej republiky, ktorý falšoval dokumenty s cieľom získania finančnej podpory z eurofondov. Špecializovaný trestný súd Slovenskej republiky vyniesol v tejto veci rozsudok dňa 22.11.2021. Konajúci súd uložil obvinenému podmienečný trest odňatia slobody v trvaní troch rokov so skúšobnou lehotou a na päť rokov mu zakázal vykonávať verejné funkcie.[434]

V rámci územia Slovenskej republiky existuje špecifická situácia, ktorá obmedzuje právomoc EPPO a teda uplatnenie článku 22 Nariadenia o EPPO v praxi. Je to tak z dôvodu aplikácie článku 25 ods. 3 Nariadenia o EPPO, ktorý upravuje situáciu, kedy sa má EPPO zdržať výkonu svojej právomocí v súvislosti s trestnými činmi, ktoré patria do rozsahu jej pôsobnosti. Podľa článku 25 ods. 3 písm. a) Nariadenia o EPPO sa EPPO zdrží výkonu svojej právomoci v súvislosti s akýmkoľvek trestným činom, ktorý patrí do rozsahu jej pôsobnosti, ak hranica trestnej sadzby stanovená vo vnútroštátnom práve za trestný čin patriaci do pôsobnosti článku 22 ods. 1 je rovnaká alebo nižšia ako horná hranica trestnej sadzby za neoddeliteľne spojený trestný čin podľa článku 22 ods. 3 nariadenia.

[431] Štatistika činnosti Európskej prokuratúry za Slovenskú republiku za rok 2021, dostupné online na: https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2022-03/CH2.20_EPPOAnnual-Report-2021-SK.pdf .

[432] Štatistika činnosti Európskej prokuratúry za Slovenskú republiku za rok 2022, dostupné online na: 8 EPPO 2022 Annual Report EN_SK.pdf (europa.eu).

[433] Štatistika činnosti Európskej prokuratúry za Slovenskú republiku za rok 2022, dostupné online na: 8 EPPO 2022 Annual Report EN_SK.pdf (europa.eu).

[434] European public prosecutor's office: First conviction in EPPO case: former Slovak mayor sentenced to 3 years of conditional imprisonment. Published on 23 November 2021. Dostupné na: https://www.eppo.europa.eu/en/news/first-conviction-eppo-case-formerslovak-mayor-sentenced-3-years conditional-imprisonment.

EPPO nemohla začať na Slovensku vo viacerých veciach trestné stíhanie, pretože tomu bráni slovenská legislatíva.[435] Je tomu tak z dôvodu, že mnohé vyšetrovania sú vedené pre súbeh trestného činu poškodzovania finančných záujmov Únie podľa § 261 ods. 6 zákona č. 300/2005 Trestného zákona v znení neskorších predpisov (ďalej len TZ“) s trestným činom subvenčného podvodu podľa 225 ods. 6 TZ. V prípade príslušnosti EPPO, by vzhľadom na vyššie uvedenú právnu úpravu Nariadenia o EPPO mala byť hranica trestnej sadzby trestného činu poškodzovania finančných záujmov Únie podľa § 261 ods. 6 TZ, vyššia ako je hranica za neoddeliteľne spojený trestný čin.

V našom právnom poriadku však možno páchateľovi trestného činu poškodzovania finančných záujmov EÚ podľa § 261 ods. 6 TZ uložiť trest odňatia slobody v trvaní sedem až dvanásť rokov, ale za trestný čin subvenčného podvodu podľa § 225 ods. 6 TZ, hrozí páchateľovi trest odňatia slobody v trvaní desať až pätnásť rokov. Trestná sadzba trestu odňatia slobody za trestný čin poškodzovania finančných záujmov EÚ je teda nižšia, ako trestná sadzba trestu za neoddeliteľne spojený trestný čin a preto sa EPPO v súlade s článkom 25 ods. 3 Nariadenia o EPPO zdržiava výkonu svojej právomoci, a tieto skutky zostávajú v pôsobnosti Úradu špeciálnej prokuratúry na území Slovenskej republiky.

Uvedené je v zjavnom rozpore s cieľmi a náplňou činnosti EPPO, ktorej preto neprislúcha vo veci konať. Javí sa potrebné, aby došlo k zmene právnej úpravy, a to buď znížením hranice trestnej sadzby za trestný čin subvenčného podvodu alebo zvýšením hranice trestnej sadzby za trestný čin poškodzovania finančných záujmov EÚ.

Právny rámec ochrany finančných záujmov EÚ

Systém kontroly finančných prostriedkov EÚ je postavený na dvoch základných pilieroch, na zabezpečovaní riadneho vynakladania rozpočtu EÚ a na ochrane jej finančných záujmov, teda na boji proti podvodom.[436]

Európsky dvor audítorov (ďalej len „EDA“) v tomto mechanizme informuje tvorcov politík EÚ a občanov. Jeho primárnou činnosťou je práca na relevantných, hodnoverných správach, ktoré do značnej miery ovplyvňujú ako EÚ využíva svoje prostriedky. Európski občania majú, v zmysle informovanosti, prístup k týmto dokumentom, čo im umožňuje ľahšie pochopiť kam ich peniaze konkrétne putovali. Verejne dostupné sú však len tie informácie, ktoré sú obsiahnuté v publikáciách, aby bola zachovaná ochrana profesionálneho vzťahu medzi audítorom a kontrolovaným subjektom. Hoci EDA ako externý audítor EÚ nedisponuje vyšetrovacími právomocami, v prípade podozrenia z podvodu postupujú všetky potrebné informácie úradu OLAF. Relevantné dôkazy sú taktiež zasielané EPPO.[437]

Operatívnu rovinu ochrany finančných záujmov zabezpečuje úrad OLAF. Ten vykonáva nezávislé vyšetrovania podvodov a korupcie s cieľom zabezpečiť, aby sa prostriedky daňových poplatníkov EÚ dostali k takým projektom, ktoré vedú k tvorbe pracovných miest a k celkovému rozvoju Európy. Zároveň má v kompetencii vyšetrovať závažné pochybenia zamestnancov a členov európskych inštitúcií. Akékoľvek sťažnosti, ktoré OLAF prijme, sú analyzované počas prvotného posúdenia, cieľom je určiť či daná záležitosť spadá do právomocí úradu a či spĺňa kritéria na začatie vyšetrovania.[438]

---

[435] TASR: Vyšetrovaniu viacerých prípadov Európskou prokuratúrou bránia zákony SR, povedal Novocký. 15.09.2022. [online]. Dostupné na: https://www.trend.sk/spravy/vysetrovaniu-viacerych-pripadov-europskou-prokuraturou-brania-zakony-sr-povedal-novocky.

[436] POUWELS, Alexandra Cynthia Jana a KANČYTÉ, Vytaute. Boj proti podvodom a ochrana finančných záujmov Európskej únie. Online. 2025. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/sk/sheet/32/boj-proti-podvodom-a-ochranafinancnych-zaujmov-europskej-unie.

[437] EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV. Čo robíme. Online. Dostupné z: https://www.eca.europa.eu/sk/what-we-do.

[438] EURÓPSKY ÚRAD PR E BOJ PROTI PODVODOM . Čo pre vás môžeme urobiť. Online. Dostupné z: https://anti-fraud.ec.europa.eu/about-us/what-we-do_sk.

V roku 2023 mal úrad približne 371 pracovníkov, ktorí sa venujú kontrolným a administratívnym záležitostiam. K roku 2026 je ich odhadovaných približne 420, aj keď presné údaje zatiaľ nie sú zverejnené.[439] Vyšetrovanie sa delí na tri základné kategórie[440]:

- *„interné vyšetrovania - správne vyšetrovania v rámci inštitúcií a orgánov EÚ, zahŕňa aj kontrolu pokiaľ dôjde k pochybeniu v súvislosti s výkonom pracovných povinností,*
- *externé vyšetrovania - správne vyšetrovania mimo inštitúcií a orgánov EÚ, zahŕňa kontrolu podvodov a protiprávnych konaní fyzických alebo právnických osôb,*
- *koordinačné prípady - podieľanie sa na vyšetrovaniach vykonávaných vnútroštátnymi orgánmi alebo inými útvarmi EÚ.*“

Vo finálnej fáze odporučí OLAF príslušným inštitúciám EÚ a vládam opatrenia. Napríklad začať trestné stíhanie či vymáhať finančné prostriedky, následne kontroluje ich vykonávanie. Dôležité je spomenúť, že upozorniť na podvod môže ktokoľvek skrz stránku úradu. Už niekoľko rokov dopĺňa kontrolný systém aj EPPO. Na rozdiel od úradu OLAF disponuje právomocou vyšetrovať a následne stíhať trestné činy proti finančným záujmom EÚ. Jej kľúčovou úlohou je teda dokázať vinu v súvislosti so spáchaním podvodu. V súlade so zákonom a s rešpektovaním základných práv sledovaných osôb, zhromažďuje dôkazy a v prípade potreby podáva žaloby na súd. Členské štáty, ktoré sa chcú procesov boja proti korupcii a podvodom zúčastňovať musia implementovat' smernicu PIF do svojich vnútroštátnych predpisov. Smernica okrem spomenutého vyššie vymedzuje, že trestné činy ako sú napríklad cezhraničné daňové podvody v škodnej sume viac ako 10 mil. EUR, pranie špinavých peňazí, organizovaná trestná činnosť, zneužitie eurofondov, korupcia a ďalšie, sú dôvodom na trestné stíhanie zo strany EPPO.

Na národnej úrovni zohráva v Slovenskej republike kľúčovú rolu odbor Národný úrad pre OLAF, pôsobiaci v rámci Úradu vlády Slovenskej republiky. Odbor plní koordinačnú funkciu pre boj proti podvodom s finančnými prostriedkami EÚ na Slovensku. Zároveň od úradu OLAF prijíma informácie týkajúce sa podozrení z protiprávneho konania ohrozujúceho finančné záujmy EÚ. Riešenie takéhoto podvodu následne spadá do právomoci orgánov Slovenskej republiky. Medzi jeho hlavné činnosti tak patrí napríklad nahlasovanie nezrovnalostí, kontrola poskytovania a využívania eurofondov na Slovensku, ochrana záujmov EÚ v oblasti financií a ďalšie. Takýto kontrolný systém podmieňuje spoluprácu národných s nadnárodnými orgánmi, ktorých úlohou je spoločne

Ochrana finančných záujmov EÚ (PIF – Protection of the Union's Financial Interests) má korene v **Konvencii o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev z roku 1995[441]**, doplnenej tromi protokolmi[442], ktorá nadobudla platnosť v roku 2002 a zaviedla povinnosť kriminalizovať podvody proti rozpočtu EÚ.

Ďalší míľnik bol rámcovou smernicou 2005/60/ES o predchádzaní praniu špinavých peňazí, no kľúčová je **Smernica (EÚ) 2017/1371 (PIF Smernica)** z 5. júla 2017, prijatá na základe čl. 83 ods. 2 ZFEÚ. Nahradila predchádzajúce nástroje a stanovila minimálne štandardy pre trestné činy a sankcií.[443] Podľa implementačnej správy Komisie v roku 2021 a 36. PIF správy[444] všetky štáty transponovali, no pretrvávajú rozdiely v sankciách.

---

[439] EUROPEA N ANTI-FRAUD OFFICE. Staff and Budget. Online. 2023. Dostupné z: https://ec.europa.eu/olaf-report/2023/legal-affairs-and-resources/staff-andbudget_en.html.

[440] EURÓPSKY ÚRAD PRE BOJ PROTI PODVODOM . Čo pre vás môžeme urobiť. Online. Dostupné z: https://anti-fraud.ec.europa.eu/about-us/what-we-do_sk.

[441] Nariadenie Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 z 18. decembra 1995 o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev.

[442] 1996, 1997, 2002.

[443] transpozičné lehoty uplynuli v septembri 2019.

[444] Dostupné na: https://www.minedu.sk/36-vyrocna-sprava-o-ochrane-financnych-zaujmov-europskej-unie-a-boji-proti-podvodom-za-rok-2024/

Smernica posilňuje ochranu podľa čl. 325 ZFEÚ proti podvodom a súvisiacim činom (čl. 1). Korečné trestné činy (čl. 3–5):

- Podvod (vrátane DPH >10 mil. EUR),
- Zneužitie/odklonenie prostriedkov,
- Korupcia (aktívna/pasívna).

Zahŕňa pokusy, podnecovanie, napomáhamie (čl. 5,7), zodpovednosť právnických osôb (čl. 10), konfiškáciu (čl. 12). Upravuje sankcie, a to minimálne 4 roky väzenia pre závažné prípady, predĺžené premlčanlivosti (5–8 rokov), efektívne, proporcionálne a odstrašujúco.

Tabuľka 1 ilustruje vybrané príklady aplikácie PIF Smernice (2017/1371) v judikatúre a vyšetrovaniach. Prípady ilustrujú cezhraničnú spoluprácu OLAF/EPPO a výzvy v praxi (dôkazy, sankcie). Zároveň zdôrazňuje úspechy (konfiškácia, recovery), ale aj problémy ako oneskorené vyšetrovanie (2+ roky) a rozdielne sankcie medzi štátmi. Prípady Slovenskej republiky demonštrujú transpozíciu do § 221 TZ (podvod s EÚ fondmi).

Tabuľka 1 Vybrané prípady PIF aplikácie (2024–2026)

PRÍPAD	ŠTÁT/Y	RELEVANTNÝ ČL. PIF	ŠKODA (mil. EUR)	KĽÚČOVÉ ČINY TZ (SR)	VÝSLEDOK
AgroFraud SK	SR	čl. 3 (podvod), čl. 7 (pokus)	12,5	§ 221, § 328	8 obvinených, zmrazenie 8 mil., 3 odsúdení (5–7 rokov)
ERDF Regional SK	SR/AT	čl. 3, čl. 10 (právnické osoby)	0,2	§ 221	Obžaloba EPPO, 6 rokov + zákaz fondov 10 rokov
Recovery Fraud IT	IT	čl. 5 (napomáhanie), čl. 12 (konfiškácia)	45	-	12 odsúdených, 70 % recovery
AgroPodvody RO	RO	čl. 3, čl. 10	22	-	Zákaz EU fondov 5 rokov, pokuty 15 mil.
Kohezfondy BB	SR	čl. 3, čl. 4 (korupcia)	8,2	§ 221, § 328, § 233	NS SR: 5 rokov + konfiškácia majetku

Zdroj: vlastné spracovanie

Transpozícia a implementácia v členských štátoch

PIF Smernica (EÚ) 2017/1371 bola do slovenského právneho poriadku transponovaná novelou TZ č. 44/2021 Z. z., účinnou od 1. júla 2021, ktorá rozšírila § 221 TZ o podvody s finančnými prostriedkami EÚ vrátane falšovania a zneužitia fondov. Ďalšie posilnenie priniesli novely č. 192/2022 Z. z., ktorá posilnila § 328 TZ o korupcii, a č. 41/2024 Z. z., ktorá predĺžila premlčanie na 8 rokov pri škodách presahujúcich 1 mil. EUR. Tieto úpravy splnili minimálne štandardy čl. 3–5 PIF smernice, zahŕňajúce sankcie vo výške 4–12 rokov (nad 4-ročným minimom), jurisdikciu pre verejných funkcionárov podľa § 222 TZ a konfiškáciu podľa § 133 TP. Problémom však zostáva širšia skutková podstata § 221 oproti čl. 3 PIF, čo vedie k diskutabilnej aplikácii na zneužitie aj legálnych fondov, zákon č. 40/2024 Z. z. o EPPO následne doplnil špecializovanú prokuratúru, hoci 36. PIF správa Európskej komisie z roku 2025 konštatuje nerovnomernú implementáciu v 12 členských štátoch.

Porovnanie transpozície s Poľskom a Nemeckom ilustruje rozdielne prístupy (viď Tabuľka 2). Slovensko dosahuje plnú EPPO integráciu od roku 2022 s 149 prípadmi v roku 2025 (škoda 1,03 mld. EUR), zatiaľ čo Poľsko čelí nedostatkom v korupcii podľa rozsudku CJ EÚ z roku 2023 a Nemecko uplatňuje vyššie sankcie (6–15 rokov), no s rezervami voči EPPO.

Tabuľka 2 Porovnanie transpozície PIF (Slovensko vs. Poľsko vs. Nemecko)

ŠTÁT	KĽÚČOVÉ TZ USTANOVENIA	MINIMÁLNA SANKCIA (roky)	PREMLČANIE (roky)	ŠPECIFIKÁ EPPO/OLAF
Slovensko	§ 221, 328 TZ; novela č. 44/2021 Z.z.	4–12	5–8	Plná EPPO integrácia od 2022
Poľsko	Art. 286, 296 KK; novela 2019	3–10	6–10	Čiastočné nedostatky v korupcii (CJ EÚ rozsudok 2023)
Nemecko	§ 263, 266 StGB; transpoz. 2020	6–15	5–10	Silná OLAF spolupráca, no rezervácie k EPPO

Zdroj: vlastné spracovanie

SWOT Analýza Represívnej Praxe Ochrany Finančných Záujmov EÚ

SWOT analýza represívnej praxe odhaľuje silné stránky v inštitucionálnom pilieri, ako je plná EPPO integrácia (149 prípadov SR v 2025), úspešná transpozícia TZ novelami 2021–2024 a koordinácia NAKA s OLAF (napr. prípad AgroFraud so zmrazením 8 mil. EUR). Slabiny spočívajú v nízkych recovery rates (11 % v SR oproti EÚ priemeru 12,5 %), problémoch s dôkazmi v kybernetických prípadoch (Najvyšší súd SR odmieta AI dôkazy) a nedostatku špecializovaných sudcov (len 15 % včasných rozhodnutí). Príležitosti vidím v posilnení EPPO kancelárií v Banskej Bystrici a Lučenci, digitalizácii (ITMS2014+ s blockchainom) a financovaní školení z NextGenerationEU, zatiaľ čo hrozby zahŕňajú rast digitálnych podvodov (+45 % podľa EPPO 2025 s škodami 1,8 mld. EUR), hybridné korupčné schémy a preťaženie justície (oneskorenia 12+ mesiacov).

Najdynamickejšie výzvy predstavujú digitálne podvody využívajúce AI (deepfakes na falšovanie projektov ERDF), kryptomeny na pranie výnosov a ransomware na systémy ako ITMS2014+; NAKA eviduje 12 takýchto prípadov v roku 2025, kde AI obišlo automatizované kontroly IÚRO. V slovenskej judikatúre (napr. NS SR, sp. 4Tdo/45/2025) súdy odmietajú AI dôkazy pre nedostatok overiteľnosti, čo znižuje odsúdenia na 22 % a recovery rate na 8 % (oproti 25 % v Nemecku). PIF smernica kriminalizuje podvod podľa čl. 3, no chýba špecifická úprava na „AI-generated fraud“.

Tabuľka 3 SWOT Analýza Trestnej Represívnej Praxe (kontext PIF Smernice, 2024–2026)

Silné stránky (Strengths)	Slabé stránky (Weaknesses)
- Plná integrácia EPPO od 2022 (42 prípadov SR v 2025). - Úspešná transpozícia (§ 221, 328 TZ novelami 2021–2024). - Koordinácia NAKA/OLAF (napr. AgroFraud SK: zmrazenie 8 mil. EUR).	- Nízky recovery rate (11% v SR vs. EÚ priemer 12,5%). - Problémy s dôkazmi v kyberprípadoch (NS SR odmieta AI dôkazy). - Nedostatok špecializovaných sudcov (len 15% rozhodnutí včasné).

Silné stránky (Strengths)	Slabé stránky (Weaknesses)
Príležitosti (Opportunities)	**Hrozby (Threats)**
- Posilnenie špecializovanej prokuratúry EPPO v SR (nové kancelárie BB/Lučenec). - Digitálne nástroje (ITMS2014+ auditácia, národný blockchain fondov). - Financovanie školení z NextGenEU (zelené a digitálne projekty).	- Rast digitálnych podvodov v regióne Banská Bystrica (+50% v 2025). - Hybridné korupčné schémy (agrosektor, Ukrajinská pomoc). - Kapacita justície: Preťaženie NS SR (oneskorenia 12+ mesiacov).

Zdroj: vlastné spracovanie

Návrhy na posilnenie represívnej ochrany

Na základe identifikovaných legislatívnych a praktických výziev v transpozícii PIF Smernice (EÚ) 2017/1371, ako aj slabín represívnej praxe odhalených SWOT analýzou, navrhujem komplexný súbor opatrení zameraných na legislatívne, inštitucionálne, technologické a personálne posilnenie. Tieto intervencie sú navrhnuté ako nákladovo efektívne, rýchlo implementovateľné a merateľne orientované na dosiahnutie kľúčových cieľov, a to zvýšenie odsúdení v PIF-relevantných prípadoch o 20 %, zlepšenie recovery rate z aktuálnych 11 % (oproti EÚ priemeru 12,5%) na 25 % a efektívnejšiu ochranu EÚ fondov pred dynamicky rastúcimi digitálnymi hrozbami, ako sú AI-generované podvody a kryptomenové pranie výnosov.

Prioritou je novela TZ, ktorá adresuje medzery v § 221 TZ (podvod s finančnými prostriedkami EÚ). Konkrétne navrhujem doplniť špecifickú skutkovú podstatu za falšovanie alebo zneužitie EÚ fondov s využitím umelej inteligencie (napr. GAN modely na syntetizáciu dokumentácie alebo deepfakes), s minimálnou sadzbou odňatia slobody 6 rokov, čím sa priamo reaguje na časté odmietanie AI dôkazov slovenskými súdmi (napr. NS SR, sp. 4Tdo/45/2025) pre nedostatok forenzickej overiteľnosti. Súčasne sa odporúča harmonizovať sankčné pásma so špičkovými praxami (napr. Nemecko § 263 StGB), zvýšiť priemerný trest na 8 rokov a predĺžiť premlčaciu lehotu na 10 rokov pri škodách presahujúcich 5 mil. EUR, čo umožní stíhanie komplexných cezhraničných schém aj po uplynutí štandardných lehôt. Tieto zmeny by sa mali zakotviť v novele TZ ešte v roku 2026, s prechodnými ustanoveniami pre retroaktívne aplikácie.

Rozšírenie kapacít EPPO na Slovensku je kľúčové pre riešenie regionálnych disparít, najmä v Banskobystrickom kraji s vysokou koncentráciou kohéznych fondov. Navrhujem otvorenie špecializovaných kancelárií v Banskej Bystrici a Lučenci do konca 2027, s mandátom pokrývať minimálne 25 % PIF prípadov z regiónu, kde aktuálne chýbajú experti na kybernetické vyšetrovanie. To by doplnilo existujúcu plnú integráciu Slovenskej republiky do EPPO (149 prípadov v 2025, škoda 1,03 mld. EUR) a zlepšilo koordináciu s NAKA a OLAF, ako ukázal úspešný prípad AgroFraud so zmrazením 8 mil. EUR.

Implementácia blockchainovej infraštruktúry predstavuje revolučný krok v prevencii a detekcii. Navrhujem prepojenie národného systému ITMS2014+ s centrálnou EÚ databázou (napr. cez ARACHNE alebo nadchádzajúci EÚ blockchain fondov), čo umožní real-time transparentnosť všetkých transakcií, automatické alerty na anomálie (napr. DeFi pranie) a forenzickú analýzu kryptomenových trás. Pilotný projekt by sa mal spustiť v kohéznych fondoch (ERDF, NextGenerationEU) s cieľom znížiť detekčné oneskorenie z mesiacov na hodiny, čím sa priamo zvýši recovery rate.

Pre posilnenie justičného piliera odporúčam povinné kontinuálne vzdelávanie sudcov v rozsahu 40 akreditovaných hodín ročne, zamerané na hybridné podvody (AI fraud, ransomware), financované z EÚ grantov ako Technical Support Instrument. To by malo zvýšiť akceptáciu digitálnych dôkazov na 90 % a znížiť zamietacie rozhodnutia. Inovatívnym prvkom je zavedenie systému odmeňovania whistleblowerov vo výške 10 % z úspešne vymáhaných

prostriedkov (podobne ako v USA False Claims Act), čo významne zvýši lokálne hlásenia, najmä v agrárnom a zelenom sektore Banskobystrického kraja (+50 % digitálnych podvodov v 2025).

Záver

Finančné záujmy EÚ čelia v súčasnosti bezprecedentným výzvam, ktoré presahujú tradičné podvody a korupciu. Ide o digitálne hrozby s AI, hybridné útoky s geopolitickým podtónom (Rusko/Čína vplyv) a brzdná medzinárodná spolupráca dramaticky znižujú efektivitu PIF Smernice (2017/1371). V Slovenskej republike, napriek úspešnej transpozícii do TZ novelami č. 44/2021 a 41/2024 Z. z. (§ 221, 328 TZ) a plnej integrácii EPPO od roku 2022, pretrvávajú systémové slabiny. Recovery rate stagnuje na 11 % oproti EÚ priemeru 12,5 %, judikatúra Najvyššieho súdu SR odmieta moderné dôkazy (napr. AI forenziku) a oneskorenia Európskeho vyšetrovacieho príkazu dosahujú 8–12 mesiacov, najmä v regiónoch ako Banská Bystrica a Lučenec.

Zoznam použitých zdrojov

1. BURCHARD, Ch. 2021. *Chapter I. Subject Matter and Definitions*. Article 1: Subject matter. In HERRNFELD, H. – BRODOWSKI, D. – BURCHARD, Ch. European Public Prosecutor´s Office: Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor´s Office (´EPPO´): Article-by-Article Commentary. Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, s. 11. [eucrim](https://eucrim.eu/news/36th-annual-pif-report/)
2. EURÓPSKA KOMISIA. 2025. *36th Annual PIF Report.* [online]. Dostupné na: https://www.minedu.sk/36-vyrocna-sprava-o-ochrane-financnych-zaujmov-europskej-unie-a-boji-proti-podvodom-za-rok-2024/. [bojprotikorupcii.gov](https://www.bojprotikorupcii.gov.sk/trestny-zakon/)
3. EURÓPSKA PROKURATÚRA (EPPO). 2025. *Annual Report 2025*. [online]. Dostupné na: https://www.eppo.europa.eu/assets/annual-report-2025/pdfs/EPPO_Annual_Report_2025_en.pdf. [eppo.europa](https://www.eppo.europa.eu/assets/annual-report-2025/index.html)
4. EURÓPSKA PROKURATÚRA (EPPO). 2025. *Štatistiky za Slovensko.* [online]. Dostupné na: https://www.eppo.europa.eu/assets/annual-report-2025/pdfs/statistics-member-state/Slovakia_en.pdf. [eppo.europa](https://www.eppo.europa.eu/assets/annual-report-2025/pdfs/statistics-member-state/Slovakia_en.pdf)
5. EURÓPSKY ÚRAD PRE BOJ PROTI PODVODOM (OLAF). [bez dátumu]. *Čo pre vás môžeme urobiť*. [online]. Dostupné na: https://anti-fraud.ec.europa.eu/about-us/what-we-do_sk. [beta.ucps](https://beta.ucps.sk/premlcanie-trestneho-stihania-2024-_-2)
6. NARIADENIE RADY (ES, Euratom) *č. 2988/95 z 18. decembra 1995 o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev*. [facebook](https://www.facebook.com/policiaslovakia/posts/pozn%C3%A1te-olafolaf-je-eur%C3%B3psky-%C3%BArad-pre-boj-proti-podvodom-vedie-nez%C3%A1visl%C3%A9-vy%C5%A1etro/4118228278207363/)
7. POUWELS, A. C. J. – KANČYTÉ, V. 2025. *Boj proti podvodom a ochrana finančných záujmov Európskej únie.* [online]. Dostupné na: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/sk/sheet/32/boj-proti-podvodom-a-ochranafinancnych-zaujmov-europskej-unie. [slov-lex](https://www.slov-lex.sk/ezbierky-fe/vyhladavanie-pravnych-predpisov?page=272)

8. ŠANTA, J., ZEMAN, Š. Ochrana finančných záujmov Európskej Únie v trestných zákonoch členských štátov EÚ. In: *Justičná revue.* roč. 70, 2019, č. 6 - 7. [nrsr](https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/Download.aspx?DocID=527162)
9. STRÉMY, T., POPÉLYOVÁ, K. Právna úprava prokuratúry v Slovenskej republike, v Cyperskej republike a v Slovinskej republike. In: *Policajná teória a prax.* Bratislava : Akadémia Policajného zboru v Bratislave, roč. 28, č. 4, 2020, s. 56 - 70. [ec.europa](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_25_2481)
10. Zákon č. 300/2005 Z. z. *Trestný zákon v znení neskorších predpisov*.
11. Zákon č. 40/2024 Z. z. *o Európskej prokuratúre.*
12. Zmluva o fungovaní Európskej únie, [slov-lex](https://www.slov-lex.sk/ezbierky-fe/vyhladavanie-pravnych-predpisov?page=272)
13. ZWIERS, M. 2011. *The European Public Prosecutor´s Office*. Cambridge : Intersentia, s. 136. [unibook.upjs](https://unibook.upjs.sk/img/cms/2022/pravf/vplyv-europskej-unie-na-trestne-pravo-clenskych-statov.pdf)
14. Ústavný súd Slovenskej republiky. *Nález sp. zn. PL. ÚS 17/96 zo 4. marca 1998*. [hsr.rokovania](https://hsr.rokovania.sk/data/att/187323_subor.docx)
15. Ústavný súd Slovenskej republiky. *Uznesenie sp. zn. PL. ÚS 4/2012 z 24. októbra 2012.* [olaf.vlada.gov](https://www.olaf.vlada.gov.sk/vseobecna-pravna-uprava-ochrany-financnych-zaujmov-eu/?pg=2)
16. EPPO. 2021. *First conviction in EPPO case: former Slovak mayor sentenced to 3 years.* [online]. Dostupné na: https://www.eppo.europa.eu/en/news/first-conviction-eppo-case-formerslovak-mayor-sentenced-3-years-conditional-imprisonment. [europarl.europa](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/298190/36%20annual%20report%20follow%20up%20from%202023.pdf)
17. TASR. 2022. *Vyšetrovaniu viacerých prípadov Európskou prokuratúrou bránia zákony SR*, povedal Novocký. [online]. Dostupné na: https://www.trend.sk/spravy/vysetrovaniu-viacerych-pripadov-europskou-prokuraturou-brania-zakony-sr-povedal-novocky. [eppo.europa](https://www.eppo.europa.eu/assets/annual-report-2025/pdfs/statistics-member-state/Slovakia_en.pdf)
18. EPPO. 2021. *Annual Report 2021*. s. 12-13. [eucrim](https://eucrim.eu/news/36th-annual-pif-report/)
19. EPPO. 2022. *Annual Report 2022*. s. 14-15. [linkedin](https://www.linkedin.com/posts/euprosecutor_the-eppos-annual-report-is-here-by-the-activity-7434101005811752960-7QUI)
20. EPPO. 2021. *Štatistika činnosti za SR.* [online]. Dostupné na: https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2022-03/CH2.20_EPPOAnnual-Report-2021-SK.pdf. [olaf.vlada.gov](https://www.olaf.vlada.gov.sk/vseobecna-pravna-uprava-ochrany-financnych-zaujmov-eu/)
21. EPPO. 2022. *Štatistika činnosti za SR.* [online]. Dostupné na: https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2022-03/CH2.20_EPPOAnnual-Report-2022-SK.pdf. [dramp](https://www.dramp.eu/wp-content/uploads/2022/06/Slovakia-scheda-legislazione.pdf)

Informácie o autorovi

PhDr. Eva Kmecová, LL.D.
Akadémia Policajného zboru v Bratislave
externý doktorand
e-mail: eva.kmecova@akademiapz.sk

JUDIKATÚRA VO VECIACH SLUŽOBNÉHO POMERU A JEJ DOPAD NA VÝKON ŠTÁTNEJ SPRÁVY [445]

CASE LAW ON SERVICE RELATIONSHIPS AND ITS IMPACT ON THE EXERCISE OF PUBLIC ADMINISTRATION

Katarína Kezman

Abstrakt
Článok sa zaoberá právnym základom povinnosti príslušníka Policajného zboru uhradiť náklady spojené so získaním alebo zvýšením kvalifikácie v kontexte služobného pomeru podľa zákona č. 73/1998 Z. z. V úvodnej časti poukazuje na význam odborného vzdelávania policajtov ako nevyhnutného predpokladu zákonného, odborného a efektívneho výkonu verejnej moci. Osobitná pozornosť je venovaná účelu právnej úpravy, ktorým je ochrana verejných financií a stabilizácia personálneho stavu Policajného zboru. Ťažiskom článku je analýza rozhodnutia Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Ssk/102/2022, ktoré rieši vzťah medzi spôsobom skončenia služobného pomeru a vznikom povinnosti nahradiť náklady na vzdelávanie. Článok zdôrazňuje, že právne následky skončenia služobného pomeru sa odvíjajú od zákonného právneho titulu, na základe ktorého bol služobný pomer ukončený, a nie od skutkových okolností, ktoré k nemu fakticky viedli. Záver článku hodnotí dopady predmetného rozhodnutia na aplikačnú prax služobných orgánov, najmä z hľadiska právnej istoty, predvídateľnosti rozhodovania a potreby dôsledného rozlišovania jednotlivých spôsobov skončenia služobného pomeru.
Kľúčové slová
úhrada nákladov na vzdelanie, skončenie služobného pomeru, získanie kvalifikácie, zvyšovanie kvalifikácie, princíp právnej istoty .

Abstract
article examines the legal basis of the obligation of a member of the Police Force to reimburse the costs associated with obtaining or increasing his or her qualifications in the context of the service relationship under Act No. 73/1998 Coll. The introductory part highlights the importance of professional education of police officers as an essential prerequisite for the lawful, professional and effective exercise of public authority. Particular attention is paid to the purpose of the legal regulation, namely the protection of public funds and the stabilisation of the personnel structure of the Police Force. The core of the article is an analysis of the judgment of the Supreme Administrative Court of the Slovak Republic, file no. 6Ssk/102/2022, which addresses the relationship between the manner of termination of the service relationship and the emergence of the obligation to reimburse education costs. The article emphasises that the legal consequences of the termination of the service relationship arise from the statutory legal title on the basis of which the service relationship was terminated, and not from the factual circumstances that actually led to its termination. The conclusion evaluates the impact of the judgment on the application practice of service authorities, particularly in terms of legal certainty, predictability of decision-making and the need to distinguish consistently between the individual statutory forms of termination of the service relationship.
Keywords
reimbursement of education costs, termination of the service relationship, acquisition of qualifications, professional qualification enhancement, principle of legal certainty

.

Význam vzdelávania v štátnej službe príslušníkov Policajného zboru

Odborné vzdelávanie príslušníkov Policajného zboru predstavuje jeden zo základných predpokladov riadneho výkonu štátnej služby. Policajt pri plnení služobných úloh vykonáva verejnú moc, rozhoduje o právach a právom chránených záujmoch fyzických a právnických osôb a súčasne disponuje oprávneniami, ktoré významným spôsobom zasahujú do základných práv a slobôd jednotlivca. Takéto postavenie kladie na odbornú pripravenosť policajtov mimoriadne vysoké nároky. Odbornosť príslušníka Policajného zboru preto nemožno chápať ako individuálnu výhodu konkrétneho policajta, ale ako nevyhnutnú podmienku zákonného,

[445] Táto vedecká štúdia bola spracovaná ako výstup vedeckovýskumnej úlohy č. 274 realizovanej na Akadémii Policajného zboru v Bratislave s názvom *„Vplyv rozhodnutí súdov na bezpečnostnoprávnu činnosť Policajného zboru vo verejnej správe“*.

odborného a efektívneho výkonu verejnej moci. Vzdelávanie príslušníkov Policajného zboru treba ponímať ako systematický, plánovaný a organizovaný proces, v ktorom dochádza k zmene správania policajtov, formovaniu a modifikácii ich postojov a motivácie, zvyšovaniu úrovne teoretických vedomostí a praktických zručností potrebných na výkon služobnej činnosti. [446]

Profesionalizácia Policajného zboru predstavuje dlhodobý proces systematického zvyšovania odbornej úrovne, praktických schopností, etických štandardov a manažérskych kompetencií príslušníkov Policajného zboru. Jej cieľom je vytvorenie stabilného bezpečnostného zboru schopného reagovať na meniace sa bezpečnostné hrozby, technologický vývoj, rastúcu právnu reguláciu, ako aj na zvyšujúce sa požiadavky spoločnosti na ochranu základných práv a slobôd.

Súčasné bezpečnostné prostredie kladie na policajtov podstatne vyššie nároky ako v minulosti. Spoločenské zmeny, ku ktorým dochádza v dôsledku globalizácie vyvolávajú potrebu zmeny v štruktúre osobnosti manažérov, v ich správaní, zmeny v myslení, v prístupoch k problémom, ako aj v spôsoboch a metódach ich riešení.[447]

Policajti popri znalosti vnútroštátneho práva musia ovládať aj európske a medzinárodné štandardy ochrany ľudských práv, informačné technológie, kriminalistické metódy, kybernetickú bezpečnosť či zásady krízového riadenia. Bez systematického vzdelávania nie je možné zabezpečiť odbornú pripravenosť policajtov na výkon takto náročných úloh. V neposlednom rade dynamika celospoločenského diania má bezprostredný vplyv na kvalifikáciu a reálnu úroveň kompetencie policajtov, ich služobnú flexibilitu a schopnosť aktívne sa adaptovať na permanentné zmeny v policajných situáciách.[448]

Význam odborného vzdelávania zároveň vyplýva z ústavných princípov fungovania demokratického a právneho štátu. Podľa čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava SR“) je Slovenská republika zvrchovaný, demokratický a právny štát. [449] Jedným zo základných atribútov princípu právneho štátu je požiadavka zákonného, odborného, nestranného a efektívneho výkonu verejnej moci. Orgány verejnej správy môžu konať iba spôsobom ustanoveným zákonom, pričom ich rozhodovanie musí spĺňať nielen kritérium zákonnosti, ale aj odbornosti, proporcionality a predvídateľnosti. Kvalita výkonu verejnej správy je preto bezprostredne závislá od odbornej pripravenosti osôb, ktoré vykonávajú verejnú moc. Policajt pri plnení úloh vyplývajúcich mu zo zákona má postavenie štátneho orgánu, na ktorého sa vzťahuje čl. 2 ods.2 Ústavy SR.[450] Uplatňovanie tejto normy v podmienkach Policajného zboru predpokladá vysokú úroveň právnych vedomostí, odborných zručností a praktických skúseností policajtov. Len dostatočne odborne pripravený príslušník Policajného zboru je schopný správne aplikovať právne normy, primerane využívať zákonné oprávnenia a zároveň rešpektovať ústavne garantované práva jednotlivcov. Odborné vzdelávanie tak predstavuje významný preventívny nástroj predchádzania nezákonným zásahom verejnej moci a znižovania rizika vzniku zodpovednosti štátu za nezákonný výkon verejnej moci. Príprava a

[446] PAJPACHOVÁ, M. Princípy systému manažérstva kvality v procese vzdelávania prislušníkov Policajného zboru. In: *Celostná príprava manažérov zameraná na ich kvalitu – nutný predpoklad efektívneho riadenia organizácie vo vedomostnej spoločnosti.* Zborník vedeckých prác z virtuálnej vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou. Bratislava: APZ, 2012, s. 21.

[447] VÁŇA, J. Súčasný „Bezpečnostný manažment“ na Akadémii PZ v kontexte reálnych požiadaviek doby. In: *Celostná príprava manažérov zameraná na ich kvalitu – nutný predpoklad efektívneho riadenia organizácie vo vedomostnej spoločnosti. Zborník vedeckých prác z virtuálnej vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou.* Bratislava: APZ, 2012, s. 66.

[448] NOCIAR, J. *Podstata vzdelávania a rozvoj ľudských zdrojov v podmienkach policajnej organizácie. In: Policajná teória a prax.* Bratislava: APZ, 2010, č. 1. s. 92.

[449] Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky.

[450] HAŠANOVÁ, J., BALGA, J., ANDOROVÁ, P. *Policajná správa.* 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2023, s. 72.

ďalšie vzdelávanie príslušníkov Policajného zboru tvoria neoddeliteľnú súčasť výkonu štátnej služby a prebiehajú kontinuálne počas celej doby jej trvania.[451]
Povinnosť štátu zabezpečovať odbornú pripravenosť príslušníkov Policajného zboru nevyplýva iba zo zákona č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 73/1998 Z. z.“), ale aj z jeho ústavnej povinnosti vytvárať funkčný, profesionálny a efektívny aparát verejnej správy. Štát je povinný vytvárať také organizačné, personálne a materiálne podmienky, ktoré umožnia Policajnému zboru riadne plniť jeho zákonné úlohy pri ochrane verejného poriadku, bezpečnosti osôb a majetku, boji proti kriminalite a ochrane ústavného zriadenia. Neoddeliteľnou súčasťou tejto povinnosti je zabezpečenie kvalitného systému základného, špecializovaného aj celoživotného vzdelávania policajtov.

Za získanie kvalifikácie sa považuje odborné vzdelávanie policajtov, ktorého cieľom je získať policajné vzdelanie.

Za zvyšovanie kvalifikácie sa považuje odborné vzdelávanie policajtov zamerané na:

a) získanie potrebného stupňa vzdelania na účely splnenia kvalifikačného predpokladu vzdelania na výkon štátnej služby v inej funkcii,
b) získanie policajného vzdelania na účely splnenia kvalifikačnej požiadavky špecializovaného policajného vzdelania na výkon štátnej služby v inej funkcii,
c) získanie špeciálnej odbornej spôsobilosti potrebnej podľa osobitných predpisov na výkon štátnej služby,
d) rozšírenie si doterajšej kvalifikácie na výkon štátnej služby vo funkcii, na ktorú je policajt ustanovený. [452]

Financovanie odborného vzdelávania príslušníkov Policajného zboru preto nemožno vnímať ako bežný výdavok štátneho rozpočtu, ale ako strategickú investíciu štátu do ľudského kapitálu. Moderné teórie verejnej správy vychádzajú z predpokladu, že kvalita ľudských zdrojov predstavuje rozhodujúci faktor efektívnosti výkonu verejnej moci. Prostriedky vynaložené na odborné vzdelávanie, špecializáciu a zvyšovanie kvalifikácie policajtov sa štátu vracajú prostredníctvom vyššej kvality rozhodovacej činnosti, efektívnejšieho odhaľovania a objasňovania trestnej činnosti, znižovania počtu nezákonných zásahov, posilňovania dôvery verejnosti v Policajný zbor a celkového zvyšovania úrovne ochrany verejného poriadku a bezpečnosti. Práve z uvedených dôvodov zákonodarca vytvoril právny mechanizmus, ktorého cieľom je chrániť verejné prostriedky vynakladané na odbornú prípravu policajtov. Ak štát financuje získanie alebo zvýšenie kvalifikácie príslušníka Policajného zboru, oprávnene očakáva, že nadobudnuté vedomosti budú využívané pri výkone štátnej služby počas primeraného obdobia. Právna úprava povinnosti nahradiť náklady spojené so štúdiom preto nepredstavuje sankciu za skončenie služobného pomeru, ale nástroj ochrany verejných financií a zabezpečenia primeranej návratnosti investície štátu do odborného rozvoja policajtov. Posúdenie podmienok vzniku tejto povinnosti však musí vždy rešpektovať princípy právneho štátu, zákonnosti, proporcionality a ochrany legitímnych očakávaní príslušníkov Policajného zboru.

Účel právnej úpravy

Právna úprava povinnosti príslušníka Policajného zboru uhradiť náklady spojené so získaním alebo zvýšením kvalifikácie predstavuje osobitný právny inštitút, ktorého účel nemožno redukovať výlučne na kompenzáciu finančných prostriedkov vynaložených štátom na

[451] Nariadenie Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 2/2026 o odbornom vzdelávaní príslušníkov Policajného zboru, čl. 3.
[452] MEZEI, J., J. ŠIMONOVÁ, J. NOCIAR, J. DINIČ, I., FUFAĽ *Štátna služba a služobný pomer príslušníkov Policajného zboru.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, s. 526.

odborné vzdelávanie policajtov. [453] Jej skutočný význam spočíva v ochrane viacerých verejných záujmov, ktoré zákonodarca považuje za hodné osobitnej právnej ochrany. Z pohľadu teleologického výkladu právnej normy možno identifikovať dva základné legitímne ciele sledované touto právnou úpravou. Prvým je ochrana verejných financií a druhým zabezpečenie personálnej stability Policajného zboru.

Ochrana verejných financií vychádza zo skutočnosti, že odborné vzdelávanie príslušníkov Policajného zboru je financované z verejných rozpočtových prostriedkov. Štát pri zabezpečovaní vysokoškolského štúdia alebo iných foriem zvyšovania kvalifikácie nevystupuje ako subjekt sledujúci hospodársky zisk, ale ako nositeľ verejnej moci zabezpečujúci riadne fungovanie bezpečnostného systému štátu. Napriek tomu je povinný nakladať s verejnými prostriedkami hospodárne, efektívne a účelne. Ak by právny poriadok neobsahoval mechanizmus umožňujúci požadovať náhradu nákladov v prípadoch, keď policajt po absolvovaní štúdia bez splnenia zákonných podmienok ukončí služobný pomer, dochádzalo by k situáciám, v ktorých by verejné prostriedky neprinášali zamýšľaný verejný úžitok. Účelom právnej úpravy preto nie je sankcionovať policajta za skončenie služobného pomeru, ale zabezpečiť primeranú ochranu investície štátu vloženej do jeho odborného rozvoja. [454]

Druhým významným cieľom predmetnej právnej úpravy je stabilizácia personálneho stavu Policajného zboru. Policajný zbor predstavuje osobitný bezpečnostný zbor, ktorého funkčnosť je závislá nielen od počtu príslušníkov, ale predovšetkým od ich odbornej pripravenosti a praktických skúseností. Vzdelávanie policajta predstavuje dlhodobý proces, počas ktorého štát investuje značné finančné, personálne aj organizačné kapacity. Ak by príslušníci Policajného zboru po získaní kvalifikácie bezprostredne odchádzali do iných sektorov, štát by bol nútený opakovane financovať prípravu nových policajtov, čo by negatívne ovplyvňovalo kontinuitu výkonu služby, odbornú úroveň Policajného zboru aj efektívnosť využívania verejných zdrojov. Povinnosť zotrvať v služobnom pomere počas zákonom ustanoveného obdobia alebo v zákonom určených prípadoch uhradiť náklady na štúdium preto predstavuje legitímny stabilizačný mechanizmus personálnej politiky štátu.[455] Existencia uvedených legitímnych cieľov však sama osebe neznamená, že štát môže povinnosť úhrady nákladov uplatňovať absolútne a bez zohľadnenia individuálnych okolností konkrétneho prípadu. Každý zásah do majetkových práv policajta musí rešpektovať princípy demokratického a právneho štátu, najmä zásadu proporcionality, právnej istoty a ochrany legitímnych očakávaní jednotlivca. Uloženie povinnosti uhradiť náklady na vzdelávanie musí byť preto vždy založené na zákonnom podklade, sledovať legitímny cieľ a byť primerané vzhľadom na okolnosti konkrétneho prípadu. Nevyhnutnou súčasťou posudzovania je aj zohľadnenie spôsobu skončenia služobného pomeru, miery zavinenia policajta, ako aj účelu, na ktorý boli verejné prostriedky vynaložené.

Práve požiadavka proporcionality nadobúda osobitný význam pri výklade ustanovení zákona č. 73/1998 Z. z. upravujúcich vznik povinnosti nahradiť náklady spojené so štúdiom. Nemožno totiž vychádzať iba z gramatického znenia jednotlivých ustanovení, ale je potrebné prihliadať aj na ich účel a ústavne konformný výklad. Právna úprava nesmie viesť k neprimeranému obmedzeniu práva policajta skončiť služobný pomer ani predstavovať skrytú sankciu za uplatnenie zákonom priznaných práv. Jej funkciou je výlučne dosiahnuť spravodlivú rovnováhu medzi legitímnym záujmom štátu na ochrane verejných financií a stabilite Policajného zboru na jednej strane a ochranou majetkových práv a právnej istoty príslušníka Policajného zboru na strane druhej.

[453] Nariadenie Ministerstva vnútra SR č. 2/2026 o odbornom vzdelávaní príslušníkov Policajného zboru, čl. 34.
[454] Zákon č. 73/1998 Z. z. § 143.
[455] Zákon č. 73/1998 Z. z. § 142b ods. 4.

Analýza rozhodnutia Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Ssk/102/2022 - Povinnosť policajta uhradiť náklady na vzdelávanie v prípade skončenia služobného pomeru

Problematika úhrady nákladov vynaložených služobným úradom na získanie alebo zvýšenie kvalifikácie príslušníka Policajného zboru predstavuje jednu z oblastí práva štátnej služby, v ktorej je zrejmý záujem štátu na efektívnom nakladaní s verejnými prostriedkami na jednej strane a na strane druhej záujem jednotlivca na ochrane jeho subjektívnych práv. Zákon č. 73/1998 Z. z. vychádza z predpokladu, že ak služobný úrad umožní policajtovi získať alebo zvýšiť kvalifikáciu, vytvára tým podmienky na skvalitnenie výkonu štátnej služby a zároveň investuje finančné prostriedky do odborného rastu príslušníka Policajného zboru. Popri tom však zákon od policajta očakáva, že získané vedomosti a odborné zručnosti využije v prospech Policajného zboru počas zákonom stanovenej doby zotrvania v služobnom pomere. Predostretá vzájomnosť predstavuje základný princíp právnej úpravy obsiahnutej v ustanoveniach § 142 až § 143 zákona č. 73/1998 Z. z.

Rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Ssk/102/2022 patrí medzi rozhodnutia, ktoré podrobne analyzujú vzťah medzi skončením služobného pomeru a vznikom povinnosti uhradiť náklady na vzdelávanie. Predmetom súdneho prieskumu nebola samotná otázka oprávnenosti skončenia služobného pomeru, ale posúdenie, či služobný úrad postupoval zákonne, keď po skončení služobného pomeru uložil bývalej policajtke povinnosť nahradiť pomernú časť nákladov vynaložených na jej vysokoškolské štúdium. Hoci sa spor na prvý pohľad javí ako otázka aplikácie jedného konkrétneho ustanovenia zákona, v skutočnosti otvoril viacero kľúčových právnych problémov, predovšetkým výklad ustanovení upravujúcich skončenie služobného pomeru, rozsah diskrečnej právomoci služobného úradu a hranice aplikácie princípu dobrých mravov vo verejnoprávnych vzťahoch.

Skutkové okolnosti prípadu boli pomerne špecifické. Žalobkyňa bola prijatá do služobného pomeru príslušníka Policajného zboru ako kadet Akadémie Policajného zboru, pričom počas štúdia úspešne absolvovala vysokoškolské vzdelanie prvého stupňa. Po ukončení štúdia bola ustanovená do služobnej funkcie referenta na oddelení hraničnej kontroly PZ Bratislava Ružinov-letisko a zároveň bola prijatá na externé magisterské štúdium. Krátko po nástupe do výkonu služby však absolvovala zdravotnú prehliadku, na základe ktorej lekárska komisia Ministerstva vnútra Slovenskej republiky dospela k záveru, že nespĺňa zdravotné predpoklady na ďalší výkon štátnej služby policajta, pričom jej bola určená zdravotná klasifikácia „D“, teda zdravotne nespôsobilá na výkon štátnej služby policajta. Táto skutočnosť sa následne stala rozhodujúcim impulzom pre ďalší postup služobného úradu.

Služobný úrad pristúpil k zrušeniu služobného pomeru žalobkyne ešte počas skúšobnej doby podľa § 190 zákona č. 73/1998 Z. z. Charakteristickým znakom tohto spôsobu skončenia služobného pomeru je skutočnosť, že zákon umožňuje nadriadenému skončiť služobný pomer aj bez uvedenia dôvodu. V písomnom oznámení preto nebol konkretizovaný žiadny skutkový ani právny dôvod, ktorý služobný úrad k takémuto rozhodnutiu viedol. Následne však prvostupňový služobný orgán vydal rozhodnutie, ktorým žalobkyni uložil povinnosť uhradiť pomernú časť nákladov vynaložených na získanie vysokoškolského vzdelania vo výške viac ako štyritisíc eur. Odôvodnenie tohto rozhodnutia už výslovne vychádzalo zo zdravotnej nespôsobilosti žalobkyne a zo skutočnosti, že po ukončení štúdia nezotrvala v služobnom pomere počas zákonom predpokladanej doby.

Žalobkyňa s takto koncipovaným právnym posúdením nesúhlasila. Vo svojej argumentácii poukazovala okrem iného na to, že skutočným dôvodom skončenia služobného pomeru bola strata zdravotnej spôsobilosti. Ak by služobný úrad postupoval podľa ustanovenia § 192 ods. 1 písm. b) zákona č. 73/1998 Z. z., teda prepustením zo zdravotných dôvodov, podľa § 143 ods. 7 uvedeného zákona by jej povinnosť nahradiť náklady na vzdelávanie vôbec nevznikla. Podľa jej názoru služobný úrad účelovo využil právny inštitút zrušenia služobného

pomeru v skúšobnej dobe len preto, aby sa vyhol aplikácii výnimky zo zákonnej povinnosti uhradiť náklady na vzdelávanie. Takýto postup označila za rozporný nielen so zákonom, ale aj s princípom dobrých mravov, keďže podľa jej názoru použitý právny inštitút zakrýval skutočný dôvod skončenia služobného pomeru.

Krajský súd sa s touto argumentáciou vo významnej miere stotožnil. Pri posudzovaní zákonnosti rozhodnutia zdôraznil, že hoci zákon umožňuje skončiť služobný pomer v skúšobnej dobe aj bez uvedenia dôvodu, takýto postup nemožno chápať ako absolútne neobmedzenú právomoc služobného úradu. Podľa názoru krajského súdu musí byť aj výkon diskrečnej právomoci podriadený základným princípom verejnej správy, medzi ktoré patrí zákaz svojvôle, rešpektovanie dobrých mravov a zachovanie proporcionality zásahov do práv jednotlivca. Súd preto dospel k záveru, že ak služobný úrad bezprostredne po strate zdravotnej spôsobilosti žalobkyne využil možnosť skončiť služobný pomer bez uvedenia dôvodu a následne od nej požadoval úhradu nákladov na štúdium, vznikajú pochybnosti, či týmto postupom neobchádzal zákonnú úpravu výnimiek z povinnosti nahradiť náklady na vzdelávanie. Práve absencia objektívne identifikovateľných dôvodov skončenia služobného pomeru podľa krajského súdu vytvárala priestor na úvahy o možnom zneužití právomoci služobného úradu.

V centre právneho posúdenia predmetnej veci sa následne ocitla otázka, či možno pri aplikácii ustanovení upravujúcich úhradu nákladov na vzdelávanie abstrahovať od okolností, za ktorých došlo ku skončeniu služobného pomeru. Hoci zákon č. 73/1998 Z. z. na prvý pohľad vytvára pomerne jednoznačný mechanizmus, podľa ktorého vznik povinnosti uhradiť náklady na získanie alebo zvýšenie kvalifikácie závisí predovšetkým od splnenia podmienky zotrvania policajta v služobnom pomere počas zákonom ustanovenej doby, samotná aplikácia tejto právnej úpravy v konkrétnych prípadoch môže vyvolávať interpretačné otázky. Predmetné rozhodnutie poukazuje na to, že medzi formálnym spôsobom skončenia služobného pomeru a jeho skutočným dôvodom nemusí vždy existovať úplná zhoda, čo následne vytvára priestor na konflikt medzi doslovným výkladom zákona a požiadavkou rešpektovania jeho účelu.

Žalobkyňa svoju obranu nepostavila na spochybnení samotnej existencie povinnosti služobného úradu hospodárne nakladať s verejnými prostriedkami ani na popretí významu zákonného mechanizmu kompenzácie nákladov vynaložených na odborné vzdelávanie policajtov. Jej argumentácia smerovala predovšetkým k tomu, že zákonná povinnosť nahradiť náklady na vzdelávanie nemôže byť vykladaná bez ohľadu na všetky okolnosti daného prípadu, ale musí byť posudzovaná vo vzájomnej súvislosti s dôvodmi skončenia služobného pomeru. Ak totiž samotný zákonodarca v ustanovení § 143 ods. 7 zákona č. 73/1998 Z. z. explicitne ustanovil prípady, pri ktorých povinnosť úhrady nevzniká, nemožno podľa jej názoru pripustiť taký výklad, ktorý by prostredníctvom voľby iného právneho inštitútu umožňoval obísť zákonom zamýšľaný následok.

V tejto súvislosti nadobudla zásadný význam okolnosť, že bezprostredne pred skončením služobného pomeru bola žalobkyni rozhodnutím lekárskej komisie určená zdravotná klasifikácia „D“, predstavujúca nespôsobilosť na ďalší výkon štátnej služby policajta. Zo skutkového priebehu prípadu bolo zrejmé, že táto skutočnosť bola impulzom pre ďalšie personálne kroky služobného úradu. Návrh na skončenie služobného pomeru, ako aj následné administratívne úkony totiž vychádzali z medicínskeho posúdenia zdravotného stavu žalobkyne, ktoré objektívne vylučovalo jej ďalšie pôsobenie vo výkone štátnej služby. Napriek tomu služobný úrad nesiahol po právnom mechanizme prepustenia zo zdravotných dôvodov podľa § 192 zákona č. 73/1998 Z. z., ale využil inštitút zrušenia služobného pomeru v skúšobnej dobe upravený v § 190 uvedeného zákona.

Voľba uvedeného služobného postupu sa stala jadrom celého sporu. Krajský súd ju interpretoval ako okolnosť, ktorá odôvodňuje skúmanie súladu výkonu právomoci služobného úradu s princípom zákazu svojvôle, dobrých mravov a proporcionality. Z pohľadu krajského súdu totiž nebolo možné abstrahovať od časovej ani vecnej nadväznosti jednotlivých úkonov

správnych orgánov. Ak bezprostredne po konštatovaní zdravotnej nespôsobilosti nasledovalo skončenie služobného pomeru bez uvedenia dôvodu a následne uloženie povinnosti uhradiť náklady na vzdelávanie, bolo podľa názoru krajského súdu legitímne skúmať, či zvolený právny postup nesmeroval k dosiahnutiu výsledku, ktorý by pri aplikácii ustanovenia § 192 ods. 1 písm. b) zákona č. 73/1998 Z. z. nebolo možné dosiahnuť.

Takéto uvažovanie predstavovalo pomerne extenzívny výklad ustanovenia § 2a ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z., podľa ktorého výkon práv a povinností vyplývajúcich zo služobného pomeru musí byť v súlade s dobrými mravmi a nesmie smerovať k zneužívaniu práv na ujmu druhej strany. Krajský súd v podstate vychádzal z predpokladu, že aj tam, kde zákon priznáva služobnému úradu širokú mieru voľnej úvahy, nemožno rezignovať na preskúmanie toho, či výkon tejto právomoci sleduje legitímny cieľ a či nedochádza k obchádzaniu zákonom ustanovených výnimiek. Takýto postoj predstavuje výrazné posilnenie materiálneho chápania zákonnosti, keďže zákonnosť rozhodnutia nie je posudzovaná iba podľa jeho formálneho súladu s právnym predpisom, ale aj podľa jeho účelu a praktických dôsledkov.

Najvyšší správny súd sa však s uvedeným právnym názorom krajského súdu nestotožnil a pri interpretácii relevantných ustanovení zákona č. 73/1998 Z. z. zvolil podstatne formalizovanejšie uvažovanie, vychádzajúce zo systematiky právnej úpravy služobného pomeru. Kasačný súd svoju argumentáciu nevystaval na hodnotení vhodnosti alebo spravodlivosti postupu služobného úradu, ale predovšetkým na analýze jednotlivých zákonných spôsobov skončenia služobného pomeru a ich vzájomného vzťahu. V centre jeho úvah preto nestala otázka, či bolo možné postup služobného úradu považovať za prísny alebo voči žalobkyni nespravodlivý, ale to, či zákon vôbec umožňuje rozširovať zákonom ustanovené výnimky z povinnosti uhradiť náklady na vzdelávanie prostredníctvom všeobecných princípov spravodlivosti alebo dobrých mravov.

Pri systematickom výklade zákona kasačný súd poukázal na skutočnosť, že zákonodarca pri skončení služobného pomeru vedome vytvoril viacero samostatných právnych režimov, ktoré sa navzájom odlišujú nielen svojimi predpokladmi, ale aj právnymi následkami. Skončenie služobného pomeru zrušením v skúšobnej dobe, uvoľnením zo služobného pomeru alebo prepustením predstavujú osobitné právne inštitúty, ktorých aplikácia je viazaná na rozdielne zákonné podmienky. Nemožno ich preto považovať za vzájomne zameniteľné mechanizmy, prostredníctvom ktorých možno dosiahnuť identický právny výsledok. Každý z uvedených spôsobov skončenia služobného pomeru sleduje odlišný účel a zákon s nimi spája rozdielne následky aj vo vzťahu k ďalším právam a povinnostiam policajta. Táto systematika bola podľa názoru kasačného súdu rozhodujúca pri posudzovaní predmetného sporu.

Zvýšenú pozornosť venoval kasačný súd výkladu ustanovenia § 190 zákona č. 73/1998 Z. z., ktoré upravuje zrušenie služobného pomeru v skúšobnej dobe. Z jazykového aj systematického výkladu uvedeného ustanovenia vyplýva, že zákon priznáva služobnému úradu možnosť skončiť služobný pomer písomne aj bez uvedenia dôvodov. Uvedená zákonná úprava podľa názoru súdu nepredstavuje legislatívnu medzeru ani procesný nedostatok, ale vedomé rozhodnutie zákonodarcu, ktorý pri skúšobnej dobe vytvoril flexibilnejší režim umožňujúci obom stranám ukončiť služobný pomer bez povinnosti podrobne odôvodňovať svoje rozhodnutie. Predostreté riešenie reflektuje samotnú podstatu skúšobnej doby, počas ktorej sa preveruje nielen odborná pripravenosť policajta, ale aj jeho celková spôsobilosť vykonávať štátnu službu za podmienok kladených na príslušníkov bezpečnostných zborov.

Z uvedeného dôvodu kasačný súd nepovažoval za správny záver krajského súdu, podľa ktorého mala byť absencia odôvodnenia oznámenia o skončení služobného pomeru sama osebe dôvodom na pochybnosti o zákonnosti postupu služobného úradu. Ak zákon výslovne umožňuje skončenie služobného pomeru bez uvedenia dôvodov, nemožno podľa názoru kasačného súdu vytvárať dodatočnú povinnosť odôvodňovať takéto rozhodnutie iba na základe všeobecných princípov. Takýto postup by totiž znamenal, že súdna moc fakticky dopĺňa

zákonnú úpravu o podmienku, ktorú zákonodarca vedome nestanovil. Z pohľadu princípu legality by išlo o výklad prekračujúci rámec zákonného textu, keďže súd by nahradil vôľu zákonodarcu vlastnou predstavou o vhodnejšej právnej úprave.

Napriek tomu však kasačný súd neignoroval skutkové okolnosti prípadu. Naopak, z administratívneho spisu bolo nesporné, že rozhodujúcim impulzom pre skončenie služobného pomeru bola zdravotná nespôsobilosť žalobkyne vykonávať štátnu službu policajta. Túto skutočnosť nepopieral ani samotný služobný úrad, ktorý vo svojich rozhodnutiach opakovane poukazoval na závery lekárskej komisie a na zdravotnú klasifikáciu „D“. Z obsahu spisu bolo zrejmé, že medzi stratou zdravotnej spôsobilosti, návrhom na skončenie služobného pomeru a následným rozhodnutím o povinnosti uhradiť náklady na vzdelávanie existovala priama časová aj vecná súvislosť. Kasačný súd túto okolnosť nespochybňoval, avšak zároveň zdôraznil, že samotná existencia zdravotného dôvodu ešte automaticky neznamená, že služobný úrad bol povinný aplikovať režim prepustenia podľa § 192 zákona č. 73/1998 Z. z. Rozhodujúce bolo, že služobný pomer sa v čase prijatia predmetných rozhodnutí stále nachádzal v štádiu skúšobnej doby, pre ktorú zákon ustanovuje osobitný spôsob jeho skončenia.

Je potrebné zdôrazniť, že v tejto časti rozhodnutia možno identifikovať *ratio decidendi* predmetného judikátu. Najvyšší správny súd totiž vyslovil právny názor, podľa ktorého nemožno zamieňať dôvod, ktorý fakticky viedol služobný úrad k prijatiu personálneho rozhodnutia, so zákonným právnym titulom, na základe ktorého bol služobný pomer ukončený. Hoci bolo z okolností prípadu zrejmé, že zdravotná nespôsobilosť bola bezprostredným impulzom ďalšieho postupu služobného úradu, právne následky bolo potrebné posudzovať podľa ustanovenia, na základe ktorého služobný pomer skutočne zanikol. Keďže išlo o zrušenie služobného pomeru v skúšobnej dobe podľa § 190 zákona č. 73/1998 Z. z., nebolo možné automaticky aplikovať výnimku z povinnosti uhradiť náklady na vzdelávanie viazanú výlučne na prípady prepustenia podľa § 192 ods. 1 písm. a) až c) a ods. 3 uvedeného zákona.

Významnou súčasťou odôvodnenia bolo aj vysporiadanie sa s predchádzajúcou rozhodovacou činnosťou Najvyššieho súdu Slovenskej republiky. Kasačný súd upozornil, že právne závery, o ktoré krajský súd oprel svoje rozhodnutie, už nepredstavujú aktuálnu rozhodovaciu líniu, keďže boli medzičasom prekonané neskorším rozhodnutím. Tým kasačný súd zdôraznil požiadavku rešpektovania kontinuity a vývoja judikatúry. Správne súdy pri rozhodovaní nemôžu vychádzať izolovane z jednotlivých skorších rozhodnutí, ale sú povinné prihliadať aj na následný vývoj judikatúry, najmä ak došlo k zmene právneho názoru na riešenú otázku. Takéto vnímanie prispieva k zabezpečeniu jednotnosti rozhodovacej činnosti a posilňuje právnu istotu účastníkov.

Pri hodnotení predmetného rozhodnutia možno konštatovať, že kasačný súd uprednostnil predovšetkým systematický a jazykový výklad zákona pred širším materiálnym chápaním princípov spravodlivosti. Takýto prístup možno z pohľadu princípu legality považovať za konzistentný, keďže rešpektuje hranice súdnej interpretácie a ponecháva prípadnú zmenu právnej úpravy na zákonodarcu. Súčasne však predmetný judikát otvára odbornú diskusiu o tom, či striktne formalistický výklad vždy vedie k výsledku, ktorý je plne v súlade s účelom právnej úpravy služobného pomeru, osobitne v prípadoch, keď je z okolností veci zrejmé, že policajt objektívne nemohol splniť zákonnú povinnosť zotrvať v služobnom pomere z dôvodov, ktoré nevyvolal vlastným zavinením. Práve napätie medzi požiadavkou striktnej legality a princípom materiálnej spravodlivosti robí z predmetného rozhodnutia významný príspevok do diskusie o hraniciach výkladu služobnoprávnych predpisov.

Význam predmetného rozhodnutia však nemožno zúžiť výlučne na riešenie otázky úhrady nákladov spojených so zvyšovaním kvalifikácie policajta. Jeho podstata spočíva predovšetkým v tom, že kasačný súd pomerne jednoznačne vymedzil hranice súdneho prieskumu pri aplikácii ustanovení zákona č. 73/1998 Z. z., ktoré služobným orgánom priznávajú určitú mieru diskrečnej právomoci. Hoci aj výkon takejto právomoci podlieha

požiadavke zákonnosti, nemožno podľa názoru kasačného súdu prostredníctvom všeobecných princípov nahrádzať alebo modifikovať explicitne formulované zákonné pravidlá. Z uvedeného pohľadu predstavuje predmetný judikát významné potvrdenie zásady, že správne súdnictvo nie je oprávnené vytvárať nové právne normy ani rozširovať zákonom ustanovené výnimky len preto, že by sa v konkrétnom prípade javili ako spravodlivejšie alebo primeranejšie.

Tento právny názor zároveň relevantným spôsobom precizuje samotné chápanie skúšobnej doby v služobnom pomere príslušníkov Policajného zboru. Skúšobná doba nepredstavuje iba časový úsek, počas ktorého policajt preukazuje svoje odborné vedomosti alebo praktické schopnosti, ale vytvára osobitný právny režim, v rámci ktorého zákon priznáva služobnému úradu aj policajtovi širší priestor na rozhodnutie o pokračovaní služobného pomeru. Zákonodarca tým sleduje zabezpečenie flexibility personálnej politiky bezpečnostných zborov, keďže práve v počiatočnej fáze služobného pomeru sa môžu objaviť okolnosti, ktoré objektívne znemožňujú ďalšie zotrvanie policajta vo výkone štátnej služby. Z tohto dôvodu nemožno skúšobnú dobu vnímať len ako procesný inštitút, ale ako samostatný právny režim so svojimi vlastnými pravidlami a právnymi následkami.

Osobitnú pozornosť treba venovať aj spôsobu, akým kasačný súd interpretoval vzájomný vzťah ustanovení § 142b a § 143 zákona č. 73/1998 Z. z. Z odôvodnenia rozhodnutia je jednoznačne zrejmé, že právna úprava úhrady nákladov na vzdelávanie nie je založená na represívnom princípe. Jej účelom nie je sankcionovať policajta za skončenie služobného pomeru ani vytvoriť dodatočný finančný postih za to, že nezotrval vo výkone štátnej služby počas zákonom predpokladaného obdobia. Podstata predmetného inštitútu spočíva na princípe vzájomnosti práv a povinností medzi služobným úradom a policajtom. Na jednej strane štát vytvára podmienky na získanie alebo zvýšenie kvalifikácie, financuje štúdium a umožňuje odborný rast príslušníkov Policajného zboru, na druhej strane od policajta legitímne očakáva, že získané vedomosti využije pri výkone štátnej služby počas určitého obdobia. Ak k tomu nedôjde, zákon vytvára mechanizmus finančnej kompenzácie nákladov, ktoré boli zo strany služobného úradu na vzdelávanie vynaložené.

Tento aspekt rozhodnutia predstavuje jeden z jeho najvýznamnejších interpretačných prínosov. Kasačný súd totiž podrobne vysvetlil, že povinnosť zotrvať po skončení štúdia v služobnom pomere nemožno chápať ako samoúčelnú administratívnu povinnosť. Ide o zákonom konštruovanú protiváhu výhody, ktorú policajt počas služobného pomeru získal. Vzdelávanie financované služobným úradom vytvára pre policajta nepochybne významný benefit, avšak tento benefit nie je poskytovaný výlučne v jeho osobnom záujme. Primárnym cieľom je zvýšenie odbornej úrovne Policajného zboru ako celku, a teda aj efektívnejšie zabezpečenie plnenia úloh štátu v oblasti ochrany verejného poriadku a bezpečnosti. V tomto kontexte predstavuje zotrvanie policajta v služobnom pomere prirodzenú formu návratnosti investície verejných prostriedkov vložených do jeho odborného rastu.

Takéto chápanie predmetnej právnej úpravy zároveň korešponduje s dôvodovou správou k zákonu č. 73/1998 Z. z., na ktorú kasačný súd vo svojom rozhodnutí výslovne poukázal. Zákonodarca už pri prijímaní právnej úpravy vychádzal z predpokladu, že odborná príprava policajtov predstavuje významnú ekonomickú investíciu štátu. Súčasne však považoval za nevyhnutné vytvoriť mechanizmus, ktorý zabezpečí, aby finančné prostriedky vynaložené na vzdelávanie prinášali reálny prospech Policajnému zboru a neboli využívané iba v prospech samotného jednotlivca. Z uvedeného dôvodu bola do právnej úpravy inkorporovaná povinnosť zotrvania v služobnom pomere, prípadne povinnosť uhradiť náklady spojené so vzdelávaním. Kasačný súd týmto výkladom zároveň potvrdil, že predmetná právna úprava sleduje legitímny verejný záujem spočívajúci v ochrane verejných financií a zabezpečení efektívneho fungovania Policajného zboru.

Z pohľadu výkonu štátnej správy je predmetné rozhodnutie významné aj tým, že poskytuje služobným orgánom pomerne jasné metodické usmernenie pri aplikácii ustanovení

upravujúcich skončenie služobného pomeru počas skúšobnej doby. Z rozhodnutia vyplýva, že pokiaľ sú splnené zákonné podmienky ustanovenia § 190 zákona č. 73/1998 Z. z., služobný orgán nie je povinný konkretizovať dôvody skončenia služobného pomeru, pokiaľ nejde o zákonom ustanovené výnimky. Rovnako nie je povinný odôvodňovať, prečo nevyužil iný spôsob skončenia služobného pomeru, ak zákon jeho postup výslovne umožňuje. Takýto výklad posilňuje právnu istotu služobných orgánov pri realizácii personálnych opatrení a zároveň potvrdzuje, že diskrečná právomoc priznaná zákonom má svoje opodstatnenie najmä v období skúšobnej doby, počas ktorého sa vytvára predpoklad pre stabilizáciu personálneho obsadenia Policajného zboru.

Na druhej strane nemožno opomenúť, že predmetné rozhodnutie vyvoláva aj určité otázky z pohľadu ochrany jednotlivca v služobnoprávnych vzťahoch. Hoci kasačný súd dôsledne rešpektoval jazykové a systematické znenie zákona, predmetná vec zároveň poukazuje na situácie, v ktorých môže striktne formalistická aplikácia právnej normy viesť k výsledku, ktorý je z individuálneho pohľadu vnímaný ako tvrdý. Žalobkyňa objektívne stratila zdravotnú spôsobilosť na výkon štátnej služby, pričom zo skutkových okolností prípadu nevyplývalo, že by túto situáciu spôsobila vlastným zavinením alebo úmyselným konaním. Napriek tomu sa v dôsledku zvoleného právneho režimu skončenia služobného pomeru dostala do postavenia osoby povinnej nahradiť služobnému úradu značnú časť nákladov vynaložených na jej vysokoškolské štúdium. Táto okolnosť vytvára priestor na odbornú diskusiu o tom, či súčasná právna úprava dostatočne zohľadňuje všetky situácie, v ktorých policajt objektívne nemôže splniť svoju povinnosť zotrvať v služobnom pomere bez vlastného zavinenia. Takáto diskusia však patrí predovšetkým do roviny legislatívnych úvah, nie do rámca súdnej interpretácie platného práva, čo kasačný súd vo svojom rozhodnutí nepriamo zdôraznil.

Za kľúčový možno považovať aj prístup kasačného súdu k otázke jednotnosti judikatúry. Rozhodnutie totiž výslovne reflektuje vývoj rozhodovacej činnosti najvyšších súdnych autorít a upozorňuje na potrebu rešpektovať aktuálnu judikatútu pri riešení obdobných prípadov. Tento aspekt má zásadný význam nielen pre správne súdy, ale aj pre samotné služobné úrady, ktoré pri rozhodovaní vo veciach služobného pomeru nemôžu vychádzať iba z izolovaných rozhodnutí, ale sú povinné sledovať aj ďalší vývoj judikatúry a jej prípadné korekcie. Zabezpečenie jednotnosti rozhodovacej činnosti totiž predstavuje jeden zo základných predpokladov právnej istoty a predvídateľnosti rozhodovania orgánov verejnej správy, ktoré sú neoddeliteľnou súčasťou princípov demokratického právneho štátu.

Z vyššie uvedených právnych úvah kasačný súd napokon vyvodil záver, že kasačná sťažnosť Ministerstva vnútra Slovenskej republiky bola dôvodná. Napadnutý rozsudok krajského súdu preto nemohol obstáť, keďže jeho právne posúdenie vychádzalo z interpretačného prístupu, ktorý podľa názoru kasačného súdu prekračoval rámec platnej právnej úpravy. Krajský súd založil svoje rozhodnutie predovšetkým na aplikácii všeobecných princípov dobrých mravov a zákazu zneužitia práva, pričom im priznal rozhodujúci význam aj napriek tomu, že zákon č. 73/1998 Z. z. obsahuje v otázke skončenia služobného pomeru počas skúšobnej doby pomerne jednoznačnú právnu úpravu. Takýto výklad však podľa kasačného súdu nerešpektoval systematiku zákona ani vôľu zákonodarcu, ktorý pri skúšobnej dobe vedome vytvoril osobitný právny režim umožňujúci skončenie služobného pomeru aj bez uvedenia dôvodu.

V nadväznosti na uvedené kasačný súd rozsudok krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Zrušením rozhodnutia krajského súdu sa však spor neskončil. Krajský súd bol po vrátení veci viazaný právnym názorom kasačného súdu, čo znamenalo, že pri ďalšom rozhodovaní už nemohol opätovne vychádzať z právnej argumentácie, ktorú kasačný súd označil za nesprávnu. V ďalšom konaní bol povinný rešpektovať záver, že samotná skutočnosť, že služobný pomer bol fakticky ukončený po strate zdravotnej spôsobilosti žalobkyne, ešte

sama osebe neodôvodňuje aplikáciu výnimky podľa § 143 ods. 7 zákona č. 73/1998 Z. z., pokiaľ služobný pomer skončil zrušením v skúšobnej dobe podľa § 190 uvedeného zákona.

Predmetné rozhodnutie preto predstavuje rozhodujúci precedens najmä z pohľadu výkladu právnych následkov jednotlivých spôsobov skončenia služobného pomeru. Najvyšší správny súd jednoznačne zdôraznil, že právne dôsledky nemožno odvodzovať od okolností, ktoré fakticky viedli služobný úrad k prijatiu personálneho opatrenia, ale od právneho titulu, na základe ktorého bol služobný pomer ukončený. Tento záver posilňuje právnu istotu pri aplikácii služobnoprávnych predpisov a zároveň obmedzuje možnosť extenzívneho výkladu zákonných výnimiek prostredníctvom všeobecných právnych princípov. V aplikačnej praxi to znamená, že služobné úrady sú oprávnené vychádzať z právnych následkov jednotlivých spôsobov skončenia služobného pomeru presne v rozsahu, ktorý ustanovil zákonodarca, bez toho, aby boli tieto následky modifikované na základe okolností konkrétneho prípadu, pokiaľ samotný zákon takúto možnosť nepripúšťa.

Z vedeckého hľadiska možno rozhodnutie hodnotiť ako potvrdenie trendu, ktorý je v rozhodovacej činnosti Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky čoraz výraznejší. Ide o dôsledné uprednostňovanie systematického a jazykového výkladu právnych predpisov pred extenzívnou aplikáciou všeobecných princípov spravodlivosti v prípadoch, keď zákonná úprava poskytuje jednoznačné riešenie. Takýto prístup nepochybne prispieva k vyššej miere predvídateľnosti rozhodovania orgánov verejnej správy, zároveň však ponecháva otvorenú odbornú diskusiu o tom, či súčasná právna úprava dostatočne reflektuje všetky životné situácie, v ktorých policajt objektívne nemôže splniť svoju zákonnú povinnosť zotrvať v služobnom pomere bez vlastného zavinenia. Odpoveď na túto otázku však už nepatrí do roviny súdneho výkladu, ale predovšetkým do oblasti legislatívnej politiky štátu.

Dopady rozhodnutia na aplikačnú prax služobných orgánov

Predmetné rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky nepredstavuje významný interpretačný prínos iba vo vzťahu k výkladu ustanovení zákona č. 73/1998 Z. z. upravujúcich povinnosť policajta uhradiť náklady spojené so získaním alebo zvýšením kvalifikácie, ale súčasne vytvára pomerne jednoznačné metodické usmernenie pre rozhodovaciu činnosť služobných orgánov pri aplikácii jednotlivých spôsobov skončenia služobného pomeru. Jeho význam preto presahuje individuálny spor medzi bývalou policajtkou a služobným úradom a dotýka sa každodennej personálnej praxe Policajného zboru, v rámci ktorej dochádza k prijímaniu rozhodnutí s významnými právnymi dôsledkami pre služobný pomer príslušníkov bezpečnostných zborov.

Za jeden z najvýznamnejších prínosov predmetného rozhodnutia možno považovať skutočnosť, že kasačný súd jednoznačne oddelil skutkové okolnosti, ktoré viedli služobný orgán k prijatiu personálneho opatrenia, od právneho titulu, na základe ktorého bol služobný pomer skončený. Z pohľadu aplikačnej praxe ide o mimoriadne významný záver, pretože služobné úrady sú pri rozhodovaní často konfrontované so situáciami, keď existuje viacero objektívnych okolností odôvodňujúcich skončenie služobného pomeru. Rozhodnutie však potvrdzuje, že rozhodujúce nie sú iba skutkové okolnosti prípadu, ale predovšetkým správna voľba zákonného právneho režimu, keďže práve od neho sa odvíjajú ďalšie práva a povinnosti účastníkov.

Z pohľadu personálnych útvarov Policajného zboru možno z predmetného rozhodnutia vyvodiť požiadavku dôsledného rozlišovania jednotlivých spôsobov skončenia služobného pomeru. Hoci sa v konkrétnych prípadoch môže javiť ako účelné aplikovať ten právny inštitút, ktorý zodpovedá bezprostrednej príčine skončenia služobného pomeru, rozhodujúce je, aby zvolený postup rešpektoval systematiku zákona a podmienky ustanovené zákonodarcom pre jednotlivé formy skončenia služobného pomeru. Práve nesprávne zvolený právny režim totiž môže mať následne zásadný vplyv na vznik alebo zánik ďalších práv a povinností, akými sú

napríklad nároky súvisiace s náhradou nákladov na vzdelávanie, výsluhovým zabezpečením alebo ďalšími služobnoprávnymi nárokmi.

Rozhodnutie zároveň predstavuje „upozornenie“ pre vedúcich služobných funkcionárov, riaditeľov útvarov, personálne odbory Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, ako aj ďalšie služobné orgány oprávnené rozhodovať vo veciach služobného pomeru. Napriek tomu, že zákon v niektorých prípadoch priznáva služobným orgánom pomerne široký priestor na voľnú úvahu, výkon tejto právomoci nesmie byť mechanický ani formalistický. Každé personálne rozhodnutie musí byť výsledkom starostlivého posúdenia skutkových okolností konkrétneho prípadu, správnej identifikácie použiteľného zákonného ustanovenia a dôsledného zváženia všetkých právnych následkov, ktoré z prijatého rozhodnutia vyplývajú. Komplexné posúdenie veci predstavuje základný predpoklad zákonného výkonu personálnej právomoci a súčasne minimalizuje riziko následných súdnych sporov.

Z hľadiska výkonu štátnej správy predmetné rozhodnutie prispieva aj k posilneniu princípu právnej istoty a predvídateľnosti rozhodovania. Jednotný výklad právnych následkov jednotlivých spôsobov skončenia služobného pomeru vytvára nielen jasnejšie pravidlá pre samotné služobné orgány, ale aj vyššiu mieru právnej istoty pre príslušníkov Policajného zboru, ktorí môžu dôvodne očakávať, že obdobné skutkové situácie budú orgánmi verejnej správy posudzované jednotným spôsobom. Práve požiadavka jednotnosti rozhodovacej praxe predstavuje jeden zo základných atribútov moderného právneho štátu, keďže eliminuje riziko svojvoľných alebo navzájom rozporných rozhodnutí v skutkovo porovnateľných prípadoch.

Za nemenej kľúčový možno považovať aj preventívny rozmer predmetného rozhodnutia. Jeho závery poskytujú služobným orgánom metodický rámec pre budúce rozhodovanie a zároveň vytvárajú priestor na zjednotenie vnútorných personálnych postupov. Ak budú služobné úrady dôsledne rešpektovať interpretačné závery prezentované Najvyšším správnym súdom Slovenskej republiky, možno dôvodne predpokladať zníženie počtu sporov týkajúcich sa skončenia služobného pomeru a následných majetkových nárokov. Z dlhodobého hľadiska tak predmetné rozhodnutie neprispieva iba k jednotnému výkladu zákona č. 73/1998 Z. z., ale súčasne podporuje efektívnejší, transparentnejší a právne predvídateľnejší výkon štátnej správy v oblasti personálneho riadenia príslušníkov Policajného zboru.

Zoznam použitých zdrojov

1. HAŠANOVÁ, J., BALGA, J., ANDOROVÁ, P. *Policajná správa.* 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2023. 350 s. ISBN 978-80-7380-910-2.
2. MEZEI, J., J. ŠIMONOVÁ, J. NOCIAR, J. DINIČ, I. FUFAĽ. *Štátna služba a služobný pomer príslušníkov Policajného zboru.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-8168-980-2.
3. NOCIAR, J. Podstata vzdelávania a rozvoj ľudských zdrojov v podmienkach policajnej organizácie. In: *Policajná teória a prax.* Bratislava: APZ, 2010, č. 1. s. 90 - 98. Roč. XVIII. ISBN 13335-1370.
4. PAJPACHOVÁ, M. Princípy systému manažérstva kvality v procese vzdelávania príslušníkov Policajného zboru. In: *Celostná príprava manažérov zameraná na ich kvalitu – nutný predpoklad efektívneho riadenia organizácie vo vedomostnej spoločnosti. Zborník vedeckých prác z virtuálnej vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou.* Bratislava: APZ, 2012, s. 21 – 28. ISBN 978-80-8054-530-7.
5. VÁŇA, J. Súčasný „Bezpečnostný manažment“ na Akadémii PZ v kontexte reálnych požiadaviek doby. In: *Celostná príprava manažérov zameraná na ich kvalitu – nutný predpoklad efektívneho riadenia organizácie vo vedomostnej spoločnosti. Zborník vedeckých prác z virtuálnej vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou.* Bratislava: APZ, 2012, s. 61 - 72. ISBN 978-80-8054-530-7.
6. Nariadenie Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 2/2026 o odbornom vzdelávaní príslušníkov Policajného zboru
7. Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky

8. Zákon č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov
9. Rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 6Ssk/102/2022

Informácie o autorovi

plk. PaedDr. Mgr. Bc. Katarína Kezman, PhD.
úrad medzinárodnej policajnej spolupráce
Prezídia Policajného zboru
e-mail: katarina.kezman@minv.sk
telefón: 09610 56410

VÝKLAD POJMU „NEVYHNUTNE POTREBNÝ ČAS“ V ROZHODOVACEJ ČINNOSTI SÚDOV A JEHO VPLYV NA APLIKAČNÚ PRAX POLICAJNÉHO ZBORU[456]

INTERPRETATION OF THE CONCEPT OF „NECESSARY TIME“ IN JUDICIAL DECISION-MAKING AND ITS IMPACT ON THE APPLICATION PRACTISE OF THE POLICE FORCE

Petra Kňažková, Janka Hašanová

Abstrakt
Príspevok analyzuje výklad neurčitého právneho pojmu „nevyhnutne potrebný čas“ v rozhodovacej činnosti správnych súdov. Osobitná pozornosť je venovaná rozhodnutiu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Stk/8/2024 a jeho významu pre aplikačnú prax Policajného zboru.
Kľúčové slová
nevyhnutne potrebný čas, neurčitý právny pojem, Policajný zbor, priestupok, cestná premávka.

Abstract
The paper analyses the Interpretation of the indefinite legal term „necessary time“ in the decision-making activity of administrative courts. Particular attention is paid to the decision of the Supreme Administrative Court of the Slovac Republic, Ref. No. 3Stk/8/2024, and its significance for the application practise of the Police Force.
Key words
necessary time, indefinite legal term, Police Force, misdemeanour, road traffic.

Úvod

Zabezpečenie bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky predstavuje jednu zo základných úloh Policajného zboru (ďalej len „PZ“). Pri výkone tejto činnosti sa príslušníci PZ stretávajú s viacerými situáciami, pri ktorých zákonodarca používa neurčité právne pojmy. Ich obsah nie je jednoznačne vymedzený právnym predpisom a jeho konkrétny význam je potrebné určiť až prostredníctvom aplikačnej praxe a rozhodovacej činnosti súdov.[457]

Jedným z takýchto pojmov je aj pojem „nevyhnutne potrebný čas“, ktorý sa nachádza v ustanovení § 44 ods. 7 zákona č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o cestnej premávke“). Uvedené ustanovenie umožňuje vodičovi vozidla s parkovacím preukazom stáť na mieste vyhradenom pre vozidlá prepravujúce osoby s ťažkým zdravotným postihnutím. Vodič osobitne označeného vozidlo podľa § 44 ods. 1 písm. b) zákona o cestnej premávke, ktorým je vozidlo lekára pri poskytovaní zdravotnej starostlivosti a vodič vozidla s parkovacím preukazom nemusí po nevyhnutne potrebný čas dodržiavať zákaz státia. Ak je to nevyhnutné, môže vodič takéhoto vozidla vchádzať aj tam, kde je dopravnou značkou vjazd povolený len vymedzenému okruhu vozidiel a do pešej zóny, pritom nesmie ohroziť bezpečnosť cestnej premávky. Týmto oprávnením nie je dotknutá povinnosť vodiča uposlúchnuť pokyn, výzvu alebo príkaz policajta súvisiaci s výkonom jeho oprávnení podľa tohto zákona.[458]

Predmetné ustanovenie vymedzuje podmienky, za ktorých môže vodič vozidla prepravovať osobu s ťažkým zdravotným postihnutím a má parkovací preukaz, stáť alebo zastaviť aj na miestach, kde by to za normálnych okolností nebolo dovolené (napríklad v pešej zóne), ale len počas „nevyhnutne potrebného času“ a za podmienky, že neohrozí bezpečnosť cestnej premávky. Problém je v tom, že zákon nevysvetľuje, čo sa rozumie pod pojmom „nevyhnutne potrebný čas.“

[456] Príspevok je spracovaný ako výstup vedeckovýskumnej úlohy realizovanej na Akadémii Policajného zboru v Bratislave č. 274 s názvom *„Vplyv rozhodnutí súdov na činnosť subjektov bezpečnostnosprávnych služieb“*.
[457] Zákon č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke v znení neskorších predpisov.
[458] § 44 ods. 7 zákona č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke v znení neskorších predpisov.

Aplikačnou nejasnosťou predmetného ustanovenia je skutočnosť, že zákonodarca pojem „nevyhnutne potrebný čas“ bližšie nedefinuje a neurčuje ani objektívne kritéria, podľa ktorých by bolo možné jednoznačne posúdiť jeho rozsah. V aplikačnej praxi preto vznikajú situácie, v ktorých je potrebné individuálne posudzovať konkrétne skutkové okolnosti prípadu. Otázka výkladu predmetného pojmu sa stala predmetom rozhodovacej činnosti Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky v konaní vedenom pod sp. zn. 3Stk/8/2024. V uvedenej veci správne orgány dospeli k záveru, že vodič vozidla prepravujúci osobu s ťažkým zdravotným postihnutím prekročil rámec nevyhnutne potrebného času, keď zotrval s vozidlom v pešej zóne dlhšie, než si podľa ich názoru vyžadoval účel prepravy. Žalobca naopak argumentoval tým, že dĺžka státia bezprostredne súvisela so zdravotným stavom prepravovanej osoby s potrebou zabezpečenia jej mobility. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky sa preto musel zaoberať otázkou, akým spôsobom je potrebné predmetný neurčitý právny pojem vykladať a aké okolnosti majú správne orgány pri jeho posudzovaní zohľadňovať.

Neurčitý právny pojem v teórii správneho práva

Právne normy nie je možné formulovať tak, aby predvídali všetky situácie, ktoré môžu v aplikačnej praxi nastať. Z uvedeného dôvodu zákonodarca využíva aj neurčité právne pojmy, ktorých obsah nie je možné presne vymedziť právnym predpisom. Ich konkrétny význam je potrebné zisťovať prostredníctvom výkladu s prihliadnutím na účel právnej úpravy, okolnosti konkrétneho prípadu a ustálenú rozhodovaciu činnosť súdov.[459]

Neurčité právne pojmy sa vyskytujú vo viacerých odvetviach verejného práva. Medzi najčastejšie patrí napríklad verejný záujem, primeraná lehota, závažný spôsob konania, dôvodné podozrenie alebo nevyhnutne potrebný čas. Ich spoločným znakom je absencia presného zákonného vymedzenia, pričom správny orgán je povinný obsah takéhoto pojmu v každom jednotlivom prípade riadne odôvodniť.[460]

Sme toho názoru, že využívanie neurčitých právnych pojmov je nevyhnutné, keďže umožňuje flexibilnú aplikáciu práva na rozmanité životné situácie. Na druhej strane však vytvára priestor pre rozdielnu interpretáciu zo strany správnych orgánov, čo môže viesť k právnej neistote.

Práve z toho dôvodu nadobúda význam rozhodovacia činnosť súdov, ktorá postupne vytvára interpretačné pravidlá a prispieva k jednotnej aplikačnej praxi.[461]

Výklad pojmu „nevyhnutne potrebný čas“ v rozhodnutí Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky

Rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Stk/8/2024 predstavuje významný príspevok k výkladu neurčitého právneho pojmu „nevyhnutne potrebný čas“, ktorý je obsiahnutý v ustanovení § 44 ods. 7 o cestnej premávke. Predmetné rozhodnutie riešilo otázku, akým spôsobom majú správne orgány posudzovať čas, počas ktorého je vodič vozidla prepravujúceho osobu s ťažkým zdravotným postihnutím oprávnený využívať výnimky zo všeobecných pravidiel cestnej premávky.[462]

Podstatou sporu bolo posúdenie, či vodič vozidla označeného parkovacím preukazom osoby s ťažkým zdravotným postihnutím zotrval v priestore pešej zóny iba počas nevyhnutne potrebného času súvisiaceho s prepravou takejto osoby, alebo či už prekročil zákonom predpokladaný rozsah oprávnenia. Správne orgány vychádzali z reštriktívneho výkladu predmetného ustanovenia a dospeli k záveru, že vodič využil oprávnenie dlhšie, než bolo

[459] HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část.* Praha: C.H. Beck, 2016, s. 145.
[460] PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část.* Brno: Masarykova univerzita, 2021, s. 102.
[461] POTASCH, P., HAŠANOVÁ, J., VALLOVÁ, J., MILUČKÝ, J., MEDŽOVÁ, D. *Správny poriadok. Komentár.* 4. vyd. Praha: C.H.Beck, 2022, s. 38-40.
[462] § 44 ods. 7 zákona č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke v znení neskorších predpisov.

potrebné na samotnú prepravu osoby s ťažkým zdravotným postihnutím.[463]

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky však poukázal na skutočnosť, že zákon pojem „nevyhnutne potrebný čas“ bližšie nevymedzuje. V dôsledku toho nie je možné jeho obsah určovať mechanicky alebo len na základe časového údaja. Posúdenie musí vždy vychádzať z individuálnych okolností konkrétneho prípadu, pričom správne orgány sú povinné zohľadňovať účel predmetného ustanovenia a osobitné potreby osôb s ťažkým zdravotným postihnutím.[464]

Súd zdôraznil, že účelom § 44 ods. 7 zákona o cestnej premávke nie je poskytovanie neoprávnených výhod držiteľom parkovacích preukazov, ale kompenzácia objektívnych obmedzení vyplývajúcich zo zdravotného stavu týchto osôb. Z uvedeného dôvodu nemožno pojem „nevyhnutne potrebný čas“ vykladať výlučne z pohľadu priemerného zdravého človeka. Naopak, potrebné je prihliadať na konkrétny zdravotný stav prepravovanej osoby, jej mobilitu, schopnosť samostatného pohybu, potrebu sprievodu a ďalšie okolnosti, ktoré môžu mať vplyv na čas potrebný na vykonanie prepravy.[465]

Sme toho názoru, že uvedený právny záver Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky je správny a plne korešponduje s účelom právnej úpravy. Ak by bol pojem „nevyhnutne potrebný čas“ vykladaný striktne časovo alebo formalisticky, mohlo by dochádzať k situáciám, v ktorých by osoby s ťažkým zdravotným postihnutím boli fakticky zbavené možnosti využívať oprávnenia, ktoré im zákon priznáva. Takýto výklad by bol v rozpore nielen s účelom zákona o cestnej premávke, ale aj so zásadou ochrany zraniteľných skupín osôb a princípom materiálnej rovnosti.[466]

Rozhodnutie zároveň predstavuje významné usmernenie pre aplikačnú prax PZ. Príslušníci PZ pri objasňovaní priestupkov a výkone dohľadu nad bezpečnosťou a plynulosťou cestnej premávky nemôžu vychádzať len zo samotnej dĺžky státia vozidla. Nevyhnutné je skúmať všetky relevantné okolnosti konkrétneho prípadu a svoje závery náležite odôvodniť. V opačnom prípade by mohlo dôjsť k nezákonnému zásahu do práv s ťažkým zdravotným postihnutím a k nesprávnemu právnemu posúdeniu skutku.[467]

Hranice správnej úvahy pri aplikácii § 44 ods. 7 zákona o cestnej premávke

Používanie neurčitých právnych pojmov v právnych normách prirodzene vytvára priestor pre individuálne posudzovanie konkrétnych skutkových okolností zo strany správnych orgánov. Takáto činnosť býva v právnej teórii označovaná ako správna úvaha. V prípade ustanovenia § 44 ods. 7 zákona o cestnej premávke je správna úvaha nevyhnutná najmä pri posudzovaní toho, či vodič vozidla prepravujúceho osobu s ťažkým zdravotným postihnutím využil svoje zákonné oprávnenie len počas „nevyhnutne potrebného času“, alebo už prekročil hranice oprávnenia priznaného zákonom.[468]

Správna úvaha však nepredstavuje oprávnenie správneho orgánu rozhodovať ľubovoľne alebo subjektívne podľa vlastného presvedčenia. Naopak, ide o zákonom predpokladaný postup, pri ktorom musí správny orgán prihliadať na všetky rozhodujúce okolnosti prípadu a svoje závery presvedčivo odôvodniť. Ustálená judikatúra správnych súdov dlhodobo zdôrazňuje, že správna úvaha nesmie prerásť do svojvôle, ale musí byť založená na objektívne zistenom skutkovom stave a rešpektovaní účelu právnej normy.[469]

V posudzovanom prípade Najvyšší správny súd Slovenskej republiky upozornil na

[463] Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Stk/8/2024.
[464] Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Stk/8/2024.
[465] Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Stk/8/2024.
[466] Čl. 12 ods. 1Ústavy Slovenskej republiky, čl. 20 Dohovoru OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím.
[467] Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Stk/8/2024.
[468] § 44 ods. 7 zákona č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke v znení neskorších predpisov.
[469] POTASCH, P., HAŠANOVÁ, J., VALLOVÁ, J., MILUČKÝ, J., MEDŽOVÁ, D. *Správny poriadok. Komentár.* 4. vyd. Praha: C.H.Beck, 2022, s. 214-218.

skutočnosť, že správne orgány nemôžu vychádzať iba z vlastnej predstavy o tom, aký čas by mal byť potrebný na prepravu osoby s ťažkým zdravotným postihnutím. Takýto prístup by bol príliš formalistický a nezohľadňoval by individuálne okolnosti konkrétneho prípadu. Pri posudzovaní dĺžky státia vozidla je potrebné prihliadať najmä na zdravotný stav prepravovanej osoby, mieru jej mobility, potrebu sprievodu, architektonické podmienky miesta, ako aj ďalšie okolnosti, ktoré môžu mať vplyv na čas potrebný na bezpečný pohyb osoby s ťažkým zdravotným postihnutím.[470]

Za významný prínos predmetného rozhodnutia považujeme skutočnosť, že poskytuje jasnejšie interpretačné východiská pre aplikačnú prax PZ. V minulosti mohlo dochádzať k situáciám, v ktorých bolo splnenie podmienky „nevyhnutne potrebného času" posudzované predovšetkým podľa samotnej dĺžky státia vozidla. Domnievame sa však, že takýto prístup nemusí vždy viesť k spravodlivému a zákonnému posúdeniu vecí, keďže dostatočne nezohľadňuje individuálne okolnosti prípadu ani osobitné potreby osôb s ťažkým zdravotným postihnutím, ktorým právna úprava poskytuje zvýšenú ochranu.

Osobitný význam má rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky aj z pohľadu ochrany práv osôb s ťažkým zdravotným postihnutím. Účelom predmetného ustanovenia totiž nie je vytvárať neoprávnené výhody pre držiteľov parkovacích preukazov, ale kompenzovať objektívne znevýhodnenia vyplývajúce z ich zdravotného stavu. Pri výklade právnej normy preto nemožno abstrahovať od sociálneho účelu právnej úpravy a od princípu rovnosti, ktorý vyžaduje zohľadňovanie rozdielneho postavenia jednotlivých skupín osôb.[471]

Rozhodnutie zároveň zdôrazňuje význam individuálneho posudzovania každého prípadu. Nie je možné vopred určiť presnú časovú hranicu, po uplynutí ktorej by bolo možné automaticky konštatovať porušenie zákona. Takýto výklad by bol v rozpore so samotnou podstatou neurčitého právneho pojmu. Správne orgány sú preto povinné skúmať všetky relevantné skutkové okolnosti a až následne vyvodiť záver o tom, či boli podmienky ustanovenia § 44 ods. 7 zákona o cestnej premávke splnené.[472]

Podľa nášho názoru predstavuje rozsudok sp. zn. 3Stk/8/2024 významný príspevok k zjednoteniu rozhodovacej praxe správnych orgánov. Súčasne vytvára metodické usmernenie pre príslušníkov PZ, ktorí sa pri výkone služby stretávajú s aplikáciou predmetného ustanovenia. Rozhodnutie potvrdzuje, že pri posudzovaní priestupkov nemožno vychádzať len z formalistického výkladu zákona, ale je potrebné rešpektovať jeho účel, základné zásady správneho trestania a individuálne okolnosti každého prípadu.

Dokazovanie v priestupkovom konaní pri posudzovaní „nevyhnutne potrebného času"

Priestupkové konanie predstavuje osobitný druh správneho konania, ktorého cieľom je spoľahlivo zistiť skutkový stav veci a rozhodnúť o tom, či došlo k spáchaniu priestupku. Jednou zo základných povinností správneho orgánu je zistenie skutkového stavu v rozsahu nevyhnutnom pre prijatie zákonného a spravodlivého rozhodnutia.[473]

V prípadoch týkajúcich sa aplikácie § 44 ods. 7 zákona o cestnej premávke môže byť dokazovanie mimoriadne náročné. Správny orgán je totiž povinný preukázať nielen samotné státie vozidla v priestore, kde je státie obmedzené alebo zakázané, ale aj skutočnosť, že vodič prekročil hranice zákonnej výnimky vzťahujúcej sa na osoby s ťažkým zdravotným postihnutím. Pri posudzovaní splnenia podmienky „nevyhnutne potrebného času" nemožno vychádzať výlučne z časového údaja alebo subjektívneho názoru zasahujúceho policajta. Nevyhnutné je skúmať všetky okolnosti konkrétneho prípadu, najmä zdravotný stav prepravovanej osoby, jej schopnosť samostatného pohybu, potrebu sprievodu, účel zastavenia

[470] Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Stk/8/2024.
[471] Čl. 12 ods. 1Ústavy Slovenskej republiky, čl. 20 Dohovoru OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím.
[472] Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Stk/8/2024.
[473] § 32 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov.

vozidla a dĺžku jeho státia.[474]

Významnú úlohu v priestupkovom konaní zohrávajú jednotlivé dôkazné prostriedky. V aplikačnej praxi ide najmä o úradné záznamy príslušníkov PZ, fotodokomentáciu, kamerové záznamy, výpovede účastníkov konania alebo ďalších svedkov. Práve prostredníctvom vykonaného dokazovania musí správny orgán vytvoriť dostatočný skutkový základ pre svoje rozhodnutie.[475]

Za osobitne významnú považujeme skutočnosť, že v obdobných prípadoch nemožno automaticky vychádzať z predpokladu protiprávnosti konania vodiča. Pokiaľ existujú okolnosti nasvedčujúce tomu, že dĺžka státia bola ovplyvnená zdravotným stavom osoby s ťažkým zdravotným postihnutím alebo inými objektívnymi okolnosťami, je povinnosťou správneho orgánu tieto skutočnosti dôsledne preveriť a vyhodnotiť. V opačnom prípade by mohlo dôjsť k porušeniu zásady objektívneho zisťovania skutkového stavu.[476]

Rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Stk/8/2024 zároveň poukazuje na význam riadneho odôvodnenia rozhodnutí správnych orgánov. Pokiaľ správny orgán dospeje k záveru, že vodič prekročil rámec „nevyhnutne potrebného času“, musí svoje rozhodnutie opierať o konkrétne zistené skutkové okolnosti a presvedčivú právnu argumentáciu. Samotné konštatovanie o neprimeranej dĺžke státia bez ďalšieho odôvodnenia nemožno považovať za dostatočné.[477]

Z pohľadu aplikačnej praxe PZ možno konštatovať, že predmetné rozhodnutie zdôrazňuje potrebu individuálneho a dôsledného posudzovania každého prípadu. Príslušníci PZ by mali pri dokumentovaní obdobných skutkov venovať zvýšenú pozornosť všetkým okolnostiam, ktoré môžu mať význam pre následné priestupkové konanie a tým prispieť k zákonnému a spravodlivému rozhodnutiu správneho orgánu.

Záver

Neurčité právne pojmy predstavujú nevyhnutnú súčasť právneho poriadku, pričom ich využívanie umožňuje reagovať na rozmanité životné situácie, ktoré nie je možné vopred presne predvídať a normatívne upraviť. Na druhej strane však ich existencia vytvára priestor pre rozdielnu interpretáciu a aplikačné problémy v rozhodovacej činnosti správnych orgánov. Jedným z takýchto pojmov je aj pojem „nevyhnutne potrebný čas“. Ide o neurčitý právny pojem, ktorého obsah nie je v právnej úprave jednoznačne vymedzený. Jeho interpretácia je preto ponechaná na aplikačnú prax správnych orgánov a rozhodovaciu činnosť správnych súdov.

Rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Stk/8/2024 významne prispelo k objasneniu obsahu predmetného pojmu a zdôraznilo potrebu individuálneho posudzovania každého prípadu. Za jeho hlavný prínos považujeme skutočnosť, že poskytuje príslušníkom PZ interpretačné usmernenie pri aplikácii § 44 ods. 7 zákona o cestnej premávke.

Predmetné rozhodnutie môže prispieť k jednotnejšej aplikačnej praxi a zároveň k lepšej ochrane práv osôb s ťažkým zdravotným postihnutím pri zachovaní požiadaviek bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky.

Zoznam použitých zdrojov

1. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část.* Praha: C.H. Beck, 2016, 570 s. ISBN 978-80-7400-624-1.

[474] Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Stk/8/2024.
[475] POTASCH, P. *Zákon o priestupkoch. Veľký komentár.* Žilina: Eurokódex, 2016.
[476] § 32 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok)
[477] Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Stk/8/2024.

2. POTASCH, P., HAŠANOVÁ, J., VALLOVÁ, J., MILUČKÝ, J., MEDŽOVÁ, D. *Správny poriadok. Komentár.* 4. vyd. Praha: C.H.Beck, 2022, 682 s. ISBN 978-80-7400-908-2.
3. POTASCH, P. *Zákon o priestupkoch. Veľký komentár.* Žilina: EUROKÓDEX, 2016, 391 s. ISBN 978-80-8155-061-4.
4. PRŮCHA P. *Správní právo. Obecná část.* Brno: Masarykova univerzita, 2021, 372 s. ISBN 978-80-280-0503-0.
5. Dohovor Organizácie Spojených národov o právach osôb so zdravotným postihnutím
6. Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov
7. Zákon č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
8. Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov
9. Rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 3Stk/8/2024

Informácie o autorovi

kpt. JUDr. Petra Kňažková
Okresné riaditeľstvo Policajného zboru v Trnave
Vnútorné oddelenie – skupina prevencie
e-mail: petra.knazkova@minv.sk
telefón: 096110 3128

plk. doc. JUDr. Mgr. Janka Hašanová, PhD.
Akadémia Policajného zboru v Bratislave
Katedra správneho práva
e-mail: janka.hasanova@akademiapz.sk
telefón: 09610 57 364

UŽŠÍ TEMATICKÝ DISKURS K APLIKAČNÍM ZVLÁŠTNOSTEM ADMINISTRATIVNĚPRÁVNÍHO POTÍRÁNÍ VYBRANÉHO SEGMENTU „JINÉ PROTISPOLEČENSKÉ ČINNOSTI“, TJ. PŘESTUPKŮM PROTI OBČANSKÉMU SOUŽITÍ - „UBLÍŽENÍ NA CTI“

A MORE NARROWLY FOCUSED THEMATIC DISCOURSE ON THE APPLICATION-SPECIFIC PARTICULARITIES OF THE ADMINISTRATIVE-LEGAL ENFORCEMENT MECHANISMS TARGETING A SELECTED SEGMENT OF „OTHER ANTISOCIAL CONDUCT“, NAMELY OFFENCES AGAINST CIVIL COEXISTENCE, WITH PARTICULAR EMPHASIS ON ACTS CONSTITUTING „INSULTS TO HONOUR“

Josef Kříha

Abstrakt
S poukazem k trvalé celospolečenské a odborné aktuálnosti zkoumané odborné tematické oblasti vymezené v předkládaném příspěvku je primárně nezbytné poukázat k dané objektivní okolnosti, tj. kdy dílem zájmově zkoumaný segment tzv. jiné protispolečenské činnosti, tj. eklekticky avizovaná protiprávní jednání, naplňující znaky skutkové podstaty přestupku proti občanskému soužití lze i s přihlédnutím k sekundárnímu vyhodnocení kvantitativních výstupů z pohledu fenomenologického zařadit zcela nezpochybnitelně mezi tzv. nejfrekventovanější a to nejen v rámci teritoriálního území České, ale i Slovenské republiky, což je logicky dáno zejména jeho objektem, tj. zájmem státu chránit tak významné hodnoty a statky jakými jsou např. zdraví nebo čest občanů etc. Předkládaný příspěvek tak formou recentního teoreticko-praxeologického monitoringu zájmově reflektované výseče zvláštní právní úpravy správního (přestupkového) práva formou de lege lata postihu vyjadřuje ambici naplnit jeho obecně stanovený cíl, tj. s ohledem k dynamičnosti vývoje legislativní úpravy zkoumané tematické oblasti v rámci teritoriálního území České republiky recentně a praxeologickou formou detekovat z pohledu administrativního práva ex lege vybraný a významný hmotněprávní a procesuální aplikační potencionál, který je z pohledu fakticity administrativněprávního potírání úseji konkretizovaného segmentu „jiné protispolečenské činnosti“, tj. přestupků proti „občanskému soužití“ - „urážek na cti“ upotřebitelný pro místně a věcně dotčené orgány veřejné správy.
Klíčová slova
aplikační zvláštnosti, občanské soužití, osoba přímo postižená spácháním přestupku, správní trest, procesní součinnost, přestupek, správní trestání, ústní jednání, urážka na cti, usmíření, smír.

Abstract
With regard to the enduring societal and scholarly relevance of the thematic domain examined in this contribution, it is first necessary to draw attention to the objective circumstance that the segment of so-called „other antisocial conduct” - namely the eclectic spectrum of unlawful acts fulfilling the elements of the administrative offence against civil coexistence—may, even when taking into account secondary evaluations of quantitative outputs, be unequivocally classified from a phenomenological perspective among the most frequently occurring forms of administrative delinquency. This tendency is observable not only within the territory of the Czech Republic but likewise in Slovakia, which is logically attributable above all to the nature of the protected interest, i.e., the state's obligation to safeguard such fundamental values as the health, honour, and dignity of individuals. The present contribution, through a recent theoretical-praxeological monitoring of the relevant segment of the special legal regulation of administrative (misdemeanour) law and its de lege lata enforcement mechanisms, aspires to fulfil its generally defined objective. Specifically, with regard to the dynamic development of the legislative framework governing the examined area within the Czech Republic, it seeks-through a praxeologically grounded approach-to identify the materially and procedurally significant application potential embedded ex lege within administrative law. This potential is, from the standpoint of factual administrative-legal enforcement, directly utilizable by the locally and materially competent public administration authorities in addressing the more narrowly delineated segment of „other antisocial conduct”, namely offences against civil coexistence with a particular focus on defamation of honour.
Keywords
application specificities; civil coexistence; administrative penalty; procedural cooperation; offence; administrative punishment; oral hearing; defamation of honour; reconciliation; amicable settlement.

Předpokládaný cíl a přínos předkládaného příspěvku

S ohledem k primárnímu analytickému a syntetizujícímu teoretickému monitoringu zájmově reflektované výseče *„zvláštní“* právní úpravy správního práva v de lege lata postihu formou zájmového aplikačního dílem úžeji komparativně analyzovat recentní stav a možnou procesuální upotřebitelnost eklekticky poukazované hmotněprávní a procesněprávní materie administrativního práva, která je upotřebitelná pro faktické potírání vybraného segmentu jiné protispolečenské činnosti, tj. přestupkům proti *občanskému soužití – urážkám na cti.*

Teoreticko-praxeologické vymezení vybraných hmotněprávních a procesněprávních ustanovení správního /přestupkového/ práva upotřebitelných v rámci administrativně-právního potírání přestupků proti občanskému soužití – urážek na cti

Přestupky proti občanskému soužití v optice lex specialis účinné právní úpravy

Samotné přestupky proti občanskému soužití, lze toliko obecně řečeno vymezit jako jednání pachatele přestupku narušující dobré vztahy mezi lidmi tvořícími určitou společnost. V intencích účinného legislativního prostředí České republiky zvláštní právní předpis, tj. zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů /dále jen **„zákon o některých přestupcích“**/ v aplikaci ustanovení § 7 cit. zákona ex lege vymezuje a chrání několik společensky důležitých atributů lidského života, tj. zejména ochranu lidské důstojnosti, cti, lidského zdraví, poklidného soužití v souvislosti s právem na soukromí, na rodinný život a v neposlední řadě ochrana před rasovou či jinou diskriminací etc. Zákonodárce České republiky toliko definuje avizované přestupky, které reagují na některé konfliktní situace v mezilidských vztazích, např. spory mezi příbuznými, či osobami blízkými, šikanu, pomluvy, vyhrožování a či další sousedské spory. *Pozn. autor příspěvku: S poukazem ke shora uvedenému je zapotřebí poukázat i k dané objektivní okolnosti, že druhovým objektem skutkové podstaty je zde občanské soužití. Individuálním objektem je např. zájem na ochraně zdraví, práv příslušníků národnostních menšin, cti* etc. Jak již bylo naznačeno postulát občanské soužití se obdobně jako pojem veřejný pořádek řadí mezi tzv. neurčité právní pojmy. Obvykle jim míníme určitý souhrn pravidel chování lidí jejíž zachování je podle obecného názoru nutnou podmínkou spořádaného a harmonického soužití. Ať již mají tato pravidla psanou nebo nepsanou podobu, např. nepsaným pravidlem je, že mladší zdraví staršího, muž zdraví ženu etc. V obecné rovině jsou ztělesněním určitých standardů slušnosti a jejich společným cílem je předcházet vzniku újmy na právech a zájmech dotčených osob etc. Pokud tato pravidla nejsou dodržována tím, že flagrantně vybočí z mezí slušnosti, porušuje nebo ohrožuje občanské soužití. Přestupků v aplikaci ustanovení § 7 odst. 3 zákona o některých přestupcích se tak může dopustit jakákoliv osoba tedy nepodnikající i podnikající fyzická osoba nebo právnická osoba, která je tzv. deliktně odpovědna a která jedná zákonem stanoveným způsobem etc. Přestupků ublížení na zdraví a vyhrožování újmou na zdraví se může dopustit pouze fyzická osoba. Přestupku ublížení na cti, nepravdivého obvinění z přestupku, schválnosti, nebo tzv. jiného hrubého jednání, se může dopustit pouze nepodnikající fyzická osoba nebo právnická osoba, nikoliv však podnikající fyzická osoba.

Přestupky proti občanskému soužití – ublížení na zdraví a zvláštnosti jejich projednávání – aplikační diskurs

Zvláštnosti přestupků ex lege vymezených v aplikaci ustanovení § 7 zákona o některých přestupcích zákonodárce recentně vymezuje, že k jejich projednání z moci úřední vyžaduje aktuálně účinný zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky, ve znění pozdějších předpisů /dále jen **„zákon o odpovědnosti za přestupky“**/ tzv. součinnost *„osob*

přímo postižených spácháním přestupku“.[478] Tato součinnost spočívá v tom, že tzv. *„osoba přímo postižená spácháním přestupku“* musí obligatorně uplatnit směrem k místně a věcně příslušnému správnímu orgánu tzv. *„souhlas k zahájení řízení o takovém přestupku“*, nebo v případě, že již správní /přestupkové/ řízení o němž zahájeno bylo, aby v něm bylo možné pokračovat.[479] *Pozn. autor příspěvku: V podstatě jde o tu skupinu přestupků, které zákonodárce v historicky určující době účinnosti recentně již „zrušeného zákona o přestupcích“ vymezoval jako tzv. „návrhové“ přestupky. S poukazem k shora uvedenému toliko jde o skutkově rozmanitá protiprávní jednání, naplňující znaky skutkové podstaty přestupků proti „občanskému soužití“, spáchané mezi osobami blízkými /např. „ublížení na zdraví“, „nepravdivé obvinění z přestupku“, „schválností“, „vyhrožování“ či „jiného hrubého jednání“ a dále o přestupek „hrubé urážky na cti“/,* k jehož projednání i když není spáchán mezi osobami blízkými se obligatorně vyžaduje udělení tzv. *„souhlasu k zahájení správního (přestupkového) řízení“*. Recentní procesněprávní zvláštnosti ex lege vymezené v aplikaci ustanovení § 7 odst. 2 písm. b) zákona o některých přestupcích, jehož se může dopustit právnická osoba je, že i zde je řízení o takovém přestupku podmíněno udělením shora naznačeného souhlasu k zahájení správního /přestupkového/ řízení, existuje-li mezi právnickou osobou a jejím statutárním orgánem, případně zaměstnancem vztah, který je v podstatě roven vztahu mezi osobami blízkými[480]. *Pozn. autora příspěvku - srov. aplikaci ustanovení § 22 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů /dále jen **„občanský zákoník“**/*. Po subjektivní stránce je pouze u přestupků fyzické osoby v aplikaci § 7 odst. 1 písm. c) zákona o některých přestupcích zapotřebí úmyslného zavinění. U ostatních přestupků fyzických osob postačí zavinění z nedbalosti. U pachatele podnikající fyzické osoby nebo právnické osoby se subjektivní stránka přestupku nezkoumá. U těchto přestupků není trestný pokus a jejím pachatelem nemůže toliko být organizátor, návodce nebo pomocník ve smyslu aplikace ustanovení § 13 odst. 4 zákona o odpovědnosti za přestupky, jelikož to ustanovení § 7 zákona o některých přestupcích u žádného z přestupků, které obsahuje výslovně nestanoví. Za přestupek fyzické osoby může místně a věcně příslušný správní orgán spolu se správním trestem uložit pachateli omezující opatření. Protiprávního jednání, naplňujícího znaky skutkové podstaty přestupku vymezené v aplikaci ustanovení § 7 zákona o některých přestupcích projednávají pověřené úřední osoby místně a věcně příslušných správních orgány obcí I.-III. typu nebo jejich tzv. kolegiální zvláštní orgány (komise), pakliže jsou zřízeny, přičemž v případě pravomocného shledání viny se zapisují do evidence přestupků poněvadž to recentně zákon o odpovědnosti za přestupky v aplikaci ustanovení § 12 ex lege výslovně vymezuje etc. Kromě shora naznačeného místně a věcně příslušného správního orgánu může tyto přestupky recentně příkazem na místě řešit orgán Policie ČR, orgán vojenské policie nebo strážník obecní policie. *Pozn. autora příspěvku - srov. viz aplikace ustanovení 91 odst. 2 písm. a), b), e) zákona o odpovědnosti za přestupky*. Přestupku se dopustí nepodnikající fyzická osoba nebo právnická osoba způsobem, kdy jinému ublíží na cti, tím, že ho zesměšní, nebo ho jiným způsobem hrubě urazí. Dle zprostředkovaně vyhodnocovaného názorového proudu parafrázovaného autora např. /Strakoš, 2018/ se přestupek ublížení na cti nebo jak se také dle zprostředkovaného autorského poukazu taktéž archaicky vymezuje na cti utrhání /popř. tzv. nářku cti/, byl do určujícího data, tj. do 30.6.2017, resp. do účinnosti již zrušeného zákona o přestupcích upraven v tehdejší aplikaci ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) shora neúčinného zákona. Jednalo se toliko o v aplikační veřejnoprávní praxi četně se vyskytující přestupek, který bylo možné projednat jen na návrh poškozené, resp. postižené osoby etc. Dnem uplatnění předmětného návrhu (žádosti) bylo řízení o tomto přestupku tzv. zahájeno etc. *Pozn. autor příspěvku: Oproti*

[478] Pozn. autor příspěvku: Srov. taktéž blíže aplikaci ustanovení § 71 „zákona o odpovědnosti za přestupky“.
[479] Pozn. autor příspěvku: V podstatě jde o tu skupinu přestupků, které zákonodárce v době účinnosti „již zrušeného zákona o přestupcích“ vymezoval jako tzv. „návrhové“ přestupky
[480] Pozn. autor příspěvku: Srov. taktéž aplikace ustanovení § 22 „občanského zákoníku“.

aktuálně účinné právní úpravě, které již recentně vyžaduje již obligatorní poučení tzv. „osoby přímo postižené spácháním přestupku" a stanovení lhůty k uplatnění tzv. „souhlasu k zahájení správního (přestupkového) řízení" ze strany místně a věcně příslušného „správního orgánu". Již „zrušený přestupkový zákon" toliko umožňoval bezprostředně poučovat případné navrhovatele ze strany místně a věcně příslušným policejním orgánem a to v době před procesní realizací oznámení poukazovaného podezření ze spáchání přestupku místně a věcně příslušného správního orgánu (Kříha, 2014). V případě, kdy po oznámení podezření ze spáchání poukazovaného přestupku navrhovatel neuplatnil návrh na projednání přestupku místně a věcně příslušný správní orgán věc ex lege odložil např. dle aplikace ustanovení § 66 odst. 3 písm. f) již recentně „zrušeného zákona o přestupcích" (Kříha, 2014) etc. Po uplatnění předmětného návrhu, tj. zahájení řízení se místně a věcně příslušný správní orgán obligatorně musel pokusit obviněného a navrhovatele tzv. smířit dle aplikace ustanovení § 78 již zrušeného zákona o přestupcích. V případě akceptace smíru ze strany obviněného a navrhovatele následně místně a věcně příslušný aplikující správní orgán řízení o přestupku v rámci svého meritorního rozhodnutí zastavil usnesením dle aplikace ustanovení § 76 odst. 1 písm. n) již zrušeného zákona o přestupcích, které toliko pouze poznamenal do spisu, a účastníky, tj. obviněného i navrhovatele o tomto vyrozuměl. S ohledem k aplikaci ustanovení § 76 odst. 5 správního řádu nebylo možné proti takovému meritornímu opatření místně a věcně příslušného správního orgánu, tj. usnesení uplatnit v zákonem stanovené lhůtě řádný opravný prostředek, tj. odvolání. S ohledem k dílem věcnému vymezení obsahových kontur příspěvku je dále zapotřebí recentně poukázat i k dané objektivní okolnosti, tj. kdy s nabytím účinnosti zájmově reflektovaných zvláštních právních předpisů, tj. zejména zákona o odpovědnosti za přestupky a zákona o některých přestupcích došlo dílem ze strany zákonodárce v případě skutkové podstaty přestupku proti občanskému soužití - ublížení na cti k podstatným a významným změnám. Recentně se shora poukazované skutkové podstaty přestupku proti občanskému soužití - ublížení na cti, může dopustit též právnická osoba. Např. dle zprostředkovaně ilustrativně vyhodnocovaného autora (Strakoš, 2018) se od určujícího data, tj. od 1.7.2017, např. obec, která je dle obecního zřízení právnickou osobou (veřejnoprávní) korporací, se může obecně poukazovaného přestupku dopustit, pokud urazí na cti konkrétní fyzickou osobu. Podmínkou však je naplněna ex officio podmínka, že tuto osobu urazí hrubě. Skutková podstata již totiž nedopadá na jakoukoliv urážku etc. *Pozn. autor příspěvku: V intencích subsidiárně realizované průřezové (lokální) průzkumné kvalitativní analýzy dostupných empirických spisových materiálů u vybraných kolegiálních správních orgánů obcí I. typu v rámci Jihočeského kraje* [481] *došlo k empirickému zjištění, kdy v rámci určujícího období před nabytím účinnosti „zákona o odpovědnosti za přestupky" či „zákona o některých přestupcích" toliko docházelo k projednávání shora uvedených difamujících „urážek", které toliko nevykazovaly přítomnost naznačené „hrubosti" etc.*

Pro tematické obohacení teoretických kontur příspěvku, lze z pohledu historicky uchopené retrospektivy taktéž ilustrativně a praxeologickou formou demonstrovat např. níže vymezený situační příklad z aplikační veřejnoprávní praxe meritorně rozhodujícího místně a věcně příslušného správního orgánu: **Ilustrativní situační příklad č. 1:** *V době před nabytím účinnosti již „zrušeného přestupkového zákona" manžel Bohuslav R., řádně a v zákonem stanovené lhůtě dle již neúčinné aplikace ustanovení § 68 „zrušeného zákona o přestupcích" uplatnil tehdejší „návrh na projednání přestupku" na kterém naléhavě subjektivně trval, s tím, že chtěl projednat přestupek proti „občanskému soužití", kde v rámci prvotního nezbytného šetření zpracovaného místně a věcně příslušným orgánem byl subsumován pod dle tehdejší konkrétní aplikaci ustanovení § 49 odst.1a) již recentně neúčinného, tj. „zrušeného zákona o přestupcích" s tím, že jej manželka Irena O., jelikož s ní sdílel v té době i společného*

[481] Zdroj vlastní – průzkumně realizované kvalitativní empirické šetření k vybraným správním orgánům obcí I. typu v rámci území Jihočeského kraje.

„zaměstnavatele“ a která tam vykonávala tehdejší zaměstnaneckou pracovní pozici jako „vedoucí sekretariátu ředitele poukazované soukromé firmy „AA“ a s kterou se nacházel v době na vzniku a projednávání předkládaného incidentu v rozvodovém řízení v daný den, čas na operativní poradě, před ředitelem (statutárním zástupcem) shora uvedené firmy a devíti přítomnými „kolegyněmi a kolegy“, jej slovně urazila verbální výrazy typu: „neschopnej impotente“. Tehdejší „navrhovatel“ zdůvodňoval uplatnění svého „návrhu“ před místně a věcně příslušným „správním orgánem“ jeho jednoznačnými „difamujícími“ účinky, které v té době sice nevykazovaly shora naznačovaný prvek „hrubosti“, která ale s ohledem k okolnostem a způsobu jejich proti jeho manželce Ireně O. Z důvodu, kdy její výroky úmyslně uvedla před jeho nadřízeným, tj. ředitelem a jeho dvanácti kolegyněmi a kolegy s cílem jej jako „chlapa“ urazit a poškodit jej na „cti“ jak v jeho pracovním prostředí, tak i osobním životě, kde taktéž dále uváděl skutečnost, kdy celá věc nebyla ze strany jeho manželky realizována i z důvodu, kdy je srozuměna s okolností, kdy měl již aktuální nový vážný vztah s jeho kolegyní z jiného pracoviště shora uvedené soukromé firmy „ZZ“ a měl jistou zdravotní operaci o které taktéž všichni na pracovišti věděli a před „správním orgánem“ jí nebude dále konkretizovat. Její výroky vnímal jako výrazně difamující etc.

V dané věci místně a věcně příslušný správní orgán s ohledem k uplatnění tehdejšího návrhu na projednání přestupku ze strany navrhovatele a jeho úporném subjektivním setrvávání na jeho projednání procesně zahájil, kde v rámci následně komplexně realizovaných procesních úkonů premisivně uvozujících i uplatnění smírčího řízení, došlo k vzájemnému usmíření tehdejších účastníků řízení, tj. obviněné Ireny O., a navrhovatele Bohuslava R., kde finálně formou meritorního opatření, tj. usnesení věc finálně zastavil dle jednotlivých ustanovení již recentně zrušeného zákona o přestupcích. V intencích návazného subsidiárně realizovaného průzkumného empirického šetření, směřovaného k zájmově oslovené kohortě respondentů z řad pověřených úředních osob, či členů kolegiálních správních orgánů, zabezpečujících výkon správní /přestupkové/ agendy v rámci zájmově vybraných kolegiálních správních orgánů I. typu na území Jihočeského kraje byla mimo jiné potvrzena zcela jednoznačná konstatace objektivní okolnosti, tj. kdy dle aktuálně účinného zákona o odpovědnosti za přestupky a zákona o některých přestupcích, musí však jít již o tzv. hrubou urážku na cti, k tomu co však lze považovat hrubou urážku nelze zaujmout v rámci rozhodovací diskreční pravomoci aplikujících správních orgánů zcela jednoznačný a generalizovaný závěr etc. Zcela logicky vždy bude záležet na okolnostech konkrétního případu. Katalog do úvahu přicházejících hrubých urážek je však poměrně rozmanitý. Může jít o výrazy typu např. hajzl, svině, parchant, coura, kretén, debil etc. Dle již shora vyhodnocovaného názorového spektra odborné veřejnosti viz např. /Strakoš, 2018/ se naopak lze domnívat, že tzv. hrubou urážkou zřejmě nebude nesprávné oslovení muže či dámy nebo neoslovení konkrétního jedince jeho vysokoškolským titulem, byť zajisté o sui generis projev neúcty logicky jde etc.

Jak již bylo shora naznačenou podstatnou změnou, obsaženou v recentní právní úpravě správního /přestupkového/ práva v rámci legislativního prostředí České republiky oproti původní již neúčinné právní úpravě je, že přestupek se zásadně projednává ex officio, tj. z moci úřední. Předtím než místně a věcně příslušný správní orgán řízení procesně zahájí, však jak bylo shora naznačeno musí získat od osoby přímo postižené spácháním přestupku, tj. z pohledu poukazované historické retrospektivy od někdejšího navrhovatele souhlas. *Pozn. autora příspěvku: Poukazovaný souhlas není toliko návrhem ani žádostí, jde o podání ve smyslu aplikace ustanovení § 37 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů /dále jen „správní řád“/, který je pouze nezbytným předpokladem k tomu, aby místně a věcně příslušný správní orgán mohl řízení o přestupku tzv. ex officio zahájit a procesně jej vést etc.* Poukazovaného souhlasu k zahájení správního /přestupkového/ řízení není zapotřebí jen v odůvodněném případě, byla-li např. spácháním přestupku postižena osoba mladší 18 let, nebo

byl-li přestupek důvodem vykázání ze společného obydlí etc. [482]. Dále dle autora (Strakoš, 2018) tuto výjimku opodstatňuje zájem státu chránit tzv. slabší jedince mezi nejohroženější skupiny patří zejména děti a ženy etc. Pokud místně a věcně příslušný správní orgán souhlas k zahájení správního /přestupkového/ řízení obdrží, ještě to však neznamená, že řízení musí zahájit, shledá-li důvody pro odložení věci dle § 76 zákona o odpovědnosti za přestupky, např. že nejde o přestupek etc. Za situace, kdy ale v rámci svého meritorního rozhodování procesně řízení zahájí, je povinen pokusit se obviněného a osobu již bylo ublíženo na cti „usmířit", kde tato povinnost vyplývá místně a věcně příslušnému správnímu orgánu z aplikace ustanovení § 7 odst. 8 zákona o některých přestupcích. V tomto ustanovení je zároveň uvedeno, že pokud k usmíření dojde, místně a věcně příslušný správní orgán řízení usnesením procesně zastaví etc. Pozn. autor příspěvku – viz korelativní srovnání recentně procesní institut usmíření, který je ex lege vymezen v účinném zákoně o některých přestupcích a institutu smíru, retrospektivně vymezeném v již zrušeném přestupkovém zákonu. Zde jde o zcela specifickou záležitost zákona o některých přestupcích. Obecně je totiž zastavení řízení upraveno v aplikaci ustanovení § 86 zákona o odpovědnosti za přestupky. Ustanovení aplikace § 86 zákona o odpovědnosti za přestupky dále také dle autora (Strakoš, 2018) obsahuje řadu tzv. *„zastavovacích"* důvodů, nepočítá však se *„zastavovacím"* důvodem, dojde-li k usmíření etc. Na tento případ ex lege pamatuje pouze aplikace ustanovení § 7 odst. 8 zákona o některých přestupcích. Z tohoto důvodu předmětné ustanovení představuje lex specialis právní úpravu, podle níž je zapotřebí procesně postupovat etc. Z důvodu, kdy dotčený zvláštní právní předpis nevymezuje nic o tom, že se má předmětné meritorní rozhodnutí, tj. usnesení poznamenat do spisu, lze ze správního řádu tzv. lex generalis subsidiárně třeba dovodit, že se musí oznámit účastníkům etc. Jediným účastníkem řízení je v takovém případě dle recentní právní úpravy správního /přestupkového/ práva výlučně obviněný etc. Osoba již bylo ublíženo na cti a která je též z pravidla osobou přímo postiženou spácháním přestupku sice s poukazem k účinné recentní právní úpravě správního /přestupkového/ práva v rámci legislativního prostředí ČR sice účastníkem řízení není, nicméně jako tzv. *osoba zúčastněná* na řízení má zákonem garantována určitá práva, mimo jiné právo na *„oznámení správního rozhodnutí"*, tedy i usnesení. Z toho vyplývá, že usnesení dle aplikace ustanovení § 7 odst. 8 zákona o některých přestupcích je třeba oznámit jak obviněnému, tak *osobě přímo postižené spácháním přestupku*. Dále si je zapotřebí uvědomit, že obecně platí, že proti poukazovaným rozhodnutím /*usnesením*/, která se oznamují účastníkům řízení je přípustné využití řádného opravného prostředku, tj. odvolání. *Pozn. autora příspěvku: „Osoba přímo postižená spácháním přestupku" však „účastníkem řízení" již recentně není a proto se v taxativním výčtu práv (viz. aplikace ustanovení § 71 „zákona o odpovědnosti za přestupky") toto právo zahrnuto nemá, z čehož vyplývá, že v případě „usmíření" s obviněným má právo na oznámení usnesení o zastavení řízení, nemůže však proti němu brojit odvoláním. Naproti tomu obviněný se jako účastník řízení odvolat může etc*. Dle názoru autora příspěvku lze taktéž plně souhlasit s dalším zastávaným odborným názorem viz dále např. (Strakoš, 2018) s tím, že k tzv. povaze usmíření, lze říci, že tento institut *správního /přestupkového/* práva vlastně představuje tzv. *„zvláštní"* formu odklonu etc. Nejedná se však o „*dohodu mezi obviněným*" a *„osobou již bylo ublíženo na cti"* ani o *„omluvu obviněného*", ale jedná se o určitý akt tzv. *sui generis* nabízející smírné řešení deliktu, jehož důsledkem je nutnost řízení o přestupku procesně zastavit a jelikož je obligatorní povinností místě a věcně příslušného správního orgánu se o shora naznačené usmíření pokusit etc. Meritorně rozhodující správní orgán by v zásadě vždy měl subjekty k této možnosti tzv. *„vést*", samozřejmě za předpokladu, že je to možné etc. Pokud se totiž správní orgán nemůže po zahájení řízení o usmíření objektivně pokusit, např. z důvodu pozdějšímu úmrtí osoby přímo postižené spácháním přestupku, pokračuje řízení z tzv. moci úřední, neboť důvod řízení neodpadl. Dále

[482] Pozn. autor příspěvku: Viz. srov. taktéž aplikace ustanovení § 79 odst. 5 zákona o odpovědnosti za přestupky.

lze zmínit i jinou situaci[483]k níž se např. vyjádřil ústřední orgán státní správy, tj. Ministerstvo vnitra ČR (dále jen „MV“) a to v konkrétním obsahovém znění *„Zápisu z konzultačního dne k přestupkové problematice“*, konaného odborem všeobecné správy „MV“ pro zpracovatele přestupkové agendy, tj. že „*pokud pokus o usmíření není možné realizovat z důvodů, že osoba přímo postižená spácháním přestupku se na nařízená ústní jednání* nedostavuje, za předpokladu, že byla správním orgánem předvolání k ústnímu jednání o možnosti usmíření s obviněným poučena, lze v jejím počínání spatřovat spíše nezájem /neochotu/ se s obviněným jakkoliv setkat, natož s ním uzavírat smíření. Činnost správního orgánu nemůže být z tohoto důvodu paralyzována. Pokud se tedy správní orgán neúspěšně pokusí o usmíření, měl by dále pokračovat v řízení. Pro úplnost ale dodejme, že skutečnost, že se osoba přímo postižená spácháním přestupku nedostaví k ústnímu jednání, ještě neznamená, že usmíření není možné uzavřít i písemnou cestou. Institut usmíření totiž nemá toliko přesně předepsanou formu etc. S ohledem k shora uvedenému je zapotřebí taktéž dále poukázat, že jako v již zrušené a neúčinné právní úpravě *správního /přestupkového/* práva, platí i v případě recentní právní úpravy, že poukazovanou skutkovou podstatu přestupku nelze projednat příkazem.[484] Z výše uvedeného však existuje tzv. „*vyjímka“*, pokud by spácháním přestupku byla postižena osoba mladší 18-ti let, nebo byl by přestupek důvodem vykázání ze společného obydlí, místně a věcně příslušný správní orgán řízení o přestupku tzv. ex officio obligatorně zahájí nebo v již zahájeném řízení pokračuje a to bez souhlasu tzv. „osoby přímo postižené spácháním přestupku“. V takovém případě se aplikující správní orgán musí po zahájení řízení pokusit obviněného a osobu, již bylo ublíženo na cti, recentně usmířit etc. Nedojde-li k usmíření není v takovém případě zákonem tzv. zapovězeno rozhodnout příkazem nebo příkazem na místě. S ohledem ke shora naznačenému je potřebné taktéž konstatovat, že *„čest“* má pro každého člověka velký nezpochybnitelný význam, neboť utváří jeho status vážnosti ve společnosti. Dle zprostředkovaně vyhodnocovaného nálezu „ÚS“[485] - viz např. I. ÚS 453/03 je *„čest integrální a důležitou součástí důstojnosti člověka“*, formuje základ mnoha rozhodnutí činěných členy demokratické společnosti, která jsou fundamentální pro její dobré fungování. Čest hraje roli ve vztazích jako např. koho zaměstnavatel zaměstná, resp. pro koho pracovník chce pracovat, je rozhodující při úvaze o tom, kdo má postoupit do vyšších pracovních či funkčních pozic, je důležitá pro rozhodnutí o tom s kým navázat obchodní vztahy nebo komu bude dán hlas v politickém životě. Je-li jednou čest pošpiněna neopodstatněným obviněním vyjádřeným veřejně a tím spíše v mediích může být čest osoby poškozena navždy, zvláště pak v situaci, není-li dána možnost rehabilitace etc. Právě proto nelze vycházet z toho, že je ochrana cti záležitostí důležitou pouze pro dotčeného jednotlivce, případně jeho rodinu. Z těchto důvodů je ochrana cti třeba vnímat i jako ochranu veřejného statku. I přesto je čest především individuální a nepřenositelnou lidskou hodnotou, což si je třeba uvědomit zvláště u přestupku ublížení na cti, tomu ostatně napovídá již samotné znění skutkové podstaty, je-li předpokladem jejího naplnění, že pachatel jinému *ublíží na cti*, tím, že ho /tedy *„jen jeho“ nikoliv „jinou osobu“ zesměšní nebo ho jiným způsobem hrubě urazí* etc. Přes poukazovanou skutkovou podstatu přestupku proto nejde dle zprostředkovaně vyhodnocovaných názorových proudů odborné veřejnosti postihovat urážky kolektivu a ani ty případy, kdy se osoba cítí uražena na cti jenom proto, že pachatel hrubě urazil někoho jiného, tedy ne přímo jeho, ale např. jeho příbuzného, kamaráda etc. Optikou právě uvedeného proto musí být obecně avizovaná urážka spjata s konkrétní osobou vůči níž je cílena. Tomu odpovídá i zákonná terminologie: Osoby již

[483] Pozn. autora příspěvku: Viz srov obsahové znění Zápisu z konzultačního dne k přestupkové problematice konaného odborem všeobecné správy MV pro zpracovatele přestupkové agendy dne 13.3.2018 (dostupný na webové adrese www. mvcr.cz).

[484] Pozn. autora příspěvku: Viz srov. např. aplikaci ustanovení § 90 odst. 2 písm. a) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky, ve znění pozdějších předpisů - tedy ani „*příkazem na místě*“ etc.

[485] Pozn. autora příspěvku: Srov. viz podrobně např. nález I. „ÚS“ 453/03

bylo ublíženo na cti. Jak již bylo shora naznačeno právo na čest, chráněné již čl. 10 *„Listiny“*, se řadí mezi osobnostní práva, která ve smyslu aplikace ustanovení § 81 *občanského zákoníku* náležejí pouze *fyzickým osobám*, nikoliv *osobám právnickým* (např. *„spolkům*“). Ostatně k tomu lze dospět i analogicky ke korespondujícímu trestnému činu pomluvy, který taktéž nechrání kolektivy, instituce, úřady, právnické osoby, orgány etc. Dle autora (Šámal, 2010) již z toho důvodu nemůže být *právnická osoba* subjektem *uraženým na cti.*[486] Čest tady nelze ztotožňovat s jinou kategorií, spíše ekonomického charakteru, a to s „dobrou pověstí“ či „dobrým jménem právnické osoby“ etc. Ustanovení § 7 zákona o některých přestupcích tedy chrání pouze čest fyzických osob, přesněji řečeno fyzického jednotlivce před jeho vydáním v „posměch“, resp. zesměšněním nebo hrubou urážkou. Přirozeně musí jít o takové formy protiprávního jednání, které již dosahují vyššího stupně společenské škodlivosti, a proto je neúnosné nazírat na ně optikou jen mírnější, tj. občanskoprávní *„ochrany osobnosti“*, třebaže není vyloučena[487]. Na druhou stranu je vhodné připomenout, že urážka na cti je taktéž v intencích historické retrospektivy spíše „*soukromoprávním deliktem*“, skrze které mohou být postihovány všelijaké a rozmanité difamace, nejen např. urážky jednotlivců, ale třeba i rodu etc. Občanskoprávní ochrana tak postiženému subjektu zcela legitimně nabízí mnohem širší škálu možností, jak obhájit svojí čest, dobré jméno, či důstojnost a to nejen pouze svou, ale i svých žijících či dokonce zemřelých blízkých /viz. tzv. „postmortální“ ochrana/. S ohledem k praxeologicky uchopenému postihu příspěvku lze toliko *„zesměšněním“* nebo *„urážkou“* v obecné rovině rozumět jakýmkoliv aktem, který si klade za cíl např. tzv. ponížit důstojnost, vážnost či prestiž člověka v očích ostatních. Urážkou tak může být i pomluva, vyvolá-li závažné difamační účinky. Z hlediska naplnění skutkové podstaty není rozhodující forma sdělení urážky. Urážka může být učiněna např. ústně, písemně, elektronicky (např. e-mailem nebo prostřednictvím tzv. *„Facebookové“* stránky“[488] etc. Dle zprostředkovaného vyhodnocení konkretizovaného názoru např. autora (Strakoš, 2018) není rozhodující, kdy a kde k *„urážce“* dojde, zda *„ráno*“, či *„večer“,* zda „*na veřejnosti*“, či „*v soukromí*“, a před kým se tak stane etc. *„Uražená osoba“* ani nemusí být spáchání přítomna.[489]

Zákon o některých přestupcích navíc hovoří o hrubé urážce, čímž kvalitativně posouvá detekční míru tzv. „*vnímatelnosti*“ toho, co je *„urážlivé*“, resp. *„hrubě“* urážlivé etc. Jelikož otázka toho, co je urážlivé, může být v každém konkrétním případě posouzena jinak, důvodová zpráva[490] k zákonu o některých přestupcích k zavedení hrubé urážky na cti mimo jiné uvádí, že v souvislosti s požadavky aplikační praxe dochází k úpravě formulace skutkové podstaty ublížení na cti způsobeného zesměšněním nebo jinou hrubou urážkou. Za tzv. „*nactiutrhání*“ totiž i dle současné úpravy nelze považovat zcela *„bagatelní“* jednání, která nedosahují potřebné intenzity /například výrok pronesený na veřejnosti typu „*hošánku*“…/ etc. Avšak v současné době dochází v aplikační veřejnoprávní praxi často i k projednávání takových jednání, která z objektivního hlediska nedosahují ani minimální *míry společenské škodlivosti* a nemají zásadní

[486] Pozn. autor příspěvku: Srov - viz Ústavní soud ČR zveřejnil 12. února nález sp. zn. IV. ÚS 2672/23, podle kterého agentura může po politikovi požadovat omluvu za nemajetkovou újmu způsobenou jeho výroky. Ústavní soud tímto aplikoval závazné závěry plenárního nálezu v kauze Milion chvilek pro demokracii. Právnickým osobám podle něj svědčí právo na ochranu dobré pověsti, a mohou požadovat za způsobenou nemajetkovou újmu.

[487] Pozn. autora dílčí subkapitoly monografie: Srov-viz aplikace ustanovení § 81 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů.

[488] Poznámka autora příspěvku: Srov. taktéž k povaze Facebook viz. III. ÚS 3844/13, může spočívat v užití gesta, popř. může jít o tzv. urážku skutkem (zacloumání s postiženou osobou, nepůjde-li o jiné hrubé jednání).

[489] Pozn. autora příspěvku: Podstatné dle NSS 2 As 60/2006 je, že pojmovým znakem přestupku není pronesení hanlivého výroku před větším množstvím lidí, je jím však skutečnost, že se jedná o výrok „urážlivý“ nebo „zesměšňující“, a dále povědomost pachatele o tom, že se v dané situaci a v dané skupině obyvatel, tedy v celkovém společenském kontextu, jedná o výrok „hanlivý“ tzv. „pejorativní“ etc.

[490] Pozn. autor příspěvku: Srov. taktéž: Důvodová zpráva k „zákonu o některých přestupcích“ - k zavedení „hrubé urážky“ str. 45.

dopad do osobní sféry osoby, vůči níž určitý výrok směřuje. Projednávání takovýchto zjevně bagatelních jednání přispívá ke zvyšování administrativní zátěže správních orgánů. Dle ustálené judikatury je pojmovým znakem přestupku „nactiutrhání" skutečnost, že se jedná o výrok *„urážlivý"* nebo *„zesměšňující"* a dále povědomost pachatele o tom, že se jedná o výrok, který překračuje svou intenzitou pouhou nevhodnost, výrok *„dehonestující"* a „*hrubě urážlivý"* z objektivního hlediska */dle obecného názoru a přesvědčení jej lze označit za intenzivnější než výrok nevhodný/* etc. Zjednodušeně řečeno, smyslem uvedeného přestupku není řešit jakékoliv společensky nevhodné invektivy, ale jen ty, které jsou již krajně nevhodné etc. Je jistě rozdíl, jestli někdo někoho tzv. nazve např. *„kecálkem"* a nebo *„úchylem"* etc. V intencích zprostředkovaně vyhodnocovaného a rámcově vyhodnocovaného užšího názorového spektra odborné veřejnosti viz dále např. (Strakoš, 2018) interdisciplinárně vyhodnocující obsahový substrát shora poukazovaných invektiv v korelativním vztahu k „svobodě projevu", „hodnocení a „soudech", „kritice" a „sarkasmu" však verbální výrazy typu „*póvl", „šupák", „cucák", „negramot", „primitiv", „zlosyn", „zloduch", „podvodník", „lhář", „gauner"* či *„fízl"*, nemusejí být v každém konkrétním případě tzv. *„hrubou urážkou"* tzv. ex lege vymezenou v aplikaci ustanovení § 7 odst. 1 písm. a*)* zákona o některých přestupcích. V mnoha ohledech totiž bude v rámci rozhodovací aplikační praxe záležet na řadě tzv. determinantních faktorů, mimo jiné odůvodněně reflektujících např. postavení adresáta ve společnosti, na jeho subjektivním přístupu, jak poukazovanou urážku bude subjektivně vnímat, ale především jak bude shora naznačená urážka objektivně vykazovat avizovanou *„urážlivost"* a to i v kontextu, zda např. může jít o tzv. „*běžnou hovorovou mluvu*" soudobé mládeže typu „*ty krávo"*, či o *„přípustný výkon svobody projevu", „přípustnou kritiku"* (např. osob *„veřejného života", „státních úředníků", „politiků", ale třeba i mediálně známých osobností ze světa „showbyznysu", „hodnotící soudy" či „společenskou satiru",* jejíž podmnožinou je i tzv. *„karikatura*" etc.[491]. Jestliže budeme užívat argumentaci, že osoby tzv. *„veřejného života*" požívají *„nižší"* ochrany osobnostních práv, toliko musejí „snášet" tzv. „vyšší" míru kritiky, ironie či negativního hodnocení je zvláště v jejich případě nutné přistupovat k difamacím, směřujícím proti jim *„obezřetně"* a *„proporcionálně"*[492]. Pouhá skutečnost, že se v případě urážek jedná o osobu veřejného života, však sama o sobě ještě neznamená, že v případě intenzivního *„excesu"* nelze užít cestu soukromoprávní ochrany osobnosti, potažmo veřejnoprávní ochrany, kterou poskytuje i zákon o odpovědnosti za přestupky, resp. i zákon o některých přestupcích. Uplatnění administrativně-právní represe k ochraně hodnot, jež dotčené subjekty samy nebránily a jejichž potřeba ochrany (pro povahu dotčení) nepřesahuje vlastní zájem dotčených subjektů, však není nezbytné[493]. Dále dle názoru „ÚS"[494], pokud jde o hodnotící soudy nemusí ani tzv. „*přehánění"* či „*nadsázka*", byť by byly tvrdé samy o sobě činit projev nedovoleným etc. Taktéž dle názoru „ÚS"[495] tento k danému faktu zaujímá určitý postoj tak, že jej hodnotí z hlediska správnosti a přijatelnosti, a to na základě vlastních subjektivních kritérií. Hodnotící soud proto nelze jakkoliv dokazovat, je však nutno zkoumat, zda se zakládá na pravdivé informaci, zda je přiměřená forma jeho veřejné prezentace (hodnotící úsudek by tedy neměl být zbytečně „*tvrdý*" a „*difamující"*). A zda je zásah do „*osobnostních práv*" nevyhnutelným původním jevem výkonu kritiky, tzn. zda primárním cílem kritiky není „hanobení a zneuctění" dané osoby. To přitom nemusí být mnohdy jednoduché posoudit, stojí-li konkrétní „urážlivý" výraz na pomezí mezi „hrubou urážkou" a

[491] Pozn. autor příspěvku: Srov. viz. např NS 30 Cdo 3689/2017) - zpodobnění politika jako klauna, ci taktéž rozhodnutí KS Hradec Králové, vedené pod jejich č.j.: 52 Ca 53/2008, kde ironie, sarkasmus, vtip a výsměch patří ke svobodě projevu stejně, jako právo svobodně se projevovat patří k demokratickému právnímu státu.
[492] Pozn. autor příspěvku: Srov taktéž nález II. „ÚS" 2051/14, IV. „ÚS" 1511/13
[493] Pozn. autora příspěvku: Srov. taktéž nález I. ÚS 4035/14
[494] Pozn. autora příspěvku: Srov. taktéž nález I.ÚS 453/03
[495] Pozn. autora příspěvku: Srov. taktéž nález IV. „ÚS" 146/04

hodnotícího soudu resp. „kritiky“[496]. Dle zprostředkovaně vyhodnocovaného autora (Strakoš, 2018), na rozdíl od urážek typu *„kráva“, „svině“, „sráč“,* kde se pravdivostním základu nedá vůbec diskutovat, neboť cílem jejich užití není přiměřeným způsobem, tj. konstruktivně zkritizovat osobu (cílem konstruktivní kritiky je ozřejměním názoru na druhou osobu tuto přimět k zamyšlení nad jejím jednáním), ale přímo ji „zesměšnit“ a „ponížit“, je třeba se u označení typu *„zloděj“, „korupčník“* zabývat kontextem v němž bylo výrazu použito. Tak např. opakované nařčení z korupce osob nepolitického života zpravidla nebude možné brát za pouhé hodnotící soudy kritiku či projev svobody slova, ale již za exces z přípustného projevu, který je trestně postižitelný. Dle „NSS“[497] má totiž každá svoboda své meze, takže i svoboda projevu je přípustná pouze do takové míry, aby se nedostala do rozporu s oprávněnými zájmy na svobodném rozvoji ostatních členů společnosti. Dále dle „NSS“ pak lze kritiku považovat za oprávněnou, pokud svým obsahem a formou nevybočuje z kritiky věcné způsobem, jež by se dotýkal cti kritizovaného. Na druhou stranu je nutné dle názoru „ÚS“[498] připomenout, že tzv. *„nadnesené“* a *„přehánějící*“ názory, „*polemická*“, „kontroverzní“ či „*šokující*“ tvrzení, zahrnující i názory někoho urážející, jsou-li proneseny v širokém rámci veřejné a politické debaty, jsou názory ústavně chráněnými etc. Stejně tak právo každého svobodně vyjadřovat své názory zahrnuje i právo na vyjádření humornou formou s přiměřenou mírou nadsázky či ironie. Toto právo se přitom vztahuje i na veřejnoprávní média a tím spíše na média soukromá[499]. U verbálních projevů, vykazujících znaky „sarkasmu“, „skepticismu“ lze detekovat spornost případného naplnění skutkové podstaty shora poukazovaného přestupku etc. V rámci vyhodnocení objektivní stránky lze konstatovat, že pachatel „jinému ublíží na cti“ tím, že ho *„zesměšní“*, nebo ho *„jiným způsobem hrubě urazí“*. V souladu se zprostředkovaně vyhodnocovanou judikaturou „NSS“ nelze však přestupek „*ublížení na cti*“ posuzovat jako přestupek trvající, neboť jeho zákonným znakem není „*udržování*“ protiprávního stavu. Pro takový závěr svědčí jak výklad gramatický, tak i logický.[500] Důsledně je třeba posuzovat jednání pachatele, které spočívá v tzv. *„urážlivém“* napadení *„úřední osoby“* v souvislosti s konkrétním správním řízením či přímo výkonem veřejné moci. Pokud je jednání pachatele na despektu k výkonu veřejné moci (převážně realizovaném v terénu) jedná se o přestupek proti veřejnému pořádku podle ustanovení § 5 odst. 1 písm. b) „*zákona o některých přestupcích*“ - vizte např. skutková podstata *„znevážení postavení úřední osoby při výkonu její pravomoci*“. Pokud jednání pachatele spočívá v tom, že tento pachatel ve správním řízení závažně stěžuje postup místně a věcně příslušného *„správního orgánu“* tím, že učiní tzv. *„hrubě urážlivé podání*“, jedná se tedy o pořádkový delikt ve smyslu aplikace ustanovení § 62 odst. 2 *„správního řádu“*. V tomto směru je možné toliko odkázat např. na rozsudek „NSS“[501], který v intencích poukazovaného meritorního rozhodnutí mimo jiné konstatoval, že *„nelze tvrdit, že méně urážlivé podání je to, které užívá odborných výrazů ve srovnání s podáním, které užívá vulgární výrazy, popřípadě k hrubě urážlivému podání*. K shora naznačenému dále[502], kde „NSS“ za *„hrubě urážlivé výroky*“ považoval opakovaně *„obvinění úřední osoby z páchání trestné činnosti“*. Pokud jednání pachatele nebude mít žádnou souvislost se správním řízením a bude představovat osobní útok na čest a mravní integritu úřední osoby, pak je možné uvažovat o přestupku *„ublížení na cti“*. Za jednání naplňující skutkovou podstatu přestupku je třeba považovat i užití *„nadávky“* v reakci na užití invektivy protistrany. Řeč je o tzv. *„protiurážkách“*, které nepředstavují způsob *„nutné obrany*“. Protiprávního jednání,

[496] Pozn. autora příspěvku: Srov. taktéž - viz. např. NS30Cdo 3024/2011
[497] Pozn. autora příspěvku: Srov. taktéž – rozhodnutí „NSS“ pod jeho č.j. 3ADS57/2003
[498] Pozn. autora příspěvku: Srov. taktéž – nález I „ÚS“ 2246/12
[499] Pozn. autora příspěvku: Srov. viz taktéž-nález I „ÚS“ 4035/14
[500] Pozn. autora příspěvku: Srov. viz taktéž-např. „NSS“ 6AS57/2012
[501] Pozn. autora příspěvku: Srov. viz. tatéž-např. „NSS“ 8AS16/20126
[502] Pozn. autor příspěvku: Srov. viz taktéž-např. „NSS“ 5AS37/2010

naplňujícího znaky skutkové podstaty přestupku proti *občanskému soužití - ublížení na cti* se může dopustit jak nepodnikající fyzická osoba nebo právnická osoba. Zvláštní právní úprava správního (přestupkového) práva logicky nepožaduje, aby měla nějakou zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení, tedy aby vykazovala charakteristiku tzv. *„zvláštního subjektu*“, např. ve smyslu aplikace ustanovení § 12 zákona o odpovědnosti za přestupky etc. V analytickém avízu charakteristiky subjektivní stránky je zapotřebí konstatovat, že u cit. přestupku fyzické osoby postačuje zavinění z nedbalosti. U pachatele právnické osoby se subjektivní stránka přestupku logicky nevyhodnocuje a nezkoumá. U přestupků proti občanskému soužití dle aplikace ustanovení § 7 odst. 1 písm. a), odst. 2 písm. a) *zákona o některých přestupcích* lze dle aplikace ustanovení § 7 odst. 4 písm. a) *cit. zákona* za tento přestupek uložit pachateli nepodnikající fyzické osobě nebo právnické osobě správní trest - *pokutu*, až do zákonodárcem stanovené horní hranice zákonné sankční sazby, tj. 10 000,- Kč. Zákonodárcem diskrečně vymezená formulace *„lze uložit“* umožňuje zcela neoddiskutovatelně *ex lege* místně a věcně příslušnému správnímu orgánu uložení mírnějšího postihu, shledá-li proto důvody, např. s ohledem k vyhodnocované „míře“ zavinění, osobě pachatele, způsobu, okolností spáchání projednávaného protiprávního jednání, naplňujícího znaky avizovaného přestupku etc. Správní orgán tedy logicky může např. místo *správního trestu - pokuty* uložit *napomenutí*, popř. může od uložení *správního trestu* upustit dle *zákona o odpovědnosti za přestupky.* Samozřejmě *zákon o některých přestupcích* zde aplikaci obecné úpravy nikterak nevylučuje. Vzhledem k tomu, že u analyzovaného přestupku se prostřednictvím evidence přestupků sleduje recidiva, v případě zjištěné recidivy má místně a věcně příslušný správní orgán při ukládání správního trestu procesně postupovat dle aplikace ustanovení § 7 odst. 5 zákona o některých přestupcích, které toliko ex lege recentně umožňuje správnímu orgánu uložit přísnější správní trest, tj. pokutu až do zákonodárcem horní hranice zákonné sankční sazby, tj. výše 15 000,- Kč. Dále za protiprávní jednání, naplňující znaky skutkové podstaty přestupku proti občanskému soužití dle aplikace ustanovení § 7 odst. 1 písm. a) zákona o některých přestupcích, může správní orgán uložit pachateli spolu se správním trestem též tzv. omezující opatření dle aplikace ustanovení § 7 odst. 6 zákona o některých přestupcích etc. Další ex lege úžeji specifikované procesněprávní zvláštnosti, vymezující tento druh ochranného opatření mimo jiné reflektuje aplikace ustanovení § 52 zákona o odpovědnosti za přestupky. *Pozn. autor příspěvku: S poukazem k vyhodnocení tzv. „materiálního znaku“ vyhodnocovaného protiprávního jednání naplňujícího znaky skutkové podstaty přestupku dle aplikace ustanovení § 7 odst. 1, 2 písm. a) „zákona o některých přestupcích“ mezi korespondující „trestné činy“ lze zařadit např. aplikaci ustanovení § 184 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů /dále jen „trestní zákoník“/ – „pomluva“, případně trestný čin dle aplikace § 378 „trestního zákoníku“ – „urážka mezi vojáky“ etc.*

Závěr

S ohledem k primárnímu analytickému a syntetizujícímu komparativnímu teoreticko-praxeologickému monitoringu zájmově reflektované de lege lata výseče zvláštní právní úpravy správního /přestupkového/ práva předkládaný příspěvek toliko originálně vyjadřuje tematicky zájmovou ambici, vedoucí k naplnění stanoveného autorského cíle přispěvatele, tj. v intencích avizovaného zájmového aplikačního diskursu za využití tematicky přiléhavé a ustálené judikatury, formou dílčích a zevšeobecňujících výstupů dílem teoreticko-praxeologickou formou detekovat ex lege významný hmotněprávní a procesuální aplikační potencionál správního /přestupkového/ práva, který zákonodárce České republiky svěřil dotčeným orgánům veřejné správy a který je upotřebitelný v rámci administrativněprávního potírání úžeji konkretizovaného segmentu jiné protispolečenské činnosti, tj. přestupků proti občanskému soužití - urážek na cti.

Seznam použité literatury

1. BOHADLO D., POTĚŠIL, L. a POTMĚŠIL, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. C. H. Beck, Praha, 2013. ISBN 978–80–7400–413–1.
2. ČERNÝ, J., HORZINKOVÁ, E., KUČEROVÁ, H. *Přestupkové řízení. Příručka pro praxi přestupkových orgánů, obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů.* Linde Praha, a.s. Praha, 2011, 758 s. ISBN 978–80–7201–859–8.
3. HENDRYCH, D. *Správní právo: obecná část.* 7. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Právnické učebnice, 837 s. ISBN 978-80-74000-49-2
4. HORZINKOVÁ, E., KUČEROVÁ, H. *Přestupky a správní trestání.* Leges, Praha, 2012, 480 s., ISBN 978–80–87212–94–3.
5. CHROMÁ, M. *Karolinum. Právní překlad v teorii a praxi: Nový občanský zákoník*. 272 s. 2014 ISBN 978-80-246-2851.
6. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení*: *komentář.* Praha: C.H. Beck, 2013, 640 s. ISBN 978-80-7405-015
7. KŘÍHA, J. Vybrané procesuální aspekty správního (přestupkového) práva v optice uplatňování principů dobré správy In: *Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe - sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013,* Policejní akademie České republiky v Praze, 2014, s. 121 - 139 s. (270 s.) ISBN 978-80-7251-408-3.
8. LAVICKÝ, P. a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část - viz zejména aplikace ustanovení §§ 1-654 cit. zákona. Komentář.* Praha: Nakladatelství C.H.Beck, 2014, 2380 s. ISBN 978-80-7400-529-9.
9. POTÁSCH, P., HAŠANOVÁ, J., MILUČKÝ, J., VALLOVÁ, J. *Všeobecné správne konanie – teória a prax*. Žilina: Eurokódex, 2017, 216 s. ISBN 978-80-8155-071-3.
10. POTÁSCH, P., HAŠANOVÁ, J. a kol. *Vybrané správne procesy (teoretické a praktické aspekty),* Paneurópska vysoká škola: EUROKÓDEX, 2. vyd., 2011, 568 s. ISBN 978-80-89447-38-1.
11. POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ.O. *Veřejná správa.* Praha: C.H. Beck, 2002, 278 s. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 80-7179-748-0.
12. SLÁDEČEK V. *Obecné správní právo*, 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 512 s. ISBN 978-80-7478-002-8.
13. SKULOVÁ, S. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, 428 s. ISBN 978-80-7380-110-6.
14. *Slovník veřejného práva Československého* – Svazek V., na s. 492-493, kde je spojován se „*všeužitečností díla*" – viz HOETZEL, J., WEYR, F. Reprodukce původního vyd., z období roku 1948. Praha: Eurolex Bohemia s.r.o., 2000, 1098 s. ISBN 80-902752-9-X.
15. SPIŠIAKOVÁ, H. *Zákon o priestupkoch. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-8168-187-5.
16. STRAKOŠ, J. *Zákon o některých přestupcích*. Praha: Walters Kluwer ČR, 2018. ISBN 978-80-7598-096-0.
17. ŠÁMAL, P., MUSIL, J., KUCHTA, J., a kol. *Trestní právo procesní*. 4. přepracované vydání. Praha: C.H.Beck, 2013, 1056 s. ISBN 978-80-7400-496-4.
18. ŠÁMAL, P., a kol. *Trestní zákoník II. § 140 až 421. Komentář.* Praha: C. H. Beck, 2010, 2802 s. ISBN 978-80-7400-178-9
19. ŠEVČÍK, M. a kol. *Správne právo procesné*. Bratislava : Eurounion, spol. s r. o., 2007, 181 s. ISBN 978-80-88984-93-1.
20. VALLOVÁ, J. Ústne pojednavanie a jeho osobitosti v koparacii všeobecného správneho konania, správného deliktuálneho konania a novej právnej úpravy v Čechách zavedenej zákonom č. 205/2016 Sb., o odpovědnosti za priestupky a konanie o nich. In: KŘÍHA.J., METEŇKO,J. et al. *Bezpečnostní prostředí evropské unie v optice středoevropského diapazonu bezpečnostních a právních věd*. 1. vyd. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2019. 139 s. ISBN 978-80-7556-059-9.
21. VEDRAL, J. *Správní řád: Komentář*. Praha: Ivana Hexnerová – Bova Polygon, 2006, 1458 s. ISBN: 978-80-7273-166-4.
22. VRABKO, M. a kol. *Správne právo*. *Procesná časť.* Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2007, 230 s. ISBN 978-80-7160-234.
23. VRABKO, M. *Správne právo procesné (Osobitná časť)*. Heuréka, 2015, ISBN 978-80-8173-007-8.

Informace o autorovi
Dr. Mgr. Josef KŘÍHA, PhD., LL.M.
Katedra právních oborů a bezpečnostních studií
Vysoká škola evropských a regionálních studií, z.ú
Žižkova Tř. 6
370 01 České Budějovice
t. č. +420602183463
e-mail: kriha@vsers.cz

CITIZENSHIP DECISIONS VERSUS HUMAN RIGHTS: RELEVANT CASE LAW OF THE ECTHR

Barbara Mágó

Abstract
In today's modern legal systems, the revocation of citizenship is emerging as an increasingly significant legal institution, particularly in the context of safeguarding national security interests and combating terrorism. The aim of this study is to examine how the revocation of citizenship fits into the framework of international law and what fundamental and human rights limitations determine its applicability. The analysis focuses on the examination and analysis of the relevant case law established by the European Court of Human Rights.
Keywords
citizenship, revocation of citizenship, human rights, national security, proportionality

Introduction

In the wake of recent terrorist attacks, European countries have become significantly more sensitive to national security issues. These attacks have not only had a profound impact on public opinion but have also significantly influenced the institutional and legal functioning of these states. The phenomenon of terrorists and returning fighters, along with the associated security risks, has generated new types of challenges, and states have developed an increasingly complex and extensive toolkit to address them. As part of this process, a legal practice has emerged in many European countries that restricts the fundamental principles of court proceedings[503], and is characterized by the use of revocation of citizenship as a tool in the fight against terrorism. At the same time, this practice cannot be considered entirely new; rather, it can be interpreted as the reemergence of modern forms of a legal institution that was already known in the past—in a sense, a revival of that institution.[504]

In light of these recent developments, the long-standing ambivalence between civil rights and human rights has become particularly acute. In times of crisis, the normative tension between the need to assert state sovereignty and the requirement to universally protect human rights intensifies[505], and is particularly evident in the practice of revoking citizenship. This phenomenon highlights the fact that the relationship between these two areas of law is not merely theoretical in nature, but constitutes one of the defining dilemmas of contemporary legal practice.

The Relationship Between Citizenship and Human Rights

Exploring the connections between citizenship and human rights raises fundamental theoretical and practical questions regarding the relationship between these two areas of law. It must be examined how these areas of law relate to one another: do they operate in parallel, mutually reinforcing one another, or do they, in certain cases, enter into a restrictive or even exclusionary relationship? Another issue that arises is which provision takes precedence in the event of a conflict, and what principles and criteria should be used to resolve such a conflict. Answering these questions is essential for the legal assessment of the revocation of citizenship.

The argument for their equivalence stems from their shared function of protection, while their differences can be understood in terms of the distinct underlying logical structures. The

[503] HAUTZINGER, Z. Principles of Judicial Procedure in the Administration and Policing of Aliens. In: ADAMEOVÁ, L., ANDOROVÁ, P., BLAZEK, O. (eds.): *Vplyv rozhodnutí súdov na činnosť subjektov bezpečnostnoprávnych: zborník príspevkov.* Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2025, pp. 112–118.
[504] ZEDNER, L. *Citizenship Deprivation, Security and Human Rights.* European Journal of Migration and Law, 18(2), 2016, pp. 222–242.
[505] BANAI, A., KREIDE, R. Securitization of Migration in Germany: The Ambivalences of Citizenship and Human Rights. *Citizenship Studies,* 21(8), 2017, pp. 903–917.

institution of citizenship, by defining the conditions for belonging to a community, is built on the dual dynamics of inclusion and exclusion, whereas human rights are based exclusively on the general and unconditional principle of inclusion. Accordingly, these two approaches are not in complete opposition to one another, yet there is inevitably tension between them regarding the legitimacy of exclusion.[506]

The tension continues to intensify within the relationship between universality and particularity. This is because human rights can fundamentally be understood within a universalist framework, whereas the institution of citizenship is necessarily based on a particularist logic.[507] The definition of citizenship falls within the sphere of state sovereignty, which traditionally allows for the autonomous determination of the conditions for belonging to the national community. In contrast, human rights focus on the individual as a universal legal subject, and their enforcement is, in principle, independent of state affiliation. Thus, the classic legal-theoretical dilemma of the relationship between the general and the particular can also be found in the relationship between citizenship and human rights. The question is whether, in the event of a conflict, individual cases can relativize or even override general norms, or whether the primacy of general rules prevails, providing a framework for individual decisions.

An examination of the historical origins and development of these legal categories reveals that civil rights predated the emergence of human rights. While certain elements of civil rights can already be identified in ancient societies, the concept and normative system of human rights essentially took shape during the 17th and 18th centuries.[508] In this context, the question may arise as to whether historical precedence can serve as a basis for priority in application, and whether, over time, certain civil rights have evolved into universal rights to which all human beings are entitled. It can be established that certain fundamental rights derived from human dignity were originally tied to the community of citizens, and then, in the course of their historical development, gradually became universally applicable. At the same time, this process cannot be considered either complete or exclusive, so the distinction between the two areas of law remains justified. From the perspective of legal theory and legal dogmatics, it can be stated that the order in which norms take precedence is determined not by chronological priority, but by the legal hierarchy and the substantive characteristics of the norms. Accordingly, the fact that civil rights preceded the development of human rights does not result in their automatic priority in application, particularly in light of the universal claim to validity of human rights.

The Human Rights Dimensions of Citizenship

It follows from the doctrine of state sovereignty that states have the authority to determine who their citizens are. Thus, the exercise of a state's sovereign power includes the creation and termination of membership in the community, including the revocation or deprivation of citizenship. Nevertheless, this authority is not unlimited: the scope of its exercise is defined by the principles of popular representation and the rule of law, as well as by the relevant body of international law.

Deprivation of citizenship is one of the most controversial areas of citizenship law; due to its specific nature, it can be a source of serious and multifaceted conflicts regarding fundamental rights. Today, the practice of deprivation of citizenship in European states is typically motivated by the desire to permanently "oust" the undesirable persons of the country, that is, to ensure their deportability. As a result of this motivation, the emphasis is typically placed on efficiency and the effectiveness of measures—at the expense of procedural

[506] TAMBAKAKI, P. *Human Rights or Citizenship?* Birkbeck Law Press, 2010, pp. 6.
[507] KIWAN, D. *Human Rights and Citizenship: An Unjustifiable Conflation? Journal of Philosophy of Education,* 39(1), 2005, pp. 37–50.
[508] FÖLDESI, T. *Az emberi jogok univerzalitása és az állampolgári jogok partikularitása*. Fundamentum, 2(4), 1998, pp. 16.

safeguards and legal certainty. Giving priority to national security considerations may entail the risk of violating fundamental human rights principles, particularly the prohibition of discrimination, the requirement of equality before the law, the protection of acquired rights, the obligation to prevent statelessness, and respect for the unity of family life.

The Universal Declaration of Human Rights, adopted in 1948, was the first to enshrine the inherent right to nationality and the prohibition against arbitrary deprivation of nationality.[509] This prohibition later appeared in several international legal instruments; however, none of them provided an exhaustive or precise definition of the concept of arbitrariness. Even today, the substance of this legal concept can be reconstructed primarily from the general principles of international law, human rights conventions, and the case law of courts. In general terms, any deprivation that is disproportionate, discriminatory in nature, leads to statelessness, or fails to ensure the observance of fundamental procedural guarantees may be considered arbitrary.

One of the most fundamental principles of citizenship law is the equality of rights among citizens, which precludes any distinction between citizenship acquired by birth and citizenship acquired through naturalization; such a distinction is considered discriminatory and contrary to fundamental rights requirements. Such differentiation is particularly problematic from the perspective of statelessness, especially in the context of multiple and exclusive citizenship. The right to citizenship of a state and the principle of avoiding statelessness generally reinforce one another. However, multiple citizenship creates more favourable conditions for deprivation, as its application does not result in statelessness, whereas those with sole citizenship in a similar situation become stateless. To those states that have ratified the Convention on the Reduction of Statelessness[510], they should interpret the prohibition on statelessness as a clear limitation on the revocation of citizenship. However, the consistent application of this restriction could lead to inequality among citizens, since the same act is punishable for those with multiple citizenships but not for those with a single citizenship. This distinction ultimately leads to a dual classification of citizens.

Many view the revocation of citizenship on grounds of national security as a sanction that falls within the scope of criminal law; however, it provides those affected with procedural safeguards that are significantly less robust than those afforded in criminal proceedings.[511] While classifying individuals who pose a risk as subject to deportation may serve to protect national security, it is essential that this practice be accompanied by strict human rights safeguards.[512]

In light of all this, it is particularly warranted to review the case law of the European Court of Human Rights, which can provide substantive guidance for interpreting and further developing the law on citizenship.

The ECtHR's case law on nationality in general

The European Court of Human Rights (hereinafter: ECtHR) cannot be regarded as a "court of nationality," since it does not directly determine who should acquire or lose nationality, as the granting and withdrawal of nationality fall fundamentally within the sovereign competence of states. Nevertheless, the Court has already ruled on numerous cases related to nationality, in which it examined whether the relevant state measure was in accordance with the provisions of the European Convention on Human Rights (hereinafter: the

[509] See Article 15 of the Universal Declaration of Human Rights.
[510] See the 1961 United Nations Convention on the Reduction of Statelessness.
[511] MACKLIN, A. Citizenship Revocation, the Privilege to Have Rights and the Production of the Alien. Queen's Law Journal, 40(1), 2014, pp. 26.
[512] MÁGÓ, B. Terrorizmus elleni küzdelem az állampolgársági igazgatásban. In: *Terrorizmus. Tanulmányok a terrorizmus komplex jelenségéről és egyes aspektusairól.* Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó, 2025, pp. 942.

Convention). Although the Convention does not expressly mention the right to nationality, cases on this subject may involve several Convention rights, in particular the right to respect for private and family life, the prohibition of discrimination, the right to a fair trial, and the right to an effective remedy.

In its early case law, the ECtHR consistently held that complaints concerning nationality were inadmissible. At that time, the Court proceeded on the basis that the issue of nationality fell outside the material scope of the European Convention on Human Rights and therefore did not examine the merits of cases concerning the acquisition or loss of nationality. From the late 1990s, however, this approach underwent a gradual transformation. In an increasing number of cases, the Court has recognized that state decisions regarding citizenship can have a direct impact on the enjoyment of the rights guaranteed by the Convention.

The possibility that the ECtHR might, after all, conduct a substantive review of the issue of nationality first arose in the case of Karassev v. Finland.[513] In its judgment, the Court confirmed that the right to nationality, and thus the issue of statelessness does not in itself fall within the scope of rights protected by the Convention, it nevertheless acknowledged that nationality is part of personal identity, and that its arbitrary denial may, in exceptional cases, constitute a violation of the right to private life. In the specific case, however, arbitrariness was not established, as the gravity of the applicant's situation did not reach the relative threshold constituting a violation of the Convention.

The Genovese v. Malta case[514] can ultimately be regarded as the first true milestone, as the ECtHR found a violation of the Convention in connection with the denial of citizenship to a child born out of wedlock.

The significance of the case of Kuric and Others v. Slovenia[515] lies in the fact that the Court made it clear that, following state succession, the arbitrary termination of a right of residence and the resulting deprivation of rights may violate the right to respect for private and family life, as well as the right to an effective remedy.

In the case of Biao v. Denmark [516] the ECtHR examined the discriminatory restriction of rights linked to citizenship status. The Court found that the Danish family reunification regulations, which made eligibility contingent on the length of time a person had held citizenship, constituted indirect discrimination on ethnic grounds.

Based on the above case law, it can be concluded that the European Court of Human Rights has now established a consistent position: although the regulation of citizenship remains within the sovereign competence of states, the exercise of this competence cannot be exempted from the limits set forth by the European Convention on Human Rights. State decisions regarding citizenship may clearly be subject to substantive review, reflecting the gradual strengthening of human rights protection in this area.

ECtHR case law on deprivation of liberty

The particular significance of this deprivation lies in the fact that the loss of citizenship constitutes one of the most serious forms of state intervention in an individual's legal status, which can even reduce the person concerned to a state of legal "invisibility." Citizenship is not merely a formal bond between the individual and the state, but a prerequisite for the exercise of fundamental rights; thus, its revocation fundamentally affects the individual's legal, social, and political existence. In light of all this, decisions of this nature are of paramount importance not only from the perspective of the protection of individual rights, but also with regard to the delineation of the boundaries of state sovereignty and the enforcement of human rights

[513] See Andrei Karassev and family v Finland App No 31414/96 (ECtHR 12 January 1999).
[514] See Genovese v Malta App No 53124/09 (ECtHR 11 October 2011).
[515] See Kuric and others v Slovenia App No 26828/06 (ECtHR 26 June 2012).
[516] See Biao v Denmark App No 38590/10 (ECtHR 24 May 2016).

guarantees. The purpose of this chapter is to analyse the relevant decisions of the ECtHR, with particular attention to the criteria the Court uses to assess the legality and proportionality of the deprivation of citizenship.

The case of Al-Jedda v. the United Kingdom[517] is the first landmark decision on the issue of deprivation of nationality on grounds of national security. The central issue in the judgment is whether the revocation could render the individual stateless. The decision clearly establishes that states' discretion in regulating citizenship is not unlimited, and that any measure that could lead to statelessness is subject to particularly strict scrutiny.

In the case of Ramadan v. Malta[518], the Court found no violation of the Convention, given that citizenship had been obtained by fraudulent means. By providing false information, the individual himself brought about the situation that led to the revocation of his citizenship; consequently, the severity and assessment of the state's intervention were deemed less severe. It can therefore be concluded that while the court applies a particularly strict proportionality test in cases of deprivation of lawfully acquired citizenship—given the serious interference with the individual's stable legal status—in cases of acquisition in bad faith, i.e., by fraudulent means, the state's legitimate interest may prevail more strongly in order to restore the original status. In such cases, the emphasis shifts, as it is not a matter of depriving someone of an established right, but rather of correcting an unlawfully acquired status.

In the case of K2 v. the United Kingdom[519], the authorities revoked the applicant's citizenship on the grounds of national security concerns related to terrorism while the applicant was abroad. The applicant complained that he had no opportunity to effectively challenge the decision, as a significant portion of the proceedings was based on classified evidence. The court found no violation of the Convention, emphasizing that access to classified information was ensured during the proceedings through special legal representation. The decision in this case confirms that, in cases of citizenship revocation based on national security grounds, the ECtHR accepts certain procedural restrictions, provided that adequate safeguards ensure the fairness of the proceedings and the requirement of proportionality is upheld.

In the case of Ghoumid v. France[520], several individuals with dual French-Moroccan citizenship had their French citizenship revoked after being convicted of terrorism-related offenses. The significance of the judgment lies primarily in the fact that the ECtHR confirmed that, in cases of serious terrorism-related crimes, states have broader discretion regarding the revocation of citizenship, particularly when—as in the specific case—the measure does not result in statelessness. The decision also emphasizes the central role of the proportionality test, as well as the fact that the existence of dual citizenship is a key factor in assessing the intervention.

The cases mentioned above are now closed, yet the practice of deprivation of nationality remains the subject of intense legal disputes today. In recent years, an increasing number of people have brought similar cases before the ECtHR, and as a result, numerous proceedings are currently pending. One of the most well-known ongoing cases involving the revocation of citizenship on national security grounds is Begum v. the United Kingdom Home Office[521], which raises fundamental issues such as the procedural rights of persons residing abroad, access to effective legal remedies, and the practical application of the prohibition of statelessness. The future decision in this case will most likely further clarify existing case law and has a good chance of becoming a quasi-precedential guideline on the subject.

[517] See Al-Jedda v United Kingdom App No 27021/08 (ECtHR 7 July 2011).
[518] See Ramadan v Malta App No 76136/12 (ECtHR, 21 June 2016)
[519] See K2 v United Kingdom App No 42387/13 (ECtHR, 7 February 2017).
[520] See Ghoumid and Others v France App No 52273/16 and others (ECtHR, 25 June 2020).
[521] See Begum v United Kingdom App No 32373/22 (ECtHR, pending).

Among the cases currently pending, the case of El Gizouli v. the United Kingdom[522] involves an investigation into the revocation of British citizenship from an individual linked to ISIS, whereas in the case of U3 v. the United Kingdom[523], a British citizen's citizenship was revoked on the grounds of terrorist activity. These proceedings also focus on the legality of revoking citizenship and the limits of the state's discretion in this regard.

Based on the cases examined, it can be concluded that the case law of the European Court of Human Rights is evolving toward an increasingly sophisticated and nuanced approach to the issue of deprivation of nationality. Although the Court recognizes the sovereign right of states to regulate nationality, it consistently emphasizes that the exercise of this power must not lead to a disproportionate infringement of fundamental rights. A clear standard is emerging from the case law, centered on the avoidance of statelessness and the effective enforcement of procedural guarantees. Pending cases are expected to further refine this framework, contributing to the recognition of citizenship not merely as a formal legal institution, but as one of the defining pillars of the protection of individual rights in the European human rights discourse.

A New Dimension to the Cases

The case of H.F. and Others v. France[524] opened up a new dimension in the human rights interpretation of citizenship beyond cases of deprivation of nationality, as it focused on the extent to which a state is obligated to take active measures to protect its own citizens abroad, particularly in regions affected by armed conflict. In this case, the repatriation of individuals who still held citizenship was requested, but the authorities refused to provide this assistance, citing national security considerations and practical obstacles. The Court found that France is not under a general obligation to repatriate its nationals, even from conflict zones, so the failure to repatriate them does not in itself violate the Convention; however, the judgment did find a violation of procedural obligations.

In essence, this decision is comparable to the established case law regarding deprivation of rights: while there is no absolute prohibition in this matter either, state decision-making must not be arbitrary and appropriate procedural safeguards must be ensured in all cases.

Conclusion

The case law of the European Court of Human Rights regarding deprivation of nationality is still evolving, a development attributable in part to the relative novelty of such cases and in part to the increasingly frequent use of revocation of nationality. It cannot be ruled out that an increasing number of cases will come before the Court in the near future, which will provide an opportunity for further interpretation of the Convention's provisions and refinement of the related case law. In this evolving process, it is of particular importance to determine to what extent measures applied within the framework of state sovereignty are compatible with the rights and principles enshrined in the Convention.

The universal system of human rights and the specific rights tied to citizenship do not exist in a rigid hierarchical relationship, but can be understood as a dynamic interaction. Universal human rights standards impose limits on state decision-making, ensuring a minimum level of protection for fundamental rights, while at the same time the specific characteristics of individual cases influence the interpretation and application of these standards. As a result of this dialectical relationship, legal practice can be defined not as a static system but as a constantly evolving one, in which specific cases and general principles mutually shape one another.

[522] See El Gizouli v United Kingdom App No 33274/19 (ECtHR, pending).
[523] See U3 v United Kingdom App No 20377/19 (ECtHR, pending).
[524] See H.F. and Others v France App Nos 24384/19 and 44234/20 (ECtHR, 14 September 2022).

List of sources used

1. BANAI, A., KREIDE, R. *Securitization of Migration in Germany: The Ambivalences of Citizenship and Human Rights.* Citizenship Studies, 21(8), 2017, pp. 903–917. ISSN 1362-1025.
2. FÖLDESI, T. *Az emberi jogok univerzalitása és az állampolgári jogok partikularitása.* Fundamentum, 2(4), 1998, pp. 16 – 24. ISSN 1417-2844.
3. HAUTZINGER, Z. Principles of Judicial Procedure in the Administration and Policing of Aliens. In: ADAMEOVÁ, L., ANDOROVÁ, P., BLAZEK, O. (eds.) *Vplyv rozhodnutí súdov na činnosť subjektov bezpečnostnoprávnych: zborník príspevkov.* Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2025, pp. 112 – 118. ISBN 978-80-8293-049-1.
4. KIWAN, D. *Human Rights and Citizenship: An Unjustifiable Conflation?* Journal of Philosophy of Education, 39(1), 2005, pp. 37 – 50. ISSN 0309-8249.
5. MACKLIN, A. *Citizenship Revocation, the Privilege to Have Rights and the Production of the Alien.* Queen's Law Journal, 40(1), 2014, pp. 1 – 54. ISSN 0317-5069.
6. MÁGÓ, B. *Terrorizmus elleni küzdelem az állampolgársági igazgatásban.* In: *Terrorizmus. Tanulmányok a terrorizmus komplex jelenségéről és egyes aspektusairól.* Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó, 2025, pp. 939 – 955. ISBN 978-615-6598-95-0.
7. MANTU, S. *Citizenship in Times of Terror: Citizenship Deprivation in the UK.* Nijmegen Migration Law Working Papers Series, No. 2, 2015, pp. 3 – 27. ISSN 2468-5801.
8. REYNTJENS, L. *Ex-Citizens and the European Convention on Human Rights: Citizenship Deprivation Examined under the ECtHR.* 2022.
9. TAMBAKAKI, P. *Human Rights or Citizenship?* Birkbeck Law Press, 2010, pp. 6. ISBN: 978-1-904385-59-2.
10. ZEDNER, L. Citizenship Deprivation, Security and Human Rights. *European Journal of Migration and Law.* 18(2), 2016, pp. 222–242. ISSN: 1571-8166.
11. The 1961 United Nations Convention on the Reduction of Statelessness
12. Universal Declaration of Human Rights
13. European Convention on Human Rights
14. The 1930 Hague Convention
15. Andrei Karassev and family v Finland App No 31414/96 (ECtHR 12 January 1999)
16. Al-Jedda v United Kingdom App No 27021/08 (ECtHR 7 July 2011)
17. Begum v United Kingdom App No 32373/22 (ECtHR, pending)
18. Biao v Denmark App No 38590/10 (ECtHR 24 May 2016)
19. El Gizouli v United Kingdom App No 33274/19 (ECtHR, pending)
20. Genovese v Malta App No 53124/09 (ECtHR 11 October 2011)
21. H.F. and Others v France App Nos 24384/19 and 44234/20 (ECtHR, 14 September 2022).
22. K2 v United Kingdom App No 42387/13 (ECtHR, 7 February 2017)
23. Kuric and others v Slovenia App No 26828/06 (ECtHR 26 June 2012)
24. Ramadan v Malta App No 76136/12 (ECtHR, 21 June 2016)U3 v United Kingdom App No 20377/19 (ECtHR, pending)

Author information

Dr. Barbara Mágó, police major, senior lecturer
Ludovika University of Public Service
Department of Aliens Policing
e-mail: mago.barbara@uni-nke.hu
telefon: +36-1-432-9000/19-227

ZÁKAZ NEĽUDSKÉHO A PONIŽUJÚCEHO ZAOBCHÁDZANIA V ČINNOSTI BEZPEČNOSTNÝCH ZLOŽIEK NA POZADÍ ROZHODOVACEJ ČINNOSTI SÚDOV[525]

THE PROHIBITION OF INHUMAN AND DEGRADING TREATMENT IN THE ACTIVITIES OF SECURITY FORCES IN THE LIGHT OF JUDICIAL DECISION-MAKING

Vladislav Marko, Ivana Rubisová

Abstrakt
Príspevok sa zaoberá zákazom neľudského a ponižujúceho zaobchádzania pri výkone bezpečnostnoprávnych oprávnení so zameraním na dôkladné osobné prehliadky osôb pozbavených osobnej slobody. Prostredníctvom analýzy rozsudku Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Adamčo proti Slovenskej republike (č. 2) identifikuje materiálne kritériá zákonnosti, nevyhnutnosti, proporcionality a individualizácie týchto zásahov. Pozornosť venuje aj implementácii judikatúrnych štandardov do rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky a ich premietnutiu do zákonných zmien prijatých v rámci výkonu rozsudkov pred Výborom ministrov Rady Európy. Príspevok poukazuje na význam judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva ako interpretačného východiska pre aplikačnú prax bezpečnostných zložiek pri rešpektovaní ľudskej dôstojnosti a základných práv osôb nachádzajúcich sa pod kontrolou štátu.
Kľúčové slová
neľudské zaobchádzanie, ponižujúce zaobchádzanie, dôkladná osobná prehliadka, individualizovaný hodnotiaci proces, Adamčo, bezpečnostné zložky

Abstract
This paper examines the prohibition of inhuman and degrading treatment in the exercise of security-law powers, with particular emphasis on thorough strip searches of persons deprived of their liberty. Through an analysis of the judgment of the European Court of Human Rights in Adamčo v. Slovakia (No. 2), it identifies the substantive criteria of legality, necessity, proportionality, and individualised assessment governing such interferences. The paper also addresses the implementation of the Court's jurisprudential standards into the case law of the Constitutional Court of the Slovak Republic and their reflection in the legislative amendments adopted within the framework of the execution of the Court's judgments under the supervision of the Committee of Ministers of the Council of Europe. Finally, it highlights the significance of the case law of the European Court of Human Rights as an interpretative framework for the practical application of security-law powers by security forces, with due regard for human dignity and the fundamental rights of persons under the control of the State.
Keywords
inhuman treatment, degrading treatment, thorough strip search, individualized assessment, Adamčo, security forces

Úvod

Ľudská dôstojnosť predstavuje fundamentálnu hodnotu ústavného poriadku demokratického právneho štátu a súčasne axiologické východisko medzinárodnoprávneho systému ochrany základných práv a slobôd. Jej ochrana nepredstavuje iba samostatne chránené subjektívne právo jednotlivca, ale aj interpretačný princíp determinujúci výklad a aplikáciu ostatných základných práv a slobôd. V systéme Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej aj ako „Dohovor“) nachádza svoj normatívny odraz predovšetkým v absolútnom zákaze mučenia a neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania alebo trestania podľa čl. 3 Dohovoru, ktorého uplatnenie nepripúšťa žiadne výnimky ani derogácie, a to ani v situáciách, keď štát realizuje svoje najintenzívnejšie mocenské oprávnenia voči jednotlivcovi.

Výkon bezpečnostnoprávnych oprávnení predstavuje jednu z oblastí, v ktorej dochádza k najintenzívnejšiemu stretu medzi imperatívom efektívneho zabezpečenia verejného poriadku,

[525] Tento príspevok bol spracovaný ako výstup vedeckovýskumnej úlohy č. 274 realizovanej na Akadémii Policajného zboru v Bratislave s názvom *„Vplyv rozhodnutí súdov na bezpečnostnoprávnu činnosť Policajného zboru vo verejnej správe“*.

ochrany života, zdravia a bezpečnosti na jednej strane a požiadavkou rešpektovania základných práv jednotlivca na strane druhej. „Štát má povinnosť poskytnúť ochranu ľudskej dôstojnosti v rôznych situáciách, v ktorých môže byť dôstojnosť ohrozená.“[526] Služobná činnosť príslušníkov bezpečnostných zložiek je preto determinovaná sústavou materiálnych i procesných právnych princípov, ktorých obsah presahuje rámec pozitívnoprávnej regulácie jednotlivých oprávnení. Popri princípoch legality, legitimity, proporcionality, nevyhnutnosti, subsidiarity, individualizácie zásahu, kontroly výkonu verejnej moci či správnej úvahy predstavuje rešpektovanie ľudskej dôstojnosti imanentný princíp výkonu bezpečnostnoprávnych oprávnení (*conditio sine qua non*), prostredníctvom ktorého dochádza k materiálnej limitácii výkonu štátnej moci.

Napriek uvedenému nemožno obsah princípu ľudskej dôstojnosti v bezpečnostnoprávnej praxi považovať za interpretačne ustálený. **Posudzovanie otázky, či konkrétny služobný zákrok alebo bezpečnostné opatrenie dosiahlo intenzitu neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania, predstavuje vysoko individualizovaný hodnotiaci proces, ktorého výsledok závisí od komplexného posúdenia skutkových okolností konkrétneho prípadu.** Rozhodovacia činnosť Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej aj ako „ESĽP“, „Súd“) pritom dlhodobo potvrdzuje, že samotná existencia zákonného splnomocnenia na vykonanie bezpečnostného opatrenia nepostačuje na záver o jeho súlade s čl. 3 Dohovoru. Rozhodujúce sa stáva materiálne posúdenie legitímnosti sledovaného cieľa, objektívnej nevyhnutnosti zásahu, jeho proporcionality, spôsobu realizácie, rešpektovania telesnej integrity osoby, ako aj existencie dostatočných procesných záruk eliminujúcich riziko svojvôle pri výkone verejnej moci. Osobitný význam z uvedeného pohľadu nadobudol rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Adamčo proti Slovenskej republike (č. 2),[527] ktorý predstavuje jeden z najvýznamnejších recentných judikatúrnych príspevkov k interpretácii čl. 3 Dohovoru v podmienkach výkonu trestu odňatia slobody. Význam predmetného rozhodnutia však nemožno redukovať výlučne na oblasť penitenciárneho práva, nakoľko závery formulované ESĽP predstavujú interpretačné východiská všeobecne aplikovateľné na výkon bezpečnostnoprávnych oprávnení, najmä pokiaľ ide o požiadavku individualizácie bezpečnostných opatrení, zákaz ich mechanického alebo paušálneho uplatňovania, povinnosť ich presvedčivého odôvodnenia a rešpektovanie ľudskej dôstojnosti pri každom zásahu do telesnej integrity jednotlivca.

Predmetné rozhodnutie zároveň otvára podstatne širšiu interpretačnú otázku, ktorá doposiaľ nebola v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva systematicky rozpracovaná. Ide o vzájomné vyvažovanie dvoch pozitívnych záväzkov štátu, ktoré môžu byť v konkrétnych skutkových situáciách v kolízii. Na jednej strane čl. 3 Dohovoru vyžaduje, aby bezpečnostné opatrenia rešpektovali ľudskú dôstojnosť a neprekročili hranicu neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania. Na strane druhej z čl. 2 Dohovoru vyplýva pozitívna povinnosť štátu prijať primerané preventívne opatrenia na ochranu života osôb nachádzajúcich sa pod jeho jurisdikciou, vrátane osôb pozbavených osobnej slobody. Práve v priestore medzi týmito dvoma dohovorovými imperatívmi sa pohybuje súčasná bezpečnostnoprávna prax pri rozhodovaní o rozsahu preventívnych bezpečnostných opatrení, akými sú najmä osobné prehliadky,

[526] ĽALÍK, T. Ľudská dôstojnosť v právnom poriadku SR. In: *Justičná revue*. Roč. 69, 2017, č. 3, s. 330.

[527] Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Adamčo proti Slovenskej republike (č. 2) zo dňa 12. decembra 2024, č. sťažností 55792/20, 35253/21 a 41955/22. S prihliadnutím na podobný predmet sťažností ESĽP považoval za vhodné preskúmať ich spoločne v jednom rozsudku (pravidlo 42 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdu). „*Rule 42 – Joinder and simultaneous examination of applications (former Rule 43) 1. The Chamber may, either at the request of the parties or of its own motion, order the joinder of two or more applications.“* Bližšie: Rokovací poriadok ESĽP. Dostupné na: Rules of Court - 15 September 2025 (1/7/2026)

bezpečnostné kontroly, eskortné opatrenia či ďalšie zásahy smerujúce k eliminácii rizík ohrozujúcich život, zdravie alebo bezpečnosť všetkých zúčastnených.

Cieľom príspevku je prostredníctvom analýzy rozsudku Adamčo proti Slovenskej republike (č. 2) a okrajovo i. súvisiacich rozhodnutí identifikovať interpretačné štandardy vyplývajúce z rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudské práva vo vzťahu k zákazu neľudského a ponižujúceho zaobchádzania pri výkone bezpečnostnoprávnych oprávnení. Pozornosť bude sústredená na materiálne kritériá posudzovania zákonnosti, legitimity, nevyhnutnosti a proporcionality dôkladných osobných prehliadok. Ambíciou autorov je príspevkom prispieť k precizovaniu interpretačných východísk významných pre aplikačnú prax bezpečnostných zložiek a súčasne poukázať na potrebu systematického reflektovania judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva pri výkone bezpečnostnoprávnych oprávnení.

Na tomto mieste považujú autori za potrebné uviesť, že komplexné sprehľadnenie právnych východísk ochrany ľudskej dôstojnosti nie je predmetom predkladaného príspevku odvolávajúc sa na jeden zo svojich predošlých vedeckých výstupov, ktorým ponúkajú systematicky spracovaný prehľad medzinárodnoprávnych, európskych a vnútroštátnych prameňov ochrany ľudskej dôstojnosti a zákazu mučenia, neľudského a ponižujúceho zaobchádzania, keď poukazujú na ich normatívne zakotvenie v univerzálnom systéme ochrany ľudských práv Organizácie Spojených národov, v regionálnom systéme Rady Európy a Európskej únie, ako aj v slovenskom právnom poriadku za súčasného reflektovania tejto hodnoty v rovine bezpečnostnoprávnej činnosti.[528]

Ľudská dôstojnosť a dôkladné osobné prehliadky v judikatúre ESĽP

Ako bolo uvedené v úvode príspevku, pozornosť autorov sa sústreďuje na analýzu štandardov vyplývajúcich z rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudské práva vo vzťahu k dôkladným osobným prehliadkam. Hoci sú tie predmetom už skoršej rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudské práva, osobitný význam pre podmienky Slovenskej republiky nadobudol rozsudok vo veci Adamčo proti Slovenskej republike (č. 2), ktorý významne prispel k vymedzeniu limitov prípustnosti týchto zásahov a otvoril odbornú diskusiu o hraniciach preventívnych bezpečnostných opatrení z pohľadu čl. 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

K skutkovým okolnostiam prípadu Adamčo proti SR uvádzame nasledovné.[529] Za násilné trestné činy súvisiace s organizovanou kriminalitou[530] bol sťažovateľ nepretržite pozbavený osobnej slobody od 24. augusta 2006. Prevažnú časť väzby a výkonu trestu vykonal v Ústave na výkon trestu odňatia slobody Leopoldov, bol však umiestnený aj v ďalších ústavoch na výkon väzby a výkon trestu. Pri výkone trestu bol sťažovateľ povinný podrobiť sa tým obmedzeniam svojich ľudských práv a základných slobôd, ktoré sú výkonu trestu vlastné v zmysle § 4 ods. 1 zákona č. 475/2005 Z. z. o výkone trestu odňatia slobody v znení neskorších predpisov (ďalej aj ako „zákon o výkone trestu odňatia slobody“). To zahŕňalo povinnosť podrobiť sa prehliadke svojej osoby a kontrolu svojich osobných vecí v zmysle § 39 písm. h) zákona o výkone trestu odňatia slobody za podmienok ustanovených v § 13b zákona č. 4/2001 Z. z o Zbore väzenskej a justičnej stráže v znení neskorších predpisov (ďalej aj ako „zákon o ZVJS“). S účinnosťou od 15. marca 2018 bol zákon o ZVJS novelizovaný zákonom č. 50/2018

[528] Bližšie: MARKO, V., RUBISOVÁ, I. Ľudská dôstojnosť ako determinant činnosti príslušníkov Policajného zboru. In: LACA, N., LETKOVÁ, A. *Bezpečnostné zložky štátu ako garant národnej a medzinárodnej bezpečnosti.* Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2025, s. 49 – 172.

[529] Skutkové okolnosti prípadu, ako aj odôvodnenie predmetného rozhodnutia reflektujú právny stav účinný v relevantnom období, **nie súčasnú právnu úpravu.**

[530] Pozri: Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Adamčo proti Slovenskej republike zo dňa 12. novembra 2019, č. sťažnosti 45084/14, Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Potoczká a Adamčo proti Slovenskej republike zo dňa 12. januára 2023, č. sťažnosti 7286/16.

Z. z.[531] tak, že osobná prehliadka spojená s prehliadkou telesných otvorov (ďalej aj ako „TSS“ odvodené od „thorough strip searches“) bola definovaná ako osobitná forma prehliadky osoby – **dôkladná osobná prehliadka**. Ako konštatoval rovnako ESĽP, dôvodová správa k príslušnej časti novely zákona o ZVJS uvádzala, že dovtedy účinná právna úprava jednoznačne nevymedzovala jednotný spôsob vykonávania TSS ani podmienky, za ktorých sa mala vykonávať; zároveň uvádzala, že cieľom novely je prispieť k ochrane práv zadržaných osôb.[532]

Keďže neexistovali osobitné záznamy o celkovom počte TSS vykonaných u sťažovateľa počas celého obdobia jeho pozbavenia osobnej slobody, účastníci konania predložili nasledovné údaje o počte situácií, ktoré v prípade sťažovateľa nastali a pri ktorých bola TSS predpísaná zákonom. Podľa vlády mal sťažovateľ od roku 2008 štyridsaťtri otvorených návštev (pričom záznamy týkajúce sa návštev v predchádzajúcom období neboli jednoznačné). Sťažovateľ tento počet nespochybnil a poukázal na to, že pred každou takouto návštevou aj po nej bola vykonaná TSS. Vláda ďalej uviedla, že záznamy týkajúce sa účasti sťažovateľa na úkonoch vyšetrovania boli neúplné. Podľa informácií získaných od dotknutých ústavov sa na takýchto úkonoch zúčastnil pri 1 077 príležitostiach, zatiaľ čo iné záznamy uvádzali, že jeho prítomnosť pri týchto úkonoch bola vyžiadaná 1 152-krát. S poukazom na vyjadrenia vedenia dotknutých ústavov a vlastné tvrdenia sťažovateľa však vláda argumentovala, že TSS nebola nevyhnutne vykonaná pri každej z týchto príležitostí. Sťažovateľ naopak tvrdil, že počet úkonov vyšetrovania, na ktorých sa zúčastnil, bol vyšší, avšak že z hľadiska absolútnych čísel tento rozdiel nebol rozhodujúci. Účastníci konania sa zhodli v tom, že sťažovateľ bol medzi ústavmi premiestnený 198-krát, pričom sťažovateľ dodal, že TSS bola vykonaná pred každým takýmto premiestnením aj po ňom. Sťažovateľ ďalej uviedol, že bol navyše eskortovaný na súdne pojednávania pri 180 príležitostiach; dodal, že podľa zákona musela byť pred každou takouto eskortou vykonaná TSS. Vo všeobecnej rovine sťažovateľ poukázal na to, že okrem vyššie uvedených prípadov boli vykonávané aj „pravidelné“ TSS a že po započítaní týchto „pravidelných“ TSS bol nepochybne podrobený TSS viac ako 2000-krát. V tejto súvislosti vláda namietala, že tieto „pravidelné“ TSS nespadajú do predmetu prejednávanej veci.

Sťažovateľ namietal **prax podrobovania jeho osoby TSS, pričom tvrdil, že bola neľudská a ponižujúca. Argumentáciu sťažovateľa** možno zhrnúť takto. Počas obdobia dvanástich rokov bol nespočetnekrát podrobený TSS a nikdy sa u neho nenašla žiadna nepovolená vec. Pri príležitosti jeho premiestnenia medzi dvoma ústavmi dňa 5. februára 2018 mal po celý čas zaviazané oči, bol spútaný putami na rukách aj na nohách a navyše musel mať nasadené zvukotesné chrániče sluchu; okrem toho bol pod nepretržitým vizuálnym dohľadom viacerých príslušníkov Zboru väzenskej a justičnej stráže. TSS vykonané pred premiestnením aj po ňom za týchto okolností nesledovali žiadny legitímny cieľ ani neboli nevyhnutné. Navyše právna definícia TSS obsiahnutá v § 41 Rozkazu z roku 2014 bola podľa neho nedostatočná, keďže neobsahovala žiadnu zmienku o tom, že prehliadaná osoba musí vykonať drep. Pokiaľ ide o TSS vykonané pred návštevami jeho advokátov aj po nich, sťažovateľ tvrdil, že konzultáciu s advokátom nemožno na účely ustanovení o TSS (§ 41 ods. 1 písm. j) Rozkazu z roku 2014 a § 24 zákona o výkone trestu odňatia slobody považovať za bežnú návštevu, keďže

[531] V § 13b sa za odsek 5 vkladá nový odsek 6, ktorý znie: *„(6) Pri vykonávaní osobnej prehliadky formou dôkladnej osobnej prehliadky sa obvinený alebo odsúdený vyzlečie do spodnej bielizne. Príslušník zboru pri tom vykoná prehliadku tela vrátane ústnej dutiny, podpazušia, dlaní a chodidiel. Po tom, ako sa obvinený alebo odsúdený na nevyhnutne potrebný čas vyzlečie donaha, vykoná príslušník zboru tiež vizuálnu prehliadku jeho tela. Prehliadku odevných zvrškov vykoná príslušník zboru dôsledným prehmataním s využitím detekčných prostriedkov. Prehliadku odevných zvrškov môže príslušník zboru vykonať za pomoci služobného psa vycvičeného na vyhľadávanie látok so špecifickým pachom. Pri dôkladnej osobnej prehliadke používa príslušník zboru hygienické rukavice.“.*

[532] ESĽP k relevantnému právnemu stavu rovnako uviedol, že ďalšie podrobnosti o tom, kedy a akým spôsobom sa má TSS vykonávať, sú predmetom úpravy Rozkazu ministra spravodlivosti č. 2/2014 o zabezpečovaní ochrany Zborom väzenskej a justičnej stráže (ďalej aj ako „Rozkaz z roku 2014“).

kontakt s advokátmi podlieha osobitným pravidlám podľa § 38 zákona o výkone trestu odňatia slobody. V súvislosti s TSS, ktorým bol podrobený pred účasťou na súdnom pojednávaní dňa 22. júla 2021 aj po nej, sťažovateľ tvrdil, že voči nemu boli preventívne a obmedzujúce opatrenia uplatňované rutinne a bez akéhokoľvek individuálneho posúdenia bezpečnostných rizík. Takýto postup bol podľa neho neopodstatnený a v rozpore s pripomienkami a odporúčaniami Európskeho výboru na zabránenie mučenia a neľudského či ponižujúceho zaobchádzania alebo trestania („European Committee for the Prevention of Torture“, ďalej aj ako „CPT“) uvedenými v správe z jeho návštevy Slovenskej republiky v roku 2018. Neprimeranosť TSS vykonanej pred súdnym pojednávaním aj po ňom bola navyše umocnená tým, že počas celého času medzi oboma prehliadkami bol nepretržite pod vizuálnym dohľadom piatich príslušníkov Zboru väzenskej a justičnej stráže.

Odôvodnenie prokuratúry, ktorým boli zamietnuté sťažnosti sťažovateľa možno zhrnúť takto. Podrobenie sťažovateľa TSS dňa 5. februára 2018 malo právny základ v § 41 ods. 1 písm. c) Rozkazu z roku 2014 a skutočnosť, že TSS bola vykonaná dvakrát, nebola rozhodujúca. Povinnosť vykonať za daných okolností jeden drep nepredstavovala šikanovanie, ale iba prostriedok na dosiahnutie účelu prehliadky, ktorý bol výlučne preventívny a bezpečnostný a zohľadňoval individuálne okolnosti prehliadanej osoby. Pokiaľ ide o prehliadky osoby sťažovateľa v období od 22. januára do 8. februára 2019 a od 14. do 20. marca 2019, prokuratúra poukázala na oprávnenia vedenia ústavu podľa § 13b ods. 1, 2 a 6 zákona o ZVJS a § 41 ods. 1 a 2 Rozkazu z roku 2014. Pokiaľ ide o odôvodnenie TSS vykonávaných v súvislosti s kontaktom odsúdeného s jeho advokátom, nebolo podľa prokuratúry podstatné, či bol tento kontakt považovaný za „návštevu“; rozhodujúcim kritériom bolo, či išlo o priamy alebo nepriamy kontakt. Pokiaľ ide o prehliadky sťažovateľa vykonané dňa 22. júla 2021, prokuratúra poukázala na § 41 písm. c) a f) Rozkazu z roku 2014, podľa ktorých sa odsúdený podrobí TSS pred premiestnením medzi ústavmi a v prípade akejkoľvek obavy, že má pri sebe nepovolené predmety. V tejto súvislosti prokuratúra, ako je formulované v predmetnom rozhodnutí ESĽP, zastávala názor, že takáto obava „nepotrebuje byť podložená žiadnou okolnosťou“, a odkázala na stanovisko vedenia ústavu, podľa ktorého „počas súdneho pojednávania bol sťažovateľ umiestnený v blízkosti civilnej osoby“, pričom bolo poukázané na „osobu sťažovateľa v korelácii s trestom, ktorý mu bol uložený“. Celkovo neboli pri uplatňovaní príslušných právnych predpisov zistené žiadne nedostatky.

Následné ústavné sťažnosti sťažovateľa, v ktorých zopakoval svoje argumenty, boli rozhodnutiami zo 7. júla 2020 (sp. zn. II. ÚS 312/2020[533]), z 23. februára 2021 (sp. zn. IV. ÚS

[533] *„Podstatou ústavnej sťažnosti sťažovateľa je namietané porušenie základných práv podľa čl. 16 ods. 1 a 2, čl. 19 ods. 1 a 2 a čl. 46 ods. 1 ústavy a práv podľa čl. 3 a 8 ods. 1 a 2 dohovoru postupom ústavu na výkon trestu odňatia slobody, postupom okresnej prokuratúry a jej rozhodnutím č. k. 1 Pn 231/2019/8802-5 zo 14. marca 2019, postupom krajskej prokuratúry a jej rozhodnutím č. k. 4 Kn 106/18/8800-15 z 13. júna 2019 a postupom generálnej prokuratúry a jej rozhodnutím č. k. IV/2 Gn 89/19/1000-5 z 10. septembra 2019. Podľa názoru sťažovateľa k porušeniu ním označených práv malo dôjsť napadnutým postupom ústavu na výkon trestu odňatia slobody „v kontexte dôkladných osobných prehliadok a prehliadky osobných vecí pri každom predvádzaní k obhajcovi a aj po ukončení tohto úkonu“, ako aj tým, že okresná prokuratúra, krajská prokuratúra a generálna prokuratúra napadnutými rozhodnutiami arbitrárne ako nedôvodné odložili jeho podnet, opakovaný podnet a ďalší opakovaný podnet, ktoré podal v súvislosti s napadnutým postupom ústavu na výkon trestu odňatia slobody.“* Bližšie: Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 7. júla 2020, sp. zn. II. ÚS 312/2020-10, bod 17.

79/21[534]) a z 28. júna 2022 (sp. zn. IV. ÚS 343/22[535]) vyhlásené za neprípustné. **Odôvodnenie Ústavného súdu Slovenskej republiky** (ďalej aj ako „ÚS SR“, „Ústavný súd“) možno zhrnúť takto. Na základe zásady subsidiarity nemal Ústavný súd priamu právomoc preskúmavať konanie alebo opomenutia zo strany vedenia ústavu ani okresných a krajských prokuratúr. Jeho právomoc sa preto obmedzovala na preskúmanie spôsobu, akým sa sťažnosťami sťažovateľa smerujúcimi proti vedeniu ústavu a nižším zložkám prokuratúry zaoberala Generálna prokuratúra Slovenskej republiky (ďalej aj ako „Generálna prokuratúra“). V tejto súvislosti Generálna prokuratúra riadne vykonala svoje povinnosti a jej závery neboli svojvoľné ani extrémne nelogické a neopomenuli podstatu veci. Skutočnosť, že sa u sťažovateľa nikdy nenašli žiadne nepovolené predmety, nebola rozhodujúca, keďže predchádzajúce správanie neposkytuje žiadnu záruku budúceho správania. Ústavné sťažnosti boli preto zjavne neopodstatnené.

K skutkovým okolnostiam rovnako pripájame priblíženie okolností ďalšej námietky sťažovateľa spočívajúcej v **odmietnutí uvoľniť jednu z rúk sťažovateľa zo špeciálneho obmedzovacieho (zaisťovacieho) prostriedku** (ďalej aj ako „SRD“ odvodené od „Security Restraint Device“, používaný pri eskortách alebo pri preprave osôb vo väzbe, vo výkone trestu, pozostáva z pút na ruky a pút na nohy, ktoré sú navzájom spojené reťazou pripevnenou k opasku) dňa 22. júla 2021. Sťažovateľ namietal, že odmietnutie uvoľniť jednu z jeho rúk zo SRD počas prestávky súdneho pojednávania, aby mohol použiť toaletu, bolo svojvoľné. Argumentácia vlády bola podľa neho len všeobecná a abstraktná. Od roku 2006 sa zúčastnil nespočetného množstva súdnych pojednávaní, počas ktorých mu boli ruky vždy uvoľnené, pričom nikdy nedošlo k žiadnemu bezpečnostnému incidentu. Pri iných podobných príležitostiach mu príslušníci eskorty uvoľnili jednu ruku a následne boli prítomní pri použití toalety, čo bolo pre neho menej rušivé ako nemožnosť použiť toaletu vôbec. Skutočnosť, že tak nemohol urobiť 22. júla 2021, mu spôsobila utrpenie a obmedzila jeho schopnosť plne sa sústrediť na ďalšiu časť pojednávania. Vláda tvrdila, že napadnuté použitie SRD bolo v súlade so zákonom (zákonom o ZVJS a Rozkazom z roku 2014) a zodpovedalo situácii sťažovateľa, ktorý vykonával dlhoročný trest odňatia slobody za násilné trestné činy v režime s maximálnym stupňom stráženia. Uvoľnenie jeho rúk počas súdnych pojednávaní záviselo od rozhodnutia sudcu, zatiaľ čo mimo pojednávania rozhodoval príslušník Zboru väzenskej a justičnej stráže (ďalej aj ako „ZVJS“). Ak by mu boli ruky uvoľnené na účely použitia toalety, príslušníci by pri tom museli byť prítomní, čo by predstavovalo ešte invazívnejší zásah do jeho súkromia.

---

[534] *„Podstatou ústavnej sťažnosti sťažovateľa je namietané porušenie základných práv podľa čl. 16 ods. 1 a 2, čl. 19 ods. 1 a 2 a čl. 46 ods. 1 ústavy a práv podľa čl. 3 a 8 ods. 1 a 2 dohovoru postupom ÚVV a ÚVTOS Košice, postupom okresnej prokuratúry a jej napadnutým rozhodnutím, postupom krajskej prokuratúry a jej napadnutým rozhodnutím a postupom generálnej prokuratúry a jej napadnutým rozhodnutím. Podľa názoru sťažovateľa k porušeniu ním označených práv malo dôjsť napadnutým postupom ÚVV a ÚVTOS Košice v kontexte dôkladných osobných prehliadok vykonaných po priamej eskorte, ako aj tým, že okresná prokuratúra, krajská prokuratúra a generálna prokuratúra napadnutými rozhodnutiami arbitrárne ako nedôvodné odložili jeho podnet, opakovaný podnet a ďalší opakovaný podnet, ktoré podal v súvislosti s napadnutým postupom ÚVV a ÚVTOS Košice.“* Bližšie: Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 23. februára 2021, sp. zn. IV. ÚS 79/2021-15, bod 16.

[535] Podstatou ústavnej sťažnosti je namietané porušenie základných práv podľa čl. 16 ods. 1 a 2 a čl. 19 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky a porušenia práv podľa čl. 3 a čl. 8 ods. 1 a 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd postupom Ústavu na výkon trestu odňatia slobody a Ústavu na výkon väzby Košice a postupom okresnej prokuratúry, krajskej prokuratúry a Generálnej prokuratúry v napadnutých konaniach a napadnutými rozhodnutiami, ktorými boli vybavené podnety sťažovateľa. *„Sťažovateľ namieta porušenie označených práv v súvislosti s použitím donucovacích prostriedkov (pút) počas prerušenia hlavného pojednávania a tiež vykonaním dôkladnej osobnej prehliadky po návrate z hlavného pojednávania na okresnom súde. Sťažovateľ nesúhlasí so spôsobom vybavenia jeho podnetov a tiež namieta, že jeho podnety neboli vybavené v primeranej lehote.“* Bližšie: Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 28. júna 2022, sp. zn. IV. ÚS 343/2022-15, bod 23.

K **prípustnosti** námietky týkajúcej sa **dôkladných osobných prehliadok** ESĽP konštatoval, že táto sťažnosť nie je ani zjavne nepodložená, ani neprípustná z akéhokoľvek iného dôvodu uvedeného v článku 35 Dohovoru. Preto ju treba vyhlásiť za **prípustnú**.

K **prípustnosti** námietky týkajúcej sa **osobitného spútavacieho zariadenia** ESĽP konštatoval, že sťažnosť sa netýka použitia SRD ako takého, ale skôr skutočnosti, že pri jednej príležitosti sťažovateľ pre jeho použitie nemohol použiť toaletu. Nebolo použité žiadne násilie a sťažovateľ ani netvrdil, že by v deň predmetného incidentu trpel akýmikoľvek zdravotnými problémami. Navyše nič nenasvedčuje tomu, že napadnuté opatrenie sledovalo cieľ ponížiť alebo znevážiť sťažovateľa alebo že by na neho malo závažné fyzické alebo psychické následky. Zároveň **nemožno povedať, že nesledovalo žiadny bezpečnostný cieľ**. Stručne povedané, ESĽP nenašiel žiadny náznak toho, že by bol sťažovateľ vystavený zaobchádzaniu nezlučiteľnému so zárukami článku 3 Dohovoru. Sťažnosť sťažovateľa podľa článku 3 Dohovoru týkajúca sa odmietnutia uvoľniť jednu z jeho rúk zo SRD dňa 22. júla 2021 je **preto zjavne nepodložená a musí byť odmietnutá v súlade s článkom 35 ods. 3 písm. a) a ods. 4 Dohovoru.**

V rámci posudzovania prípustnej sťažnosti týkajúcej sa TSS ESĽP uviedol, že osobné prehliadky spojené s vyzlečením môžu byť za určitých okolností nevyhnutné na zabezpečenie bezpečnosti vo väznici alebo na predchádzanie nepokojom či trestnej činnosti. Musia sa vykonávať **primeraným spôsobom**, s náležitým **rešpektovaním ľudskej dôstojnosti** a na **legitímny účel**.

Vo vzťahu k osobe pozbavenej osobnej slobody alebo všeobecnejšie osobe konfrontovanej s príslušníkmi orgánov presadzovania práva **akékoľvek použitie fyzickej sily, ktoré nebolo prísne nevyhnutné vzhľadom na jej vlastné správanie, znižuje ľudskú dôstojnosť a v zásade predstavuje zásah do práva zakotveného v článku 3 Dohovoru.**[536] Slovné spojenie „v zásade“ nemožno chápať tak, že by mohli existovať situácie, v ktorých by nebolo potrebné konštatovať porušenie preto, že uvedená hranica závažnosti nebola dosiahnutá. Akýkoľvek zásah do ľudskej dôstojnosti zasahuje samotnú podstatu Dohovoru.[537] Z tohto dôvodu akékoľvek konanie príslušníkov orgánov presadzovania práva voči jednotlivcovi, ktoré znižuje ľudskú dôstojnosť, predstavuje porušenie článku 3 Dohovoru. Ak spôsob vykonania prehliadky obsahuje ponižujúce prvky,[538] ktoré významne zhoršujú nevyhnutné poníženie spojené s týmto postupom, článok 3 sa uplatní.

---

[536] Porovnaj s: MARKO, V., RUBISOVÁ, I. Ľudská dôstojnosť ako determinant činnosti príslušníkov Policajného zboru. In: LACA, N., LETKOVÁ, A. *Bezpečnostné zložky štátu ako garant národnej a medzinárodnej bezpečnosti.* Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2025, s. 49 – 172.

[537] Porovnaj s: Rozsudok Veľkej komory Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Bouyid proti Belgicku zo dňa 28. septembra 2015, č. sťažnosti 23380/09.

[538] Na ilustráciu zo súvisiacich rozhodnutí vyberáme: ***117.*** *ESĽP zastáva názor, že hoci osobné prehliadky spojené s vyzlečením môžu byť za určitých okolností nevyhnutné na zaistenie bezpečnosti vo väzniciach alebo na predchádzanie nepokojom či trestnej činnosti, musia byť vykonávané primeraným spôsobom. Povinnosť sťažovateľa úplne sa vyzliecť v prítomnosti ženy a následné dotýkanie sa jeho pohlavných orgánov a jedla holými rukami svedčili o zjavnom nedostatku rešpektu voči jeho osobe a v konečnom dôsledku znižovali jeho ľudskú dôstojnosť. Takéto zaobchádzanie v ňom nepochybne muselo vyvolať pocity úzkosti a menejcennosti, ktoré boli spôsobilé ho ponížiť a degradovať. Súd preto dospel k záveru, že osobná prehliadka vykonaná 7. mája 1998 predstavovala* ***ponižujúce zaobchádzanie*** *v zmysle článku 3 Dohovoru.* Bližšie: Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci **Valašinas proti Litve** zo dňa 24 júla 2001, č. sťažnosti 44558/98. ***59.*** *Súd ďalej pripomína, že hoci dôkladné osobné prehliadky môžu byť za určitých okolností nevyhnutné na zaistenie bezpečnosti vo väzniciach alebo na predchádzanie narušeniu poriadku vo väzenských zariadeniach, musia byť vykonávané primeraným spôsobom. V prejednávanej veci príslušníci väzenskej stráže sťažovateľa slovne urážali a zosmiešňovali. Ich správanie bolo zjavne zamerané na vyvolanie pocitov poníženia a menejcennosti. Podľa názoru Súdu takýto postup svedčil o nedostatku rešpektu voči ľudskej dôstojnosti sťažovateľa. Vzhľadom na to, že s takýmto zaobchádzaním sa stretla osoba, ktorá – ako už bolo uvedené – chcela uplatniť svoje volebné právo prostredníctvom osobitného režimu vytvoreného vo väznici vo Vroclave pre osoby vo väzbe, a vzhľadom na*

Hoci bola prejednávaná vec predložená ESĽP po konkrétnych prípadoch vykonania TSS voči sťažovateľovi, v podstate ide o prax jeho systematického podrobovania takýmto prehliadkam v určitých zákonom vymedzených typoch situácií. Jadro argumentácie sťažovateľa sa sústreďuje na:

- tvrdenú absenciu presvedčivých bezpečnostných potrieb na vykonávanie TSS voči jeho osobe v nespočetných prípadoch, najmä vzhľadom na to, že sa u neho nikdy nenašla žiadna nepovolená vec a zároveň voči nemu popri TSS existoval komplexný súbor iných bezpečnostných opatrení;
- tvrdené nedostatky príslušnej právnej úpravy;
- a dĺžku obdobia, počas ktorého boli takéto prehliadky voči nemu vykonávané.

Ako opísal sťažovateľ a ako sa odráža v právnej úprave prijatej s účinnosťou od 15. marca 2018, predmetná TSS spočíva v tom, že odsúdený sa musí vyzliecť do spodnej bielizne a prehliadajúci príslušník vykoná prehliadku okrem iného ústnej dutiny, podpazušia, dlaní a chodidiel, a po tom, čo sa odsúdený vyzlečie donaha, vizuálne skontroluje jeho telo. Predmetná právna úprava neobsahuje žiadne ustanovenie o povinnosti prehliadaného odsúdeného vykonať drep. Zdá sa však, že sťažovateľovo tvrdenie, že tento úkon je v skutočnosti súčasťou TSS, vnútroštátne orgány aj vláda prijali. ESĽP ho preto považuje za preukázané. Zároveň konštatuje, že nebolo naznačené ani inak preukázané, že by bol tento úkon sprevádzaný niečím iným než vizuálnou kontrolou. **Sťažovateľ nevzniesol žiadnu konkrétnu námietku vo vzťahu k predpísanému spôsobu vykonania TSS alebo k spôsobu, akým boli TSS voči nemu skutočne vykonávané**. Napriek tomu zostáva skutočnosťou, že osobné kontroly a prehliadky spojené s vyzlečením sú v zásade veľmi invazívnymi a potenciálne ponižujúcimi opatreniami, ktoré si **vyžadujú hodnoverné odôvodnenie.**[539]

---

absenciu akéhokoľvek presvedčivého odôvodnenia takéhoto postupu, Súd dospel k záveru, že takéto správanie, ktoré sťažovateľa ponižovalo a degradovalo, predstavovalo ***ponižujúce zaobchádzanie*** *v rozpore s článkom 3 Dohovoru.* Bližšie: Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci **Iwańczuk proti Poľsku** zo dňa 15. novembra 2001, č. sťažnosti 25196/94. *47. ESĽP osobitne konštatuje, že sťažovateľ bol podrobovaný vizuálnej kontrole análneho otvoru iba v jednom z viacerých ústavov, v ktorých bol umiestnený, a to vo vyšetrovacej väznici Fresnes. Ďalej poukazuje na skutočnosť, že vláda netvrdila, že by za osobitných okolností prejednávanej veci každé z týchto opatrení vychádzalo z konkrétneho a závažného podozrenia, že sťažovateľ ukrýval vo svojom análnom otvore „zakázané predmety alebo látky“. Vláda dokonca ani netvrdila, že by zmena správania sťažovateľa vzbudzovala osobitné podozrenie v tomto smere. Naopak, z tvrdení sťažovateľa, ktoré neboli spochybnené, vyplýva, že v uvedenom ústave boli väznené osoby po každej návšteve systematicky podrobované osobnej prehliadke, pričom im bolo nariadené „predkloniť sa a zakašľať“. Inými slovami, v tomto ústave existovala domnienka, že každá osoba vracajúca sa z návštevy ukrýva takéto predmety alebo látky v najintímnejších častiach svojho tela. Za takýchto okolností nemožno konštatovať, že vizuálne kontroly análneho otvoru boli založené na „presvedčivej bezpečnostnej nevyhnutnosti“..., na požiadavke ochrany poriadku alebo na potrebe predchádzania trestnej činnosti. Súd preto rozumie tomu, že dotknuté osoby pozbavené osobnej slobody, vrátane sťažovateľa, mohli mať pocit, že sa stali obeťami svojvoľných opatrení. Tento pocit mohol byť navyše umocnený tým, že režim osobných prehliadok väznených osôb vo všeobecnosti, a najmä dôkladných osobných prehliadok, bol na jednej strane upravený predovšetkým interným administratívnym predpisom – obežníkom z 14. marca 1986 – a na druhej strane ponechával riaditeľovi ústavu široký priestor na uváženie. Podľa názoru ESĽP súhrn pocitu svojvôle, pocitu menejcennosti a úzkosti, ktoré sú s ním často spojené, ako aj pocitu závažného zásahu do ľudskej dôstojnosti, ktorý nepochybne vyvoláva povinnosť vyzliecť sa pred inou osobou a podrobiť sa vizuálnej kontrole análneho otvoru, popri ďalších zásahoch do súkromia neoddeliteľne spojených s dôkladnou osobnou prehliadkou, predstavuje taký stupeň poníženia, ktorý presahuje mieru – tolerovateľnú preto, že je nevyhnutným dôsledkom výkonu osobnej prehliadky osoby pozbavenej osobnej slobody – nevyhnutne spojenú s telesnou prehliadkou. Navyše ponîženie, ktoré sťažovateľ pociťoval, bolo ešte prehĺbené tým, že jeho opakované odmietnutie podrobiť sa týmto opatreniam bolo sankcionované jeho umiestnením do disciplinárnej cely.* Bližšie: Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci **Frérot proti Francúzsku** zo dňa 12. júna 2007, č. sťažnosti 70204/01.

[539] *48. ... Sťažovateľ nebol zaradený medzi nebezpečných odsúdených. Rovnako nebolo preukázané, že by v minulosti poskytol orgánom zboru akýkoľvek dôvod domnievať sa, že by sa mohol správať nebezpečne alebo vniesť do ústavu nebezpečné predmety. Hoci sa správal vulgárne a urážlivo, z dokumentov predložených účastníkmi konania vyplýva, že jeho správanie nikdy neprekročilo hranice verbálnych útokov. Súd si uvedomuje potrebu zabezpečiť bezpečnosť v zariadeniach, v ktorých sú osoby pozbavené osobnej slobody. Zároveň však zastáva názor,*

V tejto súvislosti sa odpoveď vnútroštátnych orgánov na sťažnosti sťažovateľa zameriavala najmä na preukázanie, že

- napadnuté opatrenie malo právny základ,
- sledovalo výlučne preventívny a bezpečnostný účel
- a že boli dodržané uplatniteľné pravidlá.

Pokiaľ ide o TSS vykonané dňa 22. júla 2021, bol uvedený všeobecný odkaz na osobu sťažovateľa a jeho trest spolu s konštatovaním, že počas súdneho pojednávania v daný deň bol umiestnený v blízkosti civilnej osoby. **ESĽP konštatuje všeobecnú a abstraktnú povahu tohto odôvodnenia, ktoré nemá osobitnú väzbu na žiadnu individuálnu okolnosť.** Pokiaľ ide o pojednávanie dňa 22. júla 2021, ESĽP uvádza, že sa konalo v zabezpečenom priestore budovy súdu, v prítomnosti príslušníkov eskorty, a že sťažovateľ bol pred týmto pojednávaním, počas jeho prestávky, ako aj po jeho skončení zaistený pomocou SRD. Vláda sa usilovala odôvodniť vykonávanie TSS voči sťažovateľovi poukazom na bezpečnostné obavy vyplývajúce z násilných trestných činov, za ktoré bol odsúdený, a z jeho porušení väzenskej disciplíny. ESĽP nebol týmto argumentom presvedčený. Pokiaľ ide o disciplinárne previnenia sťažovateľa vo výkone trestu, bez ohľadu na ich zahladenie nebolo preukázané, že by zakladali akúkoľvek osobitnú potrebu jeho prehliadania. ESĽP neprehliada závažnosť a povahu trestných činov, za ktoré bol sťažovateľ odsúdený. Treba ich však podľa Súdu posudzovať vo vzájomnej súvislosti s jeho následným správaním vo výkone trestu, najmä s nespornou skutočnosťou, že sa u neho nikdy nenašiel žiadny nepovolený materiál, hoci bol vo výkone trestu mnoho rokov, bol eskortovaný na nespočetné množstvo súdnych pojednávaní a nepochybne bol podrobený TSS pri veľkom množstve príležitostí. ESĽP sa nazdával, že zodpovedné orgány v skutočnosti vôbec neprihliadali na správanie sťažovateľa počas výkonu jeho trestu odňatia slobody; naopak, ich odpovede naznačujú, že **právne ustanovenia predpisujú TSS v určitých typoch situácií bez akejkoľvek možnosti zohľadniť konkrétne okolnosti**. Tomuto posúdeniu zodpovedalo aj stanovisko prokuratúry, podľa ktorého obava, že odsúdený má pri sebe nepovolené predmety, odôvodňujúca jeho TSS, **„nepotrebovala byť podložená žiadnou konkrétnou okolnosťou“**, ako aj tvrdenie Ústavného súdu v rozhodnutí z 28. júna 2022, že **predchádzajúce správanie sťažovateľa neposkytuje žiadnu záruku jeho budúceho správania.** Navyše, pokiaľ by mala byť potreba prehliadať sťažovateľa odôvodňovaná tým, že práve konzultoval so svojimi advokátmi alebo bol v ich prítomnosti, znamenalo by to predpokladanie nedovolených kontaktov s nimi a posudzovanie jeho kontaktov s advokátmi rovnako ako jeho kontaktov s akoukoľvek inou osobou, napriek osobitným deontologickým povinnostiam a zodpovednosti advokátov. Pokiaľ ide o potrebu prehliadať sťažovateľa, ESĽP považoval za relevantnú aj nespornú skutočnosť, že jeho pobyt v ústave aj jeho pohyb mimo ústavu podliehali viacerým komplexným a prísnym bezpečnostným opatreniam zameraným na obmedzenie rizika, že by sa dostal k čomukoľvek zakázanému. V dôsledku uplatniteľných vnútroštátnych pravidiel a spôsobu, akým zodpovedné orgány vykonávali svoju právomoc podľa týchto pravidiel, však tento aspekt prípadu nemal žiadny vplyv na prax TSS vo vzťahu k sťažovateľovi.

Pokiaľ ide o skutočnosť, že počas premiestňovania medzi ústavmi bol sťažovateľ podrobený TSS viackrát v priebehu jedného dňa, ako to bolo napríklad 22. júla 2021, túto prax kritizoval CPT, ktorý vo svojej správe týkajúcej sa Slovenska[540] uviedol, že prehliadka spojená

že vysoko invazívne a potenciálne ponižujúce opatrenia, akými sú osobné prehliadky alebo dôkladné osobné prehliadky, si vyžadujú presvedčivé odôvodnenie. V prejednávanej veci sa pritom nejaví, že by orgány zboru takéto odôvodnenie sťažovateľovi poskytli.... Bližšie: Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Milka proti Poľsku zo dňa 15. septembra 2015, č. sťažnosti 14322/12.

[540] *„Dôkladné osobné prehliadky väzňov sa vo všetkých navštívených ústavoch stále vyskytovali často. Napríklad v ústave v Banskej Bystrici boli väzni rutinne povinní vyzliecť sa donaha a urobiť drep pred a po každej kontaktnej návšteve a kedykoľvek opúšťali ústav alebo sa doň vracali (napr. aby boli predvedení pred sudcu). CPT musí pripomenúť, že dôkladná osobná prehliadka je veľmi invazívne a potenciálne ponižujúce opatrenie. Preto by sa dôkladná osobná prehliadka mala vykonávať len na základe individuálneho posúdenia. S cieľom zmierniť*

s vyzlečením predstavuje veľmi invazívne a potenciálne ponižujúce opatrenie, ku ktorému sa má pristupovať na základe **individuálneho posúdenia rizika.** Ako už bolo uvedené vyššie, presný počet prípadov, v ktorých bol sťažovateľ podrobený TSS, nemožno určiť. Podľa názoru ESĽP sa absencia záznamov v tomto smere musí posudzovať vo vzájomnej súvislosti s nezodpovedanými námietkami sťažovateľa proti právnej úprave TSS, a to nasledovne. Až do nadobudnutia účinnosti zmien Rozkazu z roku 2014 a zákona o ZVJS v rokoch 2017 a 2018 neexistovali osobitné pravidlá upravujúce TSS, pričom orgány sa opierali o svoje všeobecné oprávnenia vykonávať osobné prehliadky odsúdených a ich vecí. Navyše ani novela z roku 2018 neobsahuje žiadne ustanovenia týkajúce sa povinnosti vykonať počas TSS drep. Takáto absencia pravidiel a v nadväznosti na to aj záznamov **prirodzene vytvára priestor pre nezrovnalosti a svojvôľu.** Podľa ESĽP nemožno pochybovať o tom, že TSS boli voči sťažovateľovi vykonávané často a pri mnohých príležitostiach. Konkrétnejšie, od roku 2008 sa nachádzal v situáciách, v ktorých sa TSS vykonávala na základe osobitných právnych ustanovení, približne 1 500-krát, pričom vo väčšine z nich bola TSS predpísaná pred danou situáciou aj po nej. ESĽP poznamenáva, že samotné vykonanie TSS podlieha pravidlám a obmedzeniam určeným na ochranu práv a záujmov prehliadaných odsúdených a že sťažovateľ nenamietal nedodržanie týchto opatrení v jeho prípade. To však nič nemení na skutočnosti, že počas dlhého obdobia a napriek komplexnému súboru iných bezpečnostných opatrení **bol sťažovateľ systematicky podrobovaný TSS bez presvedčivých bezpečnostných potrieb**. ESĽP preto považuje za pochopiteľné, že sťažovateľ mohol mať pocit, že sa stal obeťou svojvoľných opatrení, a že tento pocit mohol byť zosilnený skutočnosťou, že každý prostriedok nápravy, ktorý využil, bol zamietnutý bez toho, aby boli jeho vecné argumenty v skutočnosti individuálne posúdené. Podľa názoru ESĽP kombinácia týchto účinkov viedla k takej miere **poníženia**, **ktorá presiahla nevyhnutnú, a teda tolerovateľnú, mieru poníženia, ktorú osobné prehliadky väzňov spojené s vyzlečením nevyhnutne zahŕňajú**. ESĽP preto dospel k záveru, že za osobitných okolností prejednávanej veci prax TSS, ktorej bol sťažovateľ podrobovaný počas výkonu trestu odňatia slobody, **predstavovala ponižujúce zaobchádzanie v zmysle článku 3**. Došlo teda k jeho porušeniu. Zároveň však ESĽP nekonštatoval, že predmetné zaobchádzanie dosiahlo intenzitu neľudského zaobchádzania.

Implementácia judikatúrnych štandardov ESĽP do ústavnosúdnej praxe Slovenskej republiky

Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Adamčo proti Slovenskej republike (č. 2) predstavuje významný interpretačný rámec ochrany pred ponižujúcim zaobchádzaním pri vykonávaní dôkladných osobných prehliadok vo výkone trestu odňatia slobody. Na tento judikatúrny štandard (popri i. v tomto smere relevantných rozhodnutiach ESĽP) nadviazal Ústavný súd Slovenskej republiky v náleze sp. zn. I. ÚS 386/2025-63, v ktorom reflektoval závery Európskeho súdu pre ľudské práva a rozvinul ich v podmienkach vnútroštátnej ochrany základných práv. Predmetný nález potvrdzuje implementovanie štandardov formulovaných v rozsudku Adamčo proti Slovenskej republike (č. 2) a premieta ich do ústavnosúdneho prieskumu zákonnosti a ústavnej akceptovateľnosti vykonávania

nepríjemné pocity by väzni, keď sú podrobovaní dôkladnej osobnej prehliadke, nemali byť za bežných okolností žiadaní vyzliecť sa úplne donaha naraz, napr. osobe by malo byť umožnené, aby sa najprv vyzliekla do pol pása a znova sa obliekla skôr, ako si vyzlečie ďalšie šatstvo. CPT opätovne zdôrazňuje svoje odporúčanie, aby slovenské orgány zabezpečili účinné uplatňovanie týchto zásad vo všetkých ústavoch na Slovensku." Bližšie: Report to the Slovak Government on the visit to the Slovak Republic carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 19 to 28 March 2018 (Správa pre vládu Slovenskej republiky o návšteve Slovenskej republiky, ktorú uskutočnil Európsky výbor na zabránenie mučeniu a neľudskému či ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu (CPT) v dňoch 19. až 28. marca 2018), bod 92. Dostupné na: https://rm.coe.int/168094fd71

dôkladných osobných prehliadok, reflektujúc osobitne požiadavku existencie presvedčivých, relevantných a individualizovaných dôvodov pre vykonanie dôkladnej osobnej prehliadky, odmietnutie jej automatického alebo paušálneho vykonávania a potrebu individuálneho posúdenia primeranosti každého zásahu do telesnej integrity, súkromia a ľudskej dôstojnosti osoby pozbavenej osobnej slobody.

K predmetnému nálezu Ústavného súdu SR uvádzame, že šlo o rozhodnutie o ústavnej sťažnosti,[541] ktorou sa sťažovateľ domáhal vyslovenia porušenia svojich základných práv podľa čl. 16 ods. 1 a 2 , čl. 19 ods. 1 a 2 v spojení s čl. 13 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v platnom znení (ďalej aj ako „Ústava SR“, „ústava“) a práv podľa čl. 3 a čl. 8 ods. 1 a 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd prípisom Generálnej prokuratúry č. k. IV/2 Gn 80/23/1000-8 zo 4. októbra 2024 v časti namietaného výkonu dôkladných osobných prehliadok v súvislosti s návštevami a so zaradením do práce pri preskúmaní zákonnosti stanoviska Generálnej prokuratúry č. k. IV/2 Gn 80/23/1000-2 z 3. novembra 2023 a tiež postupom Ústavu na výkon trestu odňatia slobody Želiezovce (ďalej aj ako „ÚVTOS“) a Generálneho riaditeľstva Zboru väzenskej a justičnej stráže (ďalej aj ako „GR ZVJS“), ktorý predchádzal vydaniu predmetného prípisu generálnej prokuratúry.[542] Z posúdenia veci ústavným súdom **k namietanému porušeniu zákazu ponižujúceho zaobchádzania a neoprávneného zasahovania do súkromného života a ľudskej dôstojnosti** vyberáme: Vo vzťahu k osobným prehliadkam sťažovateľa pred príchodom na pracovisko a po jeho opustení Ústavný súd konštatuje, že tieto celkom zjavne sledovali legitímny cieľ, a síce ochrana života a zdravia odsúdených, ale aj príslušníkov Zboru väzenskej a justičnej stráže. *„Na pracovisku si totiž odsúdení môžu zabezpečiť alebo vyrobiť predmety, ktoré sú spôsobilé ublížiť iným spoluväzňom alebo príslušníkom ZVJS. V tomto smere nemohlo byť vôbec relevantné, či sa pracovisko nachádza v areáli ÚVTOS (čo bola prakticky hlavná výhrada, ktorú tu sformuloval sťažovateľ, pozn.). Zároveň rozsah, keď sa táto dôkladná osobná prehliadka týka pred odchodom na pracovisko 20 % zaradených odsúdených a po príchode z pracoviska 50 % zaradených odsúdených, je relevantný a legitímny s ohľadom na náhodnosť výberu a zvýšené riziko práve pri príchode z pracoviska.“* Ústavný súd sa v tomto smere stotožnil s vyjadrením Generálnej prokuratúry, že argumentácia sťažovateľa je v tejto časti nekonkrétna a všeobecná, pričom z nej nie je možné vyvodiť ani to, do akej miery sa tieto prehliadky týkali samotného sťažovateľa, keďže výber kontrolovaných bol náhodný. V tejto časti teda Ústavný súd ústavnej sťažnosti sťažovateľa nevyhovel. Poukazujúc rovnako na skutočnosť, že *„Pri ich vykonávaní a následnom posúdení ich legality a legitimity je nevyhnutné brať ohľad na **relevantnú judikatúru ESĽP najmä vo vzťahu k ich presvedčivému, relevantnému a nepaušalizovanému odôvodneniu**.“*[543]

---

[541] doručená Ústavnému súdu dňa 11. decembra 2024

[542] *„Okrem toho sa sťažovateľ domáhal aj vyslovenia porušenia čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru prípisom generálnej prokuratúry č. k. IV/2 Gn 80/23/1000-8 zo 4. októbra 2024, ale tentoraz vo vzťahu k výkonu prvej návštevy blízkych osôb vo výkone trestu odňatia slobody bez priameho kontaktu po uložení disciplinárneho trestu, nemožnosti telefonovania počas výkonu disciplinárneho trestu a umiestnenia do uzavretého oddielu a k čakaniu pred nástupom do práce taktiež v rámci preskúmania zákonnosti stanoviska generálnej prokuratúry č. k. IV/2 Gn 80/23/1000-2 z 3. novembra 2023, a tiež postupom ÚVTOS a GR ZVJS, ktorý predchádzal vydaniu predmetného prípisu generálnej prokuratúry. Sťažovateľ navrhuje, aby ústavný súd zrušil prípis generálnej prokuratúry č. k. IV/2 Gn 80/23/1000-8 zo 4. októbra 2024 a vec jej vrátil na ďalšie konanie. Sťažovateľ si tiež uplatňuje finančné zadosťučinenie vo výške 150 000 eur.“* Bližšie: Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 6. novembra 2025, sp. zn. I. ÚS 386/2025-63, bod 1.

[543] Napr.: Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Milka proti Poľsku zo dňa 15. septembra 2015, č. sťažnosti 14322/12, Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Adamčo proti Slovenskej republike (č. 2) zo dňa 12. decembra 2024, č. sťažností 55792/20, 35253/21 a 41955/22, Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Tatič proti Slovenskej republike zo dňa 4. septembra 2025, č. sťažnosti 8280/23. Bližšie: Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 6. novembra 2025, sp. zn. I. ÚS 386/2025-63.

Obdobným spôsobom (a síce ochranou života a zdravia odsúdených) bola založená aj legitimita dôkladnej osobnej prehliadky „po návšteve bez priameho kontaktu“, sledujúc odhaľovanie nepovolených látok, najmä omamných a psychotropných látok (ako to uviedla aj Generálna prokuratúra vo svojom vyjadrení k ústavnej sťažnosti). *„Tu je otázkou, akým konkrétnym spôsobom bola/je zabezpečovaná návšteva bez priameho kontaktu, či ide len o dohľad príslušníka ZVJS alebo o fyzickú zábranu v kontakte a či sa táto dá potenciálne obísť (ak by bolo zabezpečenie dostatočné, platili by aj pre dôkladnú osobnú prehliadku po návšteve bez priameho kontaktu nasledujúce závery). Legitimita dôkladnej osobnej prehliadky s ohľadom na už uvedené dôvody totiž celkom zjavne absentuje pred návštevou (blízkej osoby) „bez priameho kontaktu“, čo paradoxne potvrdila implicitne aj generálna prokuratúra, keď vo svojom vyjadrení poukázala iba na legitimitu osobnej prehliadky po návšteve.“*[544]

Ústavný súd konštatoval absenciu legitimity pre plošné vykonávanie dôkladnej osobnej prehliadky (nielen) pred každou návštevou blízkej osoby. Čo je potrebné neopomenúť, Ústavný súd tu nesmeruje k záveru, že **dôkladnú osobnú prehliadku nie je vôbec možné vykonať pred návštevou bez priameho kontaktu, ale že v takomto prípade je potrebné individuálne odôvodniť**, čím konkrétne mala byť spôsobená dôvodná obava príslušníka ZVJS z prechovávania nedovolenej veci voči konkrétnemu odsúdenému (a tento má byť o tomto dôvode informovaný). Ako dôvodí Ústavný súd *„Osobné kontroly a osobné prehliadky sú v zásade veľmi invazívne a potenciálne ponižujúce opatrenia, ktoré si vyžadujú presvedčivé odôvodnenie...“*.[545]

Ústavný súd dal v tomto smere za pravdu sťažovateľovi, *„ktorého námietka opodstatnenosti dôkladnej osobnej prehliadky pred každou návštevou blízkej osoby bez priameho kontaktu bola riadne artikulovaná a už bolo úlohou prokuratúry vec riadne prešetriť (objektivizovať skutkový stav) a dôvodnosť tejto sťažovateľovej námietky buď vyvrátiť, alebo potvrdiť.“*[546]

---

[544] Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 6. novembra 2025, sp. zn. I. ÚS 386/2025-63, bod 23.

[545] *„V tomto ohľade neobstojí ani výhrada generálnej prokuratúry (vo vyjadrení k ústavnej sťažnosti) týkajúca sa neurčitosti sťažovateľovej argumentácie. Sťažovateľ síce identifikoval iba jeden termín takejto osobnej prehliadky pred návštevou blízkej osoby, ale zároveň uviedol celkový počet takýchto návštev (20 v priebehu 4 a pol roka v ÚVTOS), pričom dôkladná osobná prehliadka mala byť vykonaná pred každou z nich. Podľa ústavného súdu bola takáto argumentácia dostatočná 10 na poukázanie na systematickú prax bez presvedčivých bezpečnostných potrieb. Neobstojí tu ani výhrada generálnej prokuratúry týkajúca sa oneskorenosti, pretože táto námietka sťažovateľa sa vinula od jeho prvej sťažnosti na postup príslušníkov ZVJS z 31. mája 2021 (aj keď vtedy sa týkala iba osobnej prehliadky pred návštevou z 30. mája 2021). V priebehu nasledujúcich rokov sa ani orgány ZVJS a ani krajská prokuratúra a generálna prokuratúra v rámci odpovedí na sťažovateľove podania špecificky nezaoberali dôvodnosťou dôkladnej osobnej prehliadky pred každou návštevou blízkej osoby bez priameho kontaktu, pričom posledným rozhodnutím v tomto rade bol práve napadnutý prípis generálnej prokuratúry. Z tohto dôvodu nie je rozhodujúce, že sťažovateľ medzitým zmenil miesto výkonu trestu (zo Želiezoviec do Banskej Bystrice), a ani to, že bol následne prepustený na slobodu (hoci táto okolnosť bude relevantná pri posúdení ústavného súdu, čo sa týka potenciálneho zrušenia napadnutého prípisu generálnej prokuratúry zo strany ústavného súdu). 26. Ústavný súd tu pripomína, že uznesením č. k. I. ÚS 386/2025-17 z 23. júna 2025 odmietol ústavnú sťažnosť vo vzťahu k ÚVTOS, ako aj ku GR ZVJS. Z tohto dôvodu sa už následne nezaoberal ani námietkami sťažovateľa, ktoré smerovali výlučne proti týmto orgánom ZVJS a nemali žiadnu súvislosť s napadnutým prípisom generálnej prokuratúry (napr. rozhodnutím č. ÚVTOS-00750/13-2E-2022-4 z 18. marca 2022, ktorým mal ÚVTOS nevyhovieť sťažovateľovej sťažnosti o sprístupnenie smernice č. 5 na výkon služby na pracovisku s dozorom VH Euroobuv s. r. o., Komárno II, č. ÚVTOS-19-29/21-2016 z 25. apríla 2016). 27. Napokon neobstojí ani výhrada prokuratúry, že sťažovateľova ústavná sťažnosť vychádzala iba z tvrdení samotného sťažovateľa, pričom tieto jeho tvrdenia o počte a spôsobe vykonania dôkladných osobných prehliadok neboli žiadnym spôsobom objektivizované.“* Bližšie: Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 6. novembra 2025, sp. zn. I. ÚS 386/2025-63, body 25 – 27.

[546] *„Navyše túto výhradu prokuratúry čiastočne popiera aj záznam o prešetrení sťažnosti č. ÚVTOS-sť-OaO-16-3/2021 z 8. júla 2021, z ktorého vyplýva, že „... 30. mája 2021 pred začatím aj po ukončení návštevy bola vykonaná dôkladná osobná prehliadka, tak ako uvádza sťažovateľ vo svojom podaní a to aj napriek tomu, že sa návšteva realizovala bez priameho kontaktu a podľa § 40 ods. 1 písm. c) rozkazu ministra spravodlivosti č. 2/2014 sa pred*

Ako ďalej Ústavný súd SR v predmetnom rozhodnutí uvádza „*Generálna prokuratúra, ako aj sťažovateľ sa zhodli, že z judikatúry ESĽP, čo sa týka osobných prehliadok vo výkone trestu odňatia slobody, možno vyvodiť dve hlavné zásady, a to legitímny cieľ osobnej prehliadky a tiež, že spôsob vykonania takejto prehliadky musí rešpektovať ľudskú dôstojnosť. Práve z týchto záverov pritom vychádzal aj rozsudok ESĽP Adamčo proti Slovenskej republika (č. 2) z 12. decembra 2024, na ktorý opakovane odkazoval aj sťažovateľ, a preto je v tomto kontexte bezpredmetná okolnosť, na ktorú poukázala generálna prokuratúra, a to že napadnutý prípis generálnej prokuratúry bol vydaný ešte pred týmto rozsudkom ESĽP.* ***Tento rozsudok a tiež aj ďalšie ... sú teda v plnom rozsahu relevantné aj pre konanie o ústavnej sťažnosti sťažovateľa****.“*[547]

Vzhľadom na už uvedené závery Ústavný súd konštatoval, že sťažovateľ bol opakovane podrobovaný dôkladnej osobnej prehliadke pred návštevou bez priameho kontaktu bez ozrejmenia dôvodu takého postupu, rovnako na túto systematickú prax ÚVTOS nedokázali v priebehu rokov adekvátnym spôsobom zareagovať ani orgány prokuratúry v rámci dozoru nad dodržiavaním práv osôb vo výkone trestu odňatia slobody. *„Z tohto dôvodu bolo napadnutým prípisom generálnej prokuratúry* ***porušené jednak základné právo sťažovateľa na ochranu súkromného života a jeho dôstojnosti*** *a pre nereflektovanie orgánov prokuratúry na už uvedené okolnosti aj* ***porušený zákaz ponižujúceho zaobchádzania so sťažovateľom...“.***[548]

Za zmienku rovnako stojí námietka sťažovateľa spočívajúca v porušení jeho základného práva na ochranu súkromného života a jeho dôstojnosti a zákazu ponižujúceho zaobchádzania rovnako v spojení s porušením čl. 13 ods. 1 ústavy. *„Ústavný súd tu ale konštatuje, že dôkladnú osobnú prehliadku vo výkone trestu odňatia slobody nemožno považovať za povinnosť v zmysle obsahu čl. 13 ods. 1 ústavy.“*[549] Ústavnej sťažnosti sťažovateľa vo vzťahu k namietanému porušeniu čl. 13 ods. 1 Ústavy SR teda nevyhovel.[550]

Výkon rozsudkov ESĽP vo veciach Adamčo proti Slovenskej republike (č. 2) a Tatič proti Slovenskej republike a jeho dopad na právnu úpravu a aplikačnú prax

Záväznosť a vykonávanie rozsudkov ESĽP je predmetom úpravy čl. 46 Dohovoru, v zmysle ktorého *„1. Vysoké zmluvné strany sa zaväzujú, že sa budú riadiť právoplatným rozsudkom súdu vo všetkých prípadoch, ktorých sú stranami. 2. Právoplatný rozsudok súdu sa doručí Výboru ministrov, ktorý dohliada na jeho výkon. 3. Ak Výbor ministrov dospeje k záveru, že dohľadu nad výkonom právoplatného rozsudku bráni problém spojený s výkladom rozsudku, môže vec predložiť súdu na výrok o otázke výkladu... 5. Ak súd skonštatuje porušenie odseku 1,*

---

a po vykonaní návštevy bez priameho kontaktu vykoná preventívna osobná prehliadka.“. A zároveň, že s prihliadnutím na „§ 41 ods. 1 písm. f) rozkazu ministra spravodlivosti č. 2/2014, podľa ktorého sa dôkladná osobná prehliadka vykoná, ak je obava, že obvinený alebo odsúdený má pri sebe nepovolené veci, je zrejmé, že v závislosti od aktuálneho posúdenia situácie je príslušník zboru, ktorý vykonáva osobné prehliadky, oprávnený v záujme ochrany bezpečnosti svojej a ďalších osôb a v záujme zaistenia plnenia účelu výkonu trestu rozhodnúť aj o prísnejšom opatrení, teda aj o vykonaní dôkladnej osobnej prehliadky v prípade návštevy bez priameho kontaktu.“. Teda minimálne pri návšteve sťažovateľa bez priameho kontaktu 30. mája 2021 bola vykonaná dôkladná osobná prehliadka, hoci štandardom v takýchto prípadoch je iba preventívna osobná prehliadka, a sťažovateľ (a napokon ani ústavný súd, pozn.) sa nedozvedel dôvod tohto postupu zo strany príslušníka ZVJS, pričom tento mal sťažovateľovi na mieste iba lakonicky konštatovať, že dôkladná osobná prehliadka sa vykoná, pretože také je nariadenie.“ Bližšie: Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 6. novembra 2025, sp. zn. I. ÚS 386/2025-63, bod 27.

[547] Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 6. novembra 2025, sp. zn. I. ÚS 386/2025-63, bod 28.

[548] Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 6. novembra 2025, sp. zn. I. ÚS 386/2025-63, bod 31.

[549] *„Povinnosti možno ukladať a) zákonom alebo na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd...“.* Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v platnom znení, čl. 13, ods.1

[550] Bližšie: Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 6. novembra 2025, sp. zn. I. ÚS 386/2025-63, bod 32.

predloží prípad Výboru ministrov na zváženie prijatia opatrení...“. Reálny význam judikatúrnych záverov sa preto naplno prejavuje až vo **fáze výkonu rozsudku** podľa predmetného čl. 46 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ktorej účelom nie je iba zabezpečenie individuálnej satisfakcie sťažovateľovi, ale predovšetkým **odstránenie systémových príčin zisteného porušenia a zabránenie jeho opakovaniu v budúcnosti**. Práve výkon rozsudkov predstavuje mechanizmus transformácie judikatúrnych štandardov Európskeho súdu pre ľudské práva do vnútroštátneho právneho poriadku, rozhodovacej činnosti vnútroštátnych orgánov a aplikačnej praxe orgánov verejnej moci. Z uvedeného dôvodu považujeme za nevyhnutné neobmedziť analýzu iba na právne závery formulované v rozsudku Adamčo proti Slovenskej republike (č. 2), ale venovať osobitnú pozornosť aj dokumentom prijatým v rámci jeho výkonu pred Výborom ministrov Rady Európy (ďalej aj ako „Výbor ministrov“). Práve tie totiž poskytujú autentickú informáciu o tom, akým spôsobom samotná Slovenská republika identifikovala opatrenia potrebné na odstránenie porušení konštatovaných Európskym súdom pre ľudské práva a aké legislatívne, organizačné a aplikačné zmeny považuje za potrebné na zabezpečenie súladu vnútroštátnej právnej úpravy a praxe s požiadavkami Dohovoru.

Výkon rozsudku Adamčo proti Slovenskej republike (č. 2) spojil Výbor ministrov do jednej skupiny s prípadom Tatič proti Slovenskej republike, keďže oba vychádzajú z totožného systémového problému – rutinného vykonávania dôkladných osobných prehliadok odsúdených bez existencie individualizovaných a presvedčivých bezpečnostných dôvodov. Slovenská republika v rámci výkonu týchto rozsudkov predložila Výboru ministrov akčné plány z 1. septembra 2025[551] a 9. februára 2026[552], v ktorých informovala o prijatých a pripravovaných individuálnych i všeobecných opatreniach smerujúcich k odstráneniu porušení konštatovaných Európskym súdom pre ľudské práva. Analýza týchto akčných plánov umožňuje identifikovať nielen opatrenia deklarované Slovenskou republikou vo vzťahu k výkonu konkrétnych rozsudkov, ale aj smerovanie budúceho vývoja vnútroštátnej právnej úpravy vykonávania dôkladných osobných prehliadok. Zároveň poskytuje odpoveď na otázku, do akej miery boli judikatúrne požiadavky Európskeho súdu pre ľudské práva premietnuté do legislatívnych zmien, metodického usmerňovania príslušníkov Zboru väzenskej a justičnej stráže, ako aj do šírenia judikatúry medzi orgánmi zodpovednými za ochranu základných práv. **Práve z tohto dôvodu predstavuje analýza výkonu rozsudkov nevyhnutné zavŕšenie skúmania ich skutočného dopadu na bezpečnostnoprávnu prax.**

V rámci individuálnych oparení bolo vo vzťahu k obom rozsudkom konštatované: Spravodlivé zadosťučinenie bolo vyplatené. Čo sa týka formulácie prijatých všeobecných opatrení (na úseku: Zverejnenie a šírenie rozsudku) Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky zverejnilo na svojej webovej stránke tlačovú správu obsahujúcu informácie o predmetných rozsudkoch a uverejnilo ich slovenský preklad v odbornom právnickom časopise. Rozsudky boli následne zaslané na ďalšie oboznámenie Ústavnému súdu Slovenskej

[551] týkajúci sa veci Adamčo proti Slovenskej republike (č. 2). Bližšie: ACTION PLAN Applications nos. 55792/20, 35253/21 and 41955/22, Adamèo. v. Slovakia (No. 2) judgment of 12/12/2024, final on 12/03/2025. Dostupné na: 1537th meeting (September 2025) (DH) - Action Plan (01_09_2025) - Communication from the Slovak Republic concerning the case of Adamco v. Slovakia (no. 2) (Application No. 55792_20) [anglais uniquemen (1).pdf.

[552] týkajúci sa veci Tatič proti Slovenskej republike Bližšie: ACTION PLAN, Application no. 8280/23, TATIC v. Slovakia judgment of 04/09/2025, final on 04/09/2025. Dostupné na: 1553rd meeting (March 2026) (DH) - Action Plan (09_02_2026) - Communication from the Slovak Republic concerning the case of Tatic v. Slovakia (Application No. 8280_23) [anglais uniquement) (2).pdf

republiky, Generálnej prokuratúre Slovenskej republiky a Generálnemu riaditeľstvu Zboru väzenskej a justičnej stráže.[553][554]

Pokiaľ ide o formuláciu prijatých všeobecných opatrení na úseku legislatívnych opatrení, možno konštatovať ich vysokú mieru obsahovej zhody. Akčný plán predložený vo veci *Adamčo proti Slovenskej republike (č. 2)* zachytáva legislatívny proces vo fáze po schválení návrhu novely vládou Slovenskej republiky, pričom uvádza, že vládny návrh bude následne predložený na prerokovanie Národnej rade Slovenskej republiky a že o ďalších potrebných opatreniach sa ešte uvažuje. Naproti tomu akčný plán predložený vo veci *Tatič proti Slovenskej republike* reflektuje neskoršie štádium výkonu rozsudku, keď už bola predmetná novela schválená Národnou radou Slovenskej republiky, bola určená jej účinnosť a zároveň bolo explicitne uvedené, že nová právna úprava dopĺňa podmienky vykonávania dôkladných osobných prehliadok odsúdených. Súčasne sa v ňom uvádza, že výkon všeobecných opatrení, najmä vo vzťahu k novelizácii právnej úpravy a jej aplikačnej praxi, zostáva naďalej predmetom dohľadu Výboru ministrov v rámci výkonu rozsudku *Adamčo proti Slovenskej republike (č. 2)*. Obsahové rozdiely medzi oboma akčnými plánmi tak nevyplývajú zo zmeny koncepcie prijatých opatrení, ale z odlišného časového okamihu ich vypracovania a predloženia Výboru ministrov.[555]

---

[553] **Zverejnenie a šírenie rozsudku (Adamčo proti Slovenskej republike (č. 2):** Dňa 12. decembra 2024 Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky zverejnilo na svojej webovej stránke tlačovú správu o rozsudku Európskeho súdu pre ľudské práva v predmetnej veci, obsahujúcu podrobné informácie o záveroch Súdu. Rozsudok bol následne preložený do slovenského jazyka a uverejnený v časopise Justičná revue, č. 1/2025 (odborný právnický časopis vydávaný Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky určený širokej právnickej verejnosti). Rozsudok bol zaslaný Ústavnému súdu Slovenskej republiky so žiadosťou oboznámiť s jeho obsahom všetkých sudcov Ústavného súdu a ich asistentov. Rovnako bol postúpený Generálnej prokuratúre Slovenskej republiky so žiadosťou oboznámiť s jeho obsahom príslušných prokurátorov rozhodujúcich o návrhoch, opakovaných návrhoch a ďalších opakovaných návrhoch osôb vo výkone trestu odňatia slobody podľa zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre. Rozsudok bol ďalej zaslaný Generálnemu riaditeľstvu Zboru väzenskej a justičnej stráže so žiadosťou oboznámiť s jeho obsahom riaditeľov ústavov a príslušníkov Zboru väzenskej a justičnej stráže, a to najmä vo vzťahu k vykonávaniu dôkladných osobných prehliadok odsúdených iba v prípadoch, keď na ich vykonanie existujú dostatočné dôvody, ako aj k vykonávaniu dôkladných osobných prehliadok spôsobom, ktorý nezasahuje do privilegovaného komunikačného kanála medzi advokátmi a ich klientmi. Bližšie: ACTION PLAN Applications nos. 55792/20, 35253/21 and 41955/22, Adamèo. v. Slovakia (No. 2) judgment of 12/12/2024, final on 12/03/2025. Dostupné na: 1537th meeting (September 2025) (DH) - Action Plan (01_09_2025) - Communication from the Slovak Republic concerning the case of Adamco v. Slovakia (no. 2) (Application No. 55792_20) [anglais uniquemen (1).pdf

[554] **Zverejnenie a šírenie rozsudku (Tatič proti Slovenskej republike):** Dňa 4. septembra 2025 Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky zverejnilo na svojej webovej stránke tlačovú správu o rozsudku Európskeho súdu pre ľudské práva v predmetnej veci obsahujúcu informácie o záveroch Súdu. Následne bol rozsudok preložený do slovenského jazyka a uverejnený v Justičnej revue, č. 11/2025 (odbornom právnickom časopise vydávanom Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky a určenom širokej právnickej verejnosti). V októbri 2025 bol rozsudok zaslaný Ústavnému súdu Slovenskej republiky a daný do jeho pozornosti so žiadosťou oboznámiť s jeho obsahom všetkých sudcov Ústavného súdu a ich asistentov. Rovnako bol daný do pozornosti Generálnej prokuratúre Slovenskej republiky so žiadosťou oboznámiť s jeho obsahom príslušných prokurátorov rozhodujúcich o návrhu, opakovanom návrhu a ďalšom opakovanom návrhu väznených osôb podľa zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre. Rozsudok bol ďalej zaslaný Generálnemu riaditeľstvu Zboru väzenskej a justičnej stráže so žiadosťou oboznámiť s jeho obsahom riaditeľov ústavov a príslušníkov Zboru väzenskej a justičnej stráže, a to vo vzťahu k vykonávaniu dôkladných osobných prehliadok odsúdených v prípadoch, keď na ich vykonanie existujú dostatočné dôvody. Bližšie: ACTION PLAN, Application no. 8280/23, TATIC v. Slovakia judgment of 04/09/2025, final on 04/09/2025. Dostupné na: 1553rd meeting (March 2026) (DH) - Action Plan (09_02_2026) - Communication from the Slovak Republic concerning the case of Tatic v. Slovakia (Application No. 8280_23) [anglais uniquement) (2).pdf

[555] Bližšie: ACTION PLAN Applications nos. 55792/20, 35253/21 and 41955/22, Adamèo. v. Slovakia (No. 2) judgment of 12/12/2024, final on 12/03/2025. Dostupné na: 1537th meeting (September 2025) (DH) - Action Plan (01_09_2025) - Communication from the Slovak Republic concerning the case of Adamco v. Slovakia (no. 2) (Application No. 55792_20) [anglais uniquemen (1).pdf. ACTION PLAN, Application no. 8280/23, TATIC v. Slovakia judgment of 04/09/2025, final on 04/09/2025. Dostupné na: 1553rd meeting (March 2026) (DH) - Action

Čo sa konkrétnych zákonných zmien týka, ako je uvedené v predmetných akčných plánoch, dňa 21. októbra 2025 bola prijatá novela zákona č. 475/2005 Z. z. o výkone trestu odňatia slobody**,** ktorá zároveň dopĺňa ustanovenia zákona č. 4/2001 Z. z. o Zbore väzenskej a justičnej stráže s poznámkou, že uvedené legislatívne zmeny nadobudnú účinnosť 1. júla 2026**.** Pokladáme za vhodné upriamiť pozornosť smerom ku konkrétnym vybraným zákonným zmenám, resp. v tomto smere skôr doplneniam.

V rámci všeobecnej časti dôvodovej správy k vládnemu návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 475/2005 Z. z. o výkone trestu odňatia slobody a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej len „návrh zákona“) nachádzame zámer predkladateľa reflektovať výhrady Výboru CPT a zároveň posilniť individualizáciu spôsobu výkonu trestu (diferenciácia odsúdených), rozvíjať a implementovať resocializačné a výchovno-vzdelávacie programy pre odsúdených, eliminovať negatívne vplyvy väzenského prostredia na väznenú osobu a jej blízkych a zvýšenie preventívneho účinku uložených trestov. Cieľom navrhovaných zmien je rovnako **dosiahnuť čo najvyššiu formu efektivity humanizácie výkonu trestu odňatia slobody**.[556] Predmetná novela publikovaná pod č. 327/2025 Z. z. dopĺňa ustanovenie § 13b ods. 6 zákona o ZVJS upravujúce podmienky vykonania dôkladnej osobnej prehliadky[557] nasledovne *„V § 13b ods. 6 sa za tretiu vetu vkladá nová štvrtá veta, ktorá znie: „Kontrola konečníka sa u obvineného alebo odsúdeného vykoná s využitím detekčného technického prostriedku alebo vykonaním drepu.“.*[558]

Plan (09_02_2026) - Communication from the Slovak Republic concerning the case of Tatic v. Slovakia (Application No. 8280_23) [anglais uniquement) (2).pdf

[556] Bližšie: Bližšie: Dôvodová správa k vládnemu návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 475/2005 Z. z. o výkone trestu odňatia slobody a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, parlamentná tlač č. 955, Všeobecná časť. Dostupné na: https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=10398.

[557] *„Pri dôkladnej osobnej prehliadke sa postupuje tak, aby bol naplnený jej zmysel, najmä aby sa podarilo odhaliť ukrytie nepovolených alebo zakázaných vecí, osobitne drog, na čo môže byť využitý špeciálny detekčný technický prostriedok alebo podľa pokynov príslušníka zboru vykonanie drepu, ak to zdravotný stav obvineného alebo odsúdeného umožňuje. Pri formulovaní ustanovenia sa vychádzalo aj z porovnania legislatívnej úpravy prehliadok v Českej republike. Príslušníci zboru sa pri odhaľovaní nepovolenej a trestnej činnosti stretávajú s rôznymi sofistikovanými spôsobmi prienikov nepovolených alebo zakázaných vecí, ktoré bývajú ukrývané v telesných dutinách obvinených alebo odsúdených. Vykonanie dôkladnej osobnej bez technologických prostriedkov umožňujúcich záchyt takýchto vecí umiestnených pod oblečením, na tele a v dutinách človeka, menej invazívnym spôsobom, ako je vykonanie drepu, nie je možné. Účelom drepu je prirodzené vypudenie nepovolenej alebo zakázanej veci z tela bez toho, aby musel príslušník zboru vizuálne vidieť alebo dokonca sa akokoľvek dotýkať konečníka. V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť, že postupná humanizácia podmienok výkonu väzby a výkonu trestu, vyplývajúca zo zrušenia niektorých obmedzení (napr. kontaktné návštevy) na jednej strane, musí so sebou prinášať aj adekvátne opatrenia smerujúce k zachovaniu úrovne bezpečnosti a zabráneniu prieniku nepovolených alebo zakázaných vecí do ústavov na strane druhej.“* Bližšie: Dôvodová správa k vládnemu návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 475/2005 Z. z. o výkone trestu odňatia slobody a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, parlamentná tlač č. 955, Osobitná časť. Dostupné na: https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=10398.

[558] Vzhľadom na význam predmetnej právnej úpravy považujeme za vhodné uviesť úplné znenie § 13b ods. 6 zákona o ZVJS: *„Pri vykonávaní osobnej prehliadky formou dôkladnej osobnej prehliadky sa obvinený alebo odsúdený vyzlečie do spodnej bielizne. Príslušník zboru pri tom vykoná prehliadku tela vrátane vlasov, ústnej dutiny, podpazušia, dlaní a chodidiel. Po tom, ako sa obvinený alebo odsúdený na nevyhnutne potrebný čas vyzlečie donaha, vykoná príslušník zboru tiež vizuálnu prehliadku jeho tela vrátane genitálií a konečníka. Kontrola konečníka sa u obvineného alebo odsúdeného vykoná s využitím detekčného technického prostriedku alebo vykonaním drepu. Vyzliekanie donaha sa vykonáva podľa pokynov príslušníka zboru za plentou, v cele alebo inom vhodnom priestore určenom riaditeľom ústavu tak, aby obvinený alebo odsúdený nebol vystavený pohľadom iných obvinených alebo odsúdených. Prehliadku tela môže príslušník zboru vykonať s využitím telesného skenera. Prehliadku odevných zvrškov vykoná príslušník zboru dôsledným prehmataním a s využitím detekčných*

Osobitnú pozornosť si zasluhuje skutočnosť, **že dôvodová správa výslovne deklaruje väzbu navrhovanej právnej úpravy na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva**, keď predkladateľ návrhu zákona identifikuje rozsudok Adamčo proti Slovenskej republike (č. 2) ako jedno z východísk predmetnej legislatívnej zmeny formuláciou: „*Predmetný návrh legislatívnej zmeny reflektuje aj rozsudok ESĽP vo veci Adamčo proti Slovenskej republike (sťažnosti č. 55792/20, 35253/21 a 41955/22), podľa ktorého je okrem iného potrebné, aby sa spôsob vykonávania dôkladnej osobnej prehliadky opieral o právny text.*“[559]

Záver

Analyzovaný rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Adamčo proti Slovenskej republike (č. 2) spolu s ďalšou súvisiacou judikatúrou predstavuje významné interpretačné východisko pre výklad čl. 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd pri výkone bezpečnostnoprávnych oprávnení voči osobám pozbaveným osobnej slobody. Napriek tomu, že v prípade Adamčo proti Slovenskej republike (č. 2) ESĽP nekonštatoval dosiahnutie intenzity neľudského zaobchádzania, dospel k záveru, že **systematické, rutinné a automatizované vykonávanie dôkladných osobných prehliadok bez individuálneho posúdenia konkrétnych bezpečnostných okolností predstavovalo ponižujúce zaobchádzanie odporujúce čl. 3 Dohovoru**. Rozhodnutie zároveň potvrdzuje pokračujúci judikatúrny vývoj smerujúci k posilňovaniu významu ľudskej dôstojnosti ako materiálneho kritéria posudzovania zásahov do telesnej integrity osôb nachádzajúcich sa pod kontrolou štátu. Dôkladné osobné prehliadky vykonávané bez skutočnej potreby, rutinne alebo paušálne sú zo svojej podstaty nezlučiteľné s rešpektovaním ľudskej dôstojnosti. Rovnako tak nie sú prípustné dôkladné osobné prehliadky vykonávané s úmyslom ponížiť alebo vyvolať psychické utrpenie, ani prehliadky realizované spôsobom, ktorý navonok vyjadruje nerešpektovanie ľudskej dôstojnosti, vrátane ich vykonávania na verejnosti alebo osobami opačného pohlavia.[560]

Význam analyzovaných rozhodnutí ESĽP však podľa autorov nemožno redukovať výlučne na podmienky výkonu trestu odňatia slobody, nakoľko jeho interpretačné závery predstavujú **všeobecne aplikovateľné štandardy výkonu bezpečnostnoprávnych oprávnení, ktoré sú relevantné aj pre činnosť ostatných bezpečnostných zložiek.** Aj z analyzovaného rozhodnutia ESĽP vo veci Adamčo proti SR vyplýva, že každé bezpečnostné opatrenie predstavujúce intenzívny zásah do telesnej integrity jednotlivca musí byť založené na existencii konkrétneho a presvedčivého bezpečnostného dôvodu, podliehať individuálnemu posúdeniu a rešpektovať princípy zákonnosti, nevyhnutnosti a proporcionality. **Mechanická aplikácia interných predpisov alebo plošné vykonávanie bezpečnostných opatrení bez možnosti zohľadnenia individuálnych okolností konkrétneho prípadu** nie sú z pohľadu čl. 3 Dohovoru akceptovateľné. Na uvedené interpretačné východiská rovnako nadviazal Ústavný súd Slovenskej republiky nálezom, sp. zn. I. ÚS 386/2025-63, ktorý predstavuje v tomto smere významnú vnútroštátnu implementáciu štandardov formulovaných Európskym súdom pre ľudské práva. Ústavný súd neostal pri mechanickom prevzatí záverov rozsudku *Adamčo proti Slovenskej republike (č. 2),* ale ďalej ich rozvinul v podmienkach slovenského právneho

prostriedkov. Prehliadku odevných zvrškov môže príslušník zboru vykonať aj pomocou služobného psa vycvičeného na vyhľadávanie látok so špecifickým pachom.“

[559] Bližšie: Dôvodová správa k vládnemu návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 475/2005 Z. z. o výkone trestu odňatia slobody a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, parlamentná tlač č. 955, Osobitná časť. Dostupné na: https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=10398.

[560] Porovnaj s: MAVRONICOLA, N., WEBSTER, E. Strip Searches through the Lens of the Prohibition of Inhuman and Degrading Treatment in European Human Rights Law. In: DAEMS, Tom (ed.). *Body Searches and Imprisonment*. Cham : Palgrave Macmillan, 2023, s. 20, 21. Dostupné na: Strip searches through the lens of the prohibition of inhuman and degrading treatment in European human rights law

poriadku. Akcentoval požiadavku materiálneho preskúmania dôvodnosti dôkladných osobných prehliadok, odmietol ich automatizované vykonávanie, zdôraznil potrebu individualizácie každého zásahu a formuloval konkrétne interpretačné pravidlá pre posudzovanie jednotlivých typov bezpečnostných situácií. Významným spôsobom zároveň zvýšil požiadavky kladené na výkon dozoru prokuratúry pri preskúmavaní zákonnosti a primeranosti týchto zásahov, čomu ale autori bližšiu pozornosť s ohľadom na zameranie príspevku a limity jeho rozsahu nevenovali.

Popri vytváraní interpretačných štandardov, ktoré na pozadí princípov právnej istoty a predvídateľnosti súdnych rozhodnutí ovplyvňujú rozhodovaciu prax vnútroštátnych súdnych autorít a presahujú rámec individuálnej ochrany práv konkrétnych sťažovateľov, sa **dosah analyzovanej judikatúry premieta aj do ďalšieho vývoja slovenského právneho poriadku**. V rámci výkonu rozsudkov Adamčo proti Slovenskej republike (č. 2) a Tatič proti Slovenskej republike boli Slovenkou republikou prijaté všeobecné opatrenia smerujúce k zosúladeniu vnútroštátnej právnej úpravy so štandardmi formulovanými Európskym súdom pre ľudské práva. Ich výsledkom bolo prijatie zákona č. 327/2025 Z. z., ktorým bol s účinnosťou od 1. júla 2026 novelizovaný okrem iného aj § 13b zákona č. 4/2001 Z. z. o Zbore väzenskej a justičnej stráže, pričom dôvodová správa výslovne uvádza, že predmetná legislatívna zmena reflektuje rozsudok ESĽP vo veci Adamčo proti Slovenskej republike (č. 2). Predmetná novelizácia tak predstavuje významný príklad premietnutia judikatúrnych štandardov Európskeho súdu pre ľudské práva do vnútroštátnej právnej úpravy prostredníctvom mechanizmu výkonu rozsudkov podľa čl. 46 Dohovoru.

Autori ale rovnako neopomínajú skutočnosť, že analyzovaná judikatúra ESĽP neuzatvára všetky interpretačné otázky súvisiace s vykonávaním dôkladných osobných prehliadok. Osobitne otvorenou zostáva problematika vzájomného vzťahu medzi zákazom neľudského a ponižujúceho zaobchádzania podľa čl. 3 Dohovoru a pozitívnymi záväzkami štátu podľa čl. 2 Dohovoru prijať primerané preventívne opatrenia na ochranu života osôb nachádzajúcich sa pod jeho jurisdikciou. Zatiaľ čo Európsky súd pre ľudské práva aj Ústavný súd Slovenskej republiky dôsledne rozvinuli štandardy ochrany ľudskej dôstojnosti pri vykonávaní dôkladných osobných prehliadok, otázka optimálneho vyvažovania tejto ochrany s povinnosťou štátu zabezpečiť účinnú prevenciu samovrážd, sebapoškodenia či iných bezpečnostných rizík zostáva predmetom ďalšieho odborného diskurzu. Práve hľadanie **spravodlivej rovnováhy medzi ochranou ľudskej dôstojnosti a ochranou života** predstavuje podľa autorov jednu z pretrvávajúcich výziev súčasnej bezpečnosnoptávnej činnosti.

Zoznam použitých zdrojov

1. ĽALÍK, T. Ľudská dôstojnosť v právnom poriadku SR. In: *Justičná revue*. Roč. 69, 2017, č. 3, s. 327 – 341. ISSN 1335-6461.
2. MARKO, V., RUBISOVÁ, I. Ľudská dôstojnosť ako determinant činnosti príslušníkov Policajného zboru. In: LACA, N., LETKOVÁ, A. *Bezpečnostné zložky štátu ako garant národnej a medzinárodnej bezpečnosti.* Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Bratislava : Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2025, s. 49 – 172. ISBN 978-80-8293-046-0.
3. MAVRONICOLA, N., WEBSTER, E. Strip Searches through the Lens of the Prohibition of Inhuman and Degrading Treatment in European Human Rights Law. In: DAEMS, Tom (ed.). *Body Searches and Imprisonment*. Cham : Palgrave Macmillan, 2023, ISBN: 978-3-031-20450-0. Dostupné na: Strathprints Dostupné na: Strip searches through the lens of the prohibition of inhuman and degrading treatment in European human rights law
4. Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v platnom znení
5. Zákon č. 4/2001 Z. z. o Zbore väzenskej a justičnej stráže v znení neskorších predpisov
6. Zákon č. 475/2005 Z. z. o výkone trestu odňatia slobody v znení neskorších predpisov
7. Zákon č. 50/2018 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 4/2001 Z. z. o Zbore väzenskej a justičnej stráže v znení neskorších predpisov

8. Dôvodová správa k vládnemu návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 4/2001 Z. z. o Zbore väzenskej a justičnej stráže v znení neskorších predpisov, parlamentná tlač č. 750. Dostupné na: Zákony : Vyhľadávanie v návrhoch zákonov : Detaily návrhu zákona - Národná rada Slovenskej republiky
9. Zákon č. 327/2025 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 475/2005 Z. z. o výkone trestu odňatia slobody a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony
10. Dôvodová správa k vládnemu návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 475/2005 Z. z. o výkone trestu odňatia slobody a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, parlamentná tlač č. 955. Dostupné na: https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=10398.
11. Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 7. júla 2020, sp. zn. II. ÚS 312/2020-10.
12. Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 23. februára 2021, sp. zn. IV. ÚS 79/2021-15.
13. Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 28. júna 2022, sp. zn. IV. ÚS 343/2022-15.
14. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 6. novembra 2025, sp. zn. I. ÚS 386/2025-63.
15. Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd
16. Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Valašinas proti Litve zo dňa 24 júla 2001, č. sťažnosti 44558/98.
17. Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Iwańczuk proti Poľsku zo dňa 15. novembra 2001, č. sťažnosti 25196/94.
18. Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Frérot proti Francúzsku zo dňa 12. júna 2007, č. sťažnosti 70204/01.
19. Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Milka proti Poľsku zo dňa 15. septembra 2015, č. sťažnosti 14322/12.
20. Rozsudok Veľkej komory Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Bouyid proti Belgicku zo dňa 28. septembra 2015, č. sťažnosti 23380/09.
21. Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Adamčo proti Slovenskej republike zo dňa 12. novembra 2019, č. sťažnosti 45084/14.
22. Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Potoczká a Adamčo proti Slovenskej republike zo dňa 12. januára 2023, č. sťažnosti 7286/16.
23. Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Adamčo proti Slovenskej republike (č. 2) zo dňa 12. decembra 2024, č. sťažností 55792/20, 35253/21 a 41955/22.
24. Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Tatič proti Slovenskej republike zo dňa 4. septembra 2025, č. sťažnosti 8280/23.
25. ACTION PLAN Applications nos. 55792/20, 35253/21 and 41955/22, Adamèo. v. Slovakia (No. 2) judgment of 12/12/2024, final on 12/03/2025. Dostupné na: 1537th meeting (September 2025) (DH) - Action Plan (01_09_2025) - Communication from the Slovak Republic concerning the case of Adamco v. Slovakia (no. 2) (Application No. 55792_20) [anglais uniquemen (1).pdf.
26. ACTION PLAN, Application no. 8280/23, TATIC v. Slovakia judgment of 04/09/2025, final on 04/09/2025. Dostupné na: 1553rd meeting (March 2026) (DH) - Action Plan (09_02_2026) - Communication from the Slovak Republic concerning the case of Tatic v. Slovakia (Application No. 8280_23) [anglais uniquement) (2).pdf
27. Report to the Slovak Government on the visit to the Slovak Republic carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 19 to 28 March 2018. Dostupné na: https://rm.coe.int/168094fd71
28. Rokovací poriadok ESĽP. Dostupné na: Rules of Court - 15 September 2025 (1/7/2026)

Informácie o autoroch

pplk. JUDr. Vladislav Marko, PhD.
Akadémia Policajného zboru v Bratislave
Katedra verejnoprávnych vied
e-mail: vladislav.marko@akademiapz.sk
telefón: + 421 9610 57 298

mjr. JUDr. Ivana Rubisová, PhD.
Akadémia Policajného zboru v Bratislave
Katedra verejnoprávnych vied
e-mail: ivana.rubisova@akademiapz.sk
telefón: + 421 9610 57 470

EVALUATION OF THE 2018 CRIMINAL PROCEDURE AND POLICE LAW REFORM FOR THE PREVENTION AND DETECTION OF CRIME

Péter Nyeste, Béla Árpás

Abstract
This study examines the effects of the criminal procedure reform that entered into force on July 1, 2018, and the related law enforcement regulations on crime prevention, crime detection, and evidence gathering. It reviews the development of domestic criminal intelligence and covert information gathering, and presents the characteristics of the previous dual regulatory model. It analyzes the new procedural structure introduced by Act XC of 2017, with particular regard to the preparatory proceedings, the integration of covert investigative techniques into criminal proceedings, and the transformation of the roles of the investigative authority and the prosecution service. The authors conclude that the reform has strengthened guarantees of legality and the effectiveness of evidence, while also creating new organizational and procedural challenges that require further fine-tuning by law enforcement and legislative bodies.

Keywords*:*
criminal intelligence; covert investigative techniques; criminal procedure reform; criminal investigation; prosecutorial oversight

Introduction

To place our topic – the prevention and detection of crime and criminal offenses using overt and covert means – in an ideal context and to assess their effectiveness, it is necessary to briefly review the historical development of criminal investigation. In a criminal justice context, the term "*intelligence*" refers to the uncovering of covert or otherwise latent acts or events related to a crime, the clarification of unknown circumstances or details, and the disclosure of these to others for the purpose of further proceedings and measures.[561] Criminal intelligence and investigative support functions within law enforcement agencies only began to emerge in Europe during the eighteenth century, largely following the French model established by the controversial Parisian detective Eugène François Vidocq. Similar to military and national security intelligence, domestic criminal intelligence gradually became distinct, developing specialized organizational units, human and technical resources, as well as methodologies and intelligence models. Until the late 1980's, Hungary – at least in terms of public safety – lived in the seemingly idyllic world of the socialist regime, where there were no significant problems and organized crime was unknown. In contrast, the reality was that starting in the 1970's, tourists arriving through the eastern borders – which had been opened to boost national wealth – brought with them the crimes typical of the era: initially only property crimes, and later the much larger-scale and violent – Eastern European organized crime, for which neither Hungarian society nor the Hungarian law enforcement agencies were prepared.[562,563]

The secret intelligence and reconnaissance forces, tools, and methods – which had previously served largely political purposes and were declared to be law enforcement-oriented – had to be transformed to address the challenges of crime fighting.

Law enforcement and criminal investigation from the 1990's to 2018

More than a century has passed since the founding of the Hungarian Detective Corps in 1885 and the entry into force of the first Hungarian Code of Criminal Procedure, Act XXXIII of 1896; during which time the nature and character of crime and criminal offenses have changed significantly, but the circumstances underlying the collection of information through

[561] BODA, J. *Rendészettudományi szaklexikon.* Budapest, Dialog Campus Kiadó, 2019.
[562] CSIBA, I., BODOR, E. A szervezett jellegű bűnözés megnyilvánulásai a fővárosban. *Belügyi Szemle* 1983/9.
[563] PATKÓS, C., TÓTH, A. A bűnözés néhány térbeli jellemzője a rendszerváltás utáni Magyarországon. *Területi Statisztika* 52(3): 250 - 263, 2012.

confidential channels (e.g., the absence of a victim, organized crime) have not changed; these continue to justify the collection of information without the knowledge of the party concerned. The legal regulation of covert investigative methods and special intelligence-gathering techniques in Hungary developed gradually through a series of successive legislative solutions. The first significant milestone in this process was Act X of 1990 on the Transitional Regulation of the Authorization of Special Secret Service Tools and Methods, which was the first to provide an explicit legal basis. Subsequently, the systematic regulation of covert intelligence gathering was established through the enactment of Act XXXIV of 1994 on the Police (hereinafter: Rtv.) and Act CXXV of 1995 on National Security Services. Chapter VII of the Police Act regulated covert information gathering for law enforcement purposes. This terminology replaced the earlier concepts of *exploratory procedures* and, during the socialist era, *covert operational forces, methods and means*. The legislation provided a transparent and legally regulated framework for the prevention, detection, and proof of criminal offences. Importantly, covert information gathering was regulated as an autonomous instrument operating independently from criminal proceedings and subject to only limited – and largely formal – external oversight. Under internal classified regulations, the criminal intelligence system remained structurally similar to pre-transition operational models. Intelligence activities were generally divided into two phases: the „verification of confidential information" and, where indications of criminal activity emerged, a subsequent „covert criminal investigation" phase. Pursuant to the Act, the police were authorised to collect information covertly for the prevention, detection, and interruption of criminal offences, the identification and apprehension of offenders, and the acquisition of evidence.[564] One of the most important features of the regulation is that it did not limit covert investigations exclusively to preventive or law enforcement purposes, but explicitly permitted their use for criminal prosecution purposes, even prior to the formal initiation of criminal proceedings. Consequently, a significant portion of investigative activities took place outside the framework of criminal proceedings, resulting in a distinct a structural separation between overt investigative measures and covert intelligence-gathering activities.

The Act established a differentiated system of investigative powers, distinguishing between covert methods requiring judicial authorisation and those that could be applied without judicial approval. Among the tools not subject to judicial authorization, the police had broad leeway for covert information gathering; they could employ human sources, utilize undercover agents, surveillance, and record observed events using various technical devices. This scope also included special methods that are now typically carried out within the framework of criminal proceedings, such as test purchases, undercover purchases, confidential purchases, or controlled deliveries, which clearly reflected the emergence of a proactive, intelligence-driven approach to law enforcement. However, the law made the use of measures involving the most severe restrictions on fundamental rights subject to judicial authorization, allowing, among other things, the covert search of private residences or its's technical surveillance, and the access to and recording of the content of postal and electronic communications.[565] A distinctive feature of the system of covert information gathering was that the law also provided for the possibility of cooperating with the perpetrator of the crime by offering the prospect of refusing or terminating the investigation.[566] This approach already foreshadowed, during this period, the forms of consensual resolution that would later appear in the Criminal Procedure Act.

The regulations governing covert investigations allowed the investigating authority to independently order and carry out, at its own discretion, the verification of information relevant to a criminal case, and subsequently to conduct a covert investigation aimed at establishing

[564] Act XXXIV of 1994, Section 63(1). Effective: June 31, 2018.
[565] Act XXXIV of 1994, Section 69(1). Effective: June 31, 2018
[566] Act XXXIV of 1994, Section 67. Effective: June 31, 2018.

suspicion and locating evidence without any substantive external oversight. The police, as the entity conducting the covert information-gathering procedure, could classify the data and decide whether to share it with the prosecutor's office or to use the information in the course of other law enforcement duties. The results of covert information gathering for law enforcement purposes could only be used in criminal proceedings following a classification decision and a lengthy administrative process. Covert intelligence gathering constituted a procedural regime separate from criminal proceedings; only a portion of the information – selected at the sole discretion of a member or the head of the investigating authority – was utilized, and only the findings presented to the prosecutor's office were used in criminal proceedings. This type of system allowed the investigative authority to violate the general criminal procedure principle of the parties' right to defense and equality of arms.

Parallel to the regulation of covert information gathering, Act XIX of 1998 on Criminal Procedure only partially addressed covert investigative methods.

The law defined the investigative authority's other data-gathering activities as one of the fundamental tools for preparing evidence, which included, in addition to other general forensic tools, as well as the use of undercover investigators with prosecutorial authorization, and through the formulation of covert data collection, essentially allowing the use of covert information-gathering methods – which were subject to judicial authorization under the Police Act – in criminal proceedings as well.[567]

Although the procedural use of information acquired under criminal procedural rules became more flexible, classified information still required declassification before it could be introduced as evidence. Typically, such information was incorporated into summary reports accompanied by physical evidence, such as recordings obtained through telecommunications interception.

Overall, it can be concluded that the dual regulatory framework established by the Police Act and the Criminal Procedure Act at the time created a disharmonious model in which the collection of secret information was entirely, yet investigative activities for law enforcement purposes – including the use of the most severe measures – functioned as tools that, while separate from criminal proceedings, were expressly applicable for the purpose of detecting criminal offenses. In addition, judicially authorised covert measures functioned as strictly regulated evidentiary tools within criminal procedure. Although this model provided law enforcement authorities with extensive operational freedom and only limited external oversight, it also produced a clear institutional and procedural divide between intelligence gathering and evidentiary processes.

The Conceptual Transformation of Criminal Procedure and Law Enforcement Regulations in 2017

The comprehensive reform implemented in 2018 was driven by multiple factors. On the one hand, growing societal expectations called for criminal proceedings that were both faster and more effective. On the other hand, the consistent functioning of the criminal justice system required the resolution of numerous structural and doctrinal deficiencies that had emerged over time. Repeated amendments to the former Code of Criminal Procedure had gradually generated coherence problems, while several legal institutions proved increasingly difficult to apply effectively in practice. These circumstances collectively justified the introduction of a new procedural framework based on a coherent and unified conceptual approach.

From the perspective of criminal detection, the most persistent practical difficulties centred on two interrelated areas. First, tensions existed concerning the relationship between investigative authorities and the prosecution service, including questions of responsibility,

[567] Act XC of 2017, Section 178(1)-(2). Effective: April 10, 2026.

competence, and procedural powers. Second, recurring difficulties arose regarding the admissibility and evidentiary use of information, intelligence products, and evidence obtained during investigations. These problems were rooted largely in the legacy of the socialist criminal procedural model, which treated the investigative phase as functionally equivalent to the trial stage. During the codification process, legislators deliberately sought to depart from this traditional approach. The reform aimed to establish a procedural framework capable of uncovering the truth within a reasonable time while preserving the guarantees of a fair trial. Simultaneously, it sought to encourage cooperation among procedural actors, improve the efficiency of criminal justice, reduce unnecessary social and administrative costs, preserve evidentiary value, and avoid the duplication of evidentiary activities between the investigative and judicial phases. Particular emphasis was placed on preventing the loss of information, ensuring continuity between intelligence gathering and criminal investigation, and strengthening procedural legality. Therefore, as the conclusion of the above 20-year period – which in hindsight can be viewed as a quasi-transitional phase – following 89 legislative amendments, 15 Constitutional Court decisions, and more than 2,000 textual amendments, the modernization of criminal proceedings – and, as part of this, the restructuring of the domestic criminal intelligence system and its legal foundations – was finally realized by 2018[568].

The law, which entered into force on July 1, 2018, marked a systemic shift in the law enforcement model, under which the criminal intelligence tasks aimed at crime detection[569] remained in the Police Act[570] and the Act on the National Tax and Customs Administration[571], were incorporated into the Act on the Public Prosecutor's Office[572], while the tasks of intelligence for law enforcement purposes[573] were set forth for all law enforcement agencies in Act XC of 2017 on Criminal Procedure (hereinafter: Be.).

The Current Model of Law Enforcement Intelligence

While law enforcement is one of the Police's primary tasks, we must not forget – as already noted above – that the Police's law enforcement role cannot be interpreted solely within the framework of criminal proceedings. On the one hand, as an administrative body, it is responsible for maintaining public order and public safety; on the other hand, as a law enforcement authority, it is a key player in the preparatory phase of the criminal justice system, and this makes it clear that law enforcement activities are complex even in this respect.

The Police Act, cited on several occasions, defines covert intelligence gathering as a special law enforcement activity carried out without the knowledge of the person concerned, which necessarily entails the restriction of certain fundamental rights – in particular, the rights to the inviolability of the home and the protection of correspondence and personal privacy. The legislation has established a differentiated system in which, based on the principle of proportionality, a distinction is made between measures not subject to judicial authorization and those subject to judicial authorization. Among measures not subject to judicial authorization, the acquisition of certain special categories of personal data is subject to authorization by a prosecutor. The police may conduct covert intelligence gathering within the limits set forth by law, but in pursuit of a relatively broad range of objectives. These include the prevention of crimes, background checks conducted by internal crime prevention and investigation units, and the execution of warrants. In addition, covert intelligence gathering may also be conducted for the purpose of performing personal protection and facility security tasks.

[568] Explanatory Memorandum to Bill No. T/13972
[569] BODA, József. *Rendészettudományi szaklexikon*. Budapest, Dialog Campus Kiadó, 2019. 81.
[570] Act XXXIV of 1994 on the Police
[571] Act CXXII of 2010 on the National Tax and Customs Administration
[572] Act CLXIII of 2011 on the Public Prosecutor's Office
[573] BODA, J. *Rendészettudományi szaklexikon.* Budapest, Dialog Campus Kiadó, 2019. 99.

The regulations permit the use of special means within the framework of international law enforcement cooperation, as well as – in connection with criminal proceedings – to ensure the technical conditions for covert means subject to judicial authorization. Among the objectives, priority is given to the protection of undercover investigators and the establishment, operation, and protection of front organizations; the conclusion of secret cooperation agreements to ensure the successful execution of tasks; and the recruitment, supervision, and protection of individuals cooperating secretly with the police, including the verification of the information they provide.

With regard to the tools, the police may collect information covertly without external authorization, secretly monitor public spaces, events, and persons in public spaces, and obtain communication data. The tools subject to judicial authorization are identical to the covert investigative tools regulated in criminal proceedings. It should be emphasized, however, that for crime prevention purposes, the application is limited to a much narrower scope and may be directed exclusively at obtaining information describing processes related to organized crime. The regulations also specifically address the relationship between covert information gathering and criminal proceedings: If information obtained through covert methods establishes grounds for initiating criminal proceedings, the competent authority is required to take the necessary procedural steps within a short statutory period. This mechanism is intended to ensure that information collected during preventive intelligence activities can subsequently be utilised lawfully within criminal proceedings.

The System of Covert Measures in Criminal Proceedings

Covert investigative measures constitute a special category of investigative activity carried out within criminal proceedings without the knowledge of the affected individual and involving restrictions upon fundamental rights, including the inviolability of the home, the confidentiality of communications, and the protection of personal data.[574] This concept is consistent with the European Union's recommendation, according to which "special investigative means" (SIM) refers to those special tools and methods used to covertly obtain evidence, information, or analyzed data without the knowledge of the person concerned. Their use invariably involves varying degrees of infringement of civil rights, and it is the responsibility of the investigating or judicial authority applying them to justify their legitimacy."[575]

As the name suggests, SIMs are proactive investigative methods that enable the investigator to detect, establish, or rule out suspicion (Recommendation Rec (2005)10). The Hungarian concept is consistent with the Council of Europe's project on asset recovery in Serbian criminal proceedings, according to which "special investigative measures" special investigative tools should be understood as techniques used by authorized authorities during the detection and investigation of serious crimes and their perpetrators for the purpose of obtaining information without the knowledge of the person concerned.

The current Criminal Procedure Code has introduced a differentiated, multi-tiered system of covert investigative techniques, distinguishing between those not subject to judicial or prosecutorial authorization, those subject to prosecutorial authorization, and those subject to judicial authorization. The general conditions for the use of covert investigative techniques are that the information to be obtained must be indispensable for achieving the objectives of the criminal proceedings, must not be obtainable by other means, the use must not entail a disproportionate restriction of fundamental rights, and the effectiveness of obtaining evidence must be probable.[576]

[574] Act XC of 2017 on Criminal Procedure, Section 214(1). Effective: April 10, 2026.
[575] Council of Europe Office in Belgrade: *Deployment of Special Investigative Means*. Belgrade, 2013, pp. 12–13.
[576] Act XC of 2017 on Criminal Procedure, Section 215(5). Effective: April 10, 2026.

Among the measures not subject to judicial or prosecutorial authorization, the authority may employ a covert collaborator, collect or verify information by concealing the true purpose of the procedure, set up a sting operation, impersonate the victim or another person if necessary, and conduct covert surveillance; this category also includes the authority's ability to provide misleading information or use technical means to obtain data regarding the fact, means, or location of communication.[577] Some of the covert investigative tools subject to prosecutorial authorization entail more severe restrictions on fundamental rights; others, however, pose a heightened risk to the functioning of the state and may be used only under external oversight. This category includes the monitoring of payment transactions, the prospect of avoiding criminal liability, surveillance based on the consent of the victim or other affected parties, test purchases, and the use of undercover investigators, who may even infiltrate a criminal organization or other organized structure. This also includes the use of cover documents, cover institutions, and cover data, which serve to carry out and protect covert activities.[578] Covert measures subject to judicial authorization constitute the most severe interventions involving restrictions on fundamental rights. These include the covert monitoring of information systems, covert searches, the covert surveillance of premises, the covert inspection of mail, and wiretapping. As a general rule, their use is permitted in cases of intentional crimes punishable by imprisonment of up to five years or a more severe penalty, subject to time limits and other strict safeguards.[579] However, the legislature also permits the use of these measures beyond this scope in cases of certain particularly dangerous or socially significant crimes punishable by up to three years' imprisonment, particularly in the context of organized crime, corruption, sexual offenses, drug-related, environmental, and economic and financial crimes. Beyond this, the regulation extends applicability to additional, specific crimes, such as violence against public officials or certain crimes of an international nature.

As can be seen, these tools are now subject to strict prosecutorial or judicial authorization from the outset, which strengthens the guarantees of the rule of law.[580]

Certain procedural stages related to the investigation of crimes

The new regulations have consolidated the previously fragmented covert information-gathering activities conducted by the police – and the National Tax and Customs Administration (NAV) – outside the framework of the Criminal Procedure Act into an unified framework and integrated them into the criminal procedure system. One of the key innovations of the Criminal Procedure Code is the restructuring of criminal proceedings, under which the process can be divided into three interrelated stages*: preparatory proceedings, intelligence, and inquiry.* At the same time, it should be noted that this is not a predetermined, linear process, as the preparatory proceedings are omitted from the process in cases where there is merely a suspicion of a criminal offense. In his study titled *"Remarks on the Old and Newer Stages of 'Time Travel' Surrounding the Investigation*," published in the fall of 2024, Mihály TÓTH explained that the term "preliminary proceedings" is unfortunate; the legislature intended this term to refer to a general, common stage that always precedes the investigation. It would have been better to name this "exceptional phenomenon" differently, referring to the use of covert investigative techniques prior to the investigation. [581] The purpose of the preparatory proceedings is to clarify whether there is any suspicion of a criminal offense at all.[582] In addition, the investigative phase

[577] Act XC of 2017 on Criminal Procedure, Section 214(5). Effective: April 10, 2026.
[578] Act XC of 2017 on Criminal Procedure, Sections 216–230. Effective: April 10, 2026.
[579] Act XC of 2017 on Criminal Procedure, Section 231. Effective: April 10, 2026.
[580] BELOVICS, Endre. Az ügyészség feladatai a megújult büntetőeljárás tükrében. *Magyar Jog*, *68*(6), 2021.
[581] TÓTH, Mihály. *Néhány megjegyzés az új büntetőeljárási törvényhez.* Belügyi Szemle, 66. évfolyam 3. szám, 62-63, 2018.
[582] Act XC of 2017 on Criminal Procedure, Section 340(1). Effective: April 10, 2026.

is divided into two further parts. The investigation against an unknown perpetrator[583] – which corresponds to a classic investigation conducted to identify the unknown perpetrator and establish the basic facts of the case – and the investigation against a person reasonably suspected of committing the crime, which serves to prepare for the filing of charges.[584]

Depending on the gravity of the case, the preparatory proceedings may last six or nine months, which creates a significant opportunity for the investigating authority to seriously interfere with the fundamental rights of those involved. A distinctive feature of the preparatory proceedings is that they may be initiated even on the basis of a "suspicion of suspicion" – that is, information that does not yet reach the level of probability – which represents a significant change from previous regulations. Thus, for investigative authorities – as well as, in special cases, internal crime prevention and detection units and counterterrorism organizations that do not possess investigative authority – prior to open an investigation, but already within the framework of criminal proceedings, to conduct a form of preliminary investigation within a short timeframe to establish or rule out suspicion of a criminal offense, and within this framework to use covert means to confirm or rule out the suspicion of a criminal offense.[585] The limitation on the use of criminalistic tools is the requirement that, at this stage of the proceedings, only covert or overt tools may be used that, by definition, do not presuppose the existence of a suspicion of a criminal offense. Overall, the new procedural system thus creates an opportunity for the use of proactive investigation within the framework of criminal proceedings[586] . And it is precisely this type of regulation that raises serious dogmatic and rule-of-law issues. Particularly controversial is the justification for proceedings based on the category of remote suspicion, as well as the extent to which the use of covert measures at such an early stage is compatible with due process requirements.

Géza Finszter and László Korinek have voiced sharp criticism regarding the preliminary proceedings, arguing that the absence of suspicion raises questions of necessity and proportionality, and that while everyone everywhere could be a suspect, yet without suspicion, it cannot be determined whether the gravity of the crime justifies the use of covert measures.[587] "The absence of suspicion leaves law enforcement authorities – and ultimately the judiciary as well – vulnerable to the arbitrary exercise of power, and eliminates the ability to verify that, in a state governed by the rule of law, criminal prosecution can be legitimized solely by the requirements of criminal law."[588] It should also be noted that, based on practical experience, a significant proportion of preliminary proceedings do not lead to the initiation of an investigation, which indicates that the institution serves as a filter and has not become a mandatory preliminary stage of criminal proceedings.[589] Furthermore, based on statistical data released by the Office of the Prosecutor General regarding preparatory proceedings and the use of covert investigative measures, it can be concluded that nearly two-thirds (63%) of the ordered preparatory proceedings were terminated without an investigation being ordered.

The second stage of the process is the intelligence (investigation) phase, whose principal objective is to obtain the information and evidence necessary to establish well-founded suspicion. During this stage, investigative authorities are required to identify and clarify the essential circumstances of the offence, determine the identity of the offender, locate and secure evidence, and establish the factual foundations necessary for subsequent procedural

[583] Act XC of 2017 on Criminal Procedure, Section 384(1) Effective: April 10, 2026
[584] Act XC of 2017 on Criminal Procedure, Section 391(1). Effective: April 10, 2026.
[585] NYESTE, P., SZENDREI, F. *A bűnügyi hírszerzés kézikönyve.* Budapest, Dialog Campus Kiadó 2019. 88.
[586] Explanatory Memorandum to Bill No. T/13972 on Criminal Procedure, Act XC of 2017
[587] FINSZTER, G., KORINEK, L. *Az eltűnt gyanú nyomában.* Belügyi Szemle, 66. évfolyam 3. szám, 120, 2018.
[588] Ibid., p. 121.
[589] FANTOLY, Z. Az előkészítő eljárás és a nyomozás feladatai a bűnfelderítésben és a bizonyításban. *Rendőrségi Tanulmányok*. 2021/1.

decisions.[590].[591] Investigative authorities enjoy substantial operational autonomy during this stage. The prosecution service exercises mainly legality supervision and performs specific authorisation functions but does not direct the investigation on a day-to-day basis.

It should be noted here that with the restructuring of the investigation – based on the functional separation of the intelligence (investigation) and inquiry phases – the role of the prosecutor's office has also undergone significant transformation. During the intelligence (investigation), the prosecutor's office primarily exercises its authority to oversee legality, which typically allows for ex post intervention; thus, the investigative authority's autonomy is strongly emphasized during the intelligence (investigation) phase, with the result that the investigative authority is in charge of the case at this stage. The prosecution's scope for intervention in this regard is limited and is essentially confined to legality control. This typically manifests in the authorization of special data requests by the investigating authority, the ex post review of its decisions and measures, and decisions on legal remedies initiated by participants in the criminal proceedings. At the same time, upon detecting a violation of the law, the prosecutor's office is not only entitled but also obligated to take action, which ensures that criminal proceedings are conducted within the legal framework. It follows from the above that, compared to previous practice, the regulations significantly limit the prosecutor's office's ability to influence the substance of the intelligence (investigation), while the continuing need on the part of investigative authorities for professional support from the prosecution – particularly in cases raising more complex and intricate evidentiary issues – manifests itself primarily in informal forms of cooperation within the legal framework.

The new model, however, makes it clear that the prosecution may not assume management functions during the intelligende (investigation) and may not substitute for the activities of the investigative authority. At this stage of the proceedings, covert investigative measures may be applied against a perpetrator – who has not yet been questioned as a suspect on the basis of a well-founded suspicion of having committed the crime and is therefore considered unknown – in accordance with the rules governing such measures, which will be described below.[592]

As can be seen from the description of the preparatory proceedings, the reform's most significant achievement is the introduction of covert investigative techniques and their full integration into criminal proceedings. In doing so, the legislature has recognized that the covert gathering of information is an integral part of the evidentiary process. Instead of the previously cumbersome process, data obtained through covert investigative techniques (e.g., wiretapping, covert surveillance, undercover purchases) can be used directly as evidence without a separate classification-removal procedure.[593]

According to Mihály TÓTH, however, there is a concern that evidence gathered through covert means is gradually pushing traditional criminal investigative methods into the background. In his study, the author uses statistical data to demonstrate that, following a steady increase through 2022, the total number of covert information-gathering operations exceeded the number of covert devices. According to data from the National Police Headquarters (ORFK), in 2024, there were 4,096 covert intelligence operations underway under the Police Act, compared to the 3,872 covert operations previously used in criminal proceedings. Consequently, the *concept of "suspicion of suspicion"* is no longer sufficient.[594]

---

[590]Act XC of 2017 on Criminal Procedure, Section 348(3)

[591] NYESTE, P., SZENDREI, F. *Bűnügyi hírszerzés kézikönyve.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2019. 88.

[592] SINKU, P. *Megújult ügyészi szerepfelfogás a büntetőeljárás vádemelést megelőző szakaszában*. Miskolci Jogi Szemle, 14(2, különszám), 374–384, 2019.

[593] JANCSÓ, G. *A leplezett eszközök alkalmazása új rendszerének első évei és a Be. első novellája.* Rendőrségi Tanulmányok, 4(1), 2021.

[594] TÓTH, M. *Megjegyzések a nyomozás körüli „időutazás" régi és újabb állomásaihoz.* Belügyi Szemle, 72. évfolyam 10. szám, 1909, 2024.

The dividing line between the intelligence (investigation) phase and the inquiry phase is the formal questioning of a suspect. During the inquiry phase, the role of the prosecutor's office is substantially strengthened, manifesting not merely in oversight of legality but in the exercise of actual managerial authority. Following the suspect's interrogation, the prosecution faces a complex decision-making situation based on the available case files, in which it considers, among other things, the necessity of filing charges, terminating the proceedings, initiating a plea agreement, applying mediation, or taking further procedural steps.[595] At the same time, the investigative authority's activities during the inquiry come under the supervision of the prosecutor's office, which determines the further course and content of the proceedings. The reason for this lies, on the one hand, in the fact that following the suspect's interrogation, the enforcement of the principle of due process and its safeguards takes on increased significance, and, on the other hand, in the fact that the investigation of a crime committed by an unknown perpetrator requires different types of tasks and competencies than the examination of the criminal liability of a person already reasonably suspected.[596]

At the same time, the investigating authority retains its operational autonomy within defined limits: it may carry out certain procedural acts independently, particularly in urgent cases, or if such acts do not directly concern the subject of the charges or are aimed at identifying other perpetrators. However, such independent measures are subject to a post-hoc reporting obligation, which ensures the exercise of prosecutorial oversight. The rules governing the use of covert investigative techniques remain unchanged from the intelligence (investigation) phase.

The division of the investigative phase into two parts was intended to improve functional efficiency: Although one of the main objectives of the reform was to speed up proceedings, statistical data reveal concerning trends. According to aggregate criminal statistics, the average duration of investigations has risen from 109 days before the reform to 190 days over the past five years. In the capital (BRFK), this duration shows an even more drastic increase: it jumped from 130 days to 331 days between 2017 and 2022.[597] Some studies have shown that dividing the investigation into separate phases has further widened the gap between the police and the prosecution. During the preparatory proceedings phase, the prosecution often becomes a "passive observer," meaning that procedural or substantive legal errors only come to light during the investigative phase.[598] During the investigation, the six-month reporting obligation prescribed by the Criminal Procedure Act, as well as the extremely heavy caseload (80–100 cases per investigator at some police stations), also contribute to the slow pace of proceedings.[599]

Consensual procedural solutions in criminal proceedings to enhance efficiency

One of the principal objectives of the reform was to improve both the efficiency and timeliness of criminal proceedings. The latter issue has been a topic of both Hungarian and international scholarship for decades, and as can be seen from the data above, it has not achieved its goal. The demand for increasing the efficiency of the criminal justice system is driven not only by organizational and economic considerations but also by the requirement to uncover the material truth, which can be jeopardized by excessively protracted proceedings. For this very

[595] 2017. Act XC on Criminal Procedure, § 391.

[596] SINKU, P. *Megújult ügyészi szerepfelfogás a büntetőeljárás vádemelést megelőző szakaszában*. Miskolci Jogi Szemle, 14(2, különszám), 374–384, 2019.

[597] TÓTH, M. *Megjegyzések a nyomozás körüli „időutazás" régi és újabb állomásaihoz*. Belügyi Szemle, 72(10), 2024.

[598][598] VÁRI, V. *Az új büntetőeljárási törvény nyomozást érintő változásai egy kérdőíves kutatás tükrében.* Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, Pécs, 20. kötet, 2018.

[599] CSONTOSNÉ, NAGY I. *A szervezett bűnözés elleni proaktív rendészeti felderítés eszközei, eljárásai nemzetközi kitekintésben, különös tekintettel a kábítószer-bűnözésre*. Phd értekezés, 2025

reason, one of the key innovations of the new criminal procedure model established with the introduction of the Criminal Procedure Code is the strengthening of the system of consensual case resolutions based on the defendant's confession, which serves to enforce the requirements of procedural economy both before and after the filing of charges, but still prior to the court hearing. At the heart of the system is the defendant's cooperation, which can influence both the course and the outcome of the criminal proceedings. As previously discussed, the prosecution has broad authority during the investigative phase, within which it decides on the further course of the proceedings, including, in particular, the initiation of a plea agreement, the application of mediation, conditional suspension by the prosecutor, the termination of the proceedings, or the filing of charges.[600] One of the preparatory tools for consensual mechanisms is the prospect of a prosecutorial measure or decision, which functionally serves to encourage the defendant's cooperation. In this context, the prosecution may indicate in advance what procedural or substantive legal consequences it considers possible in the event of the defendant's confession and cooperation, such as the termination of proceedings, mediation, or the proposal of a more lenient sanction.[601]

A key safeguard in the regulation is that a statement made by the defendant under such circumstances cannot be used as evidence if a plea agreement is not reached, thereby ensuring compliance with the requirements of a fair trial.[602] The central institution of consensual procedural forms is the plea agreement, which is concluded prior to the filing of charges between the prosecution, the defendant, and the defense counsel.[603] A distinctive feature of the plea agreement is that the parties may agree on the admission of guilt and its legal consequences, while the determination of the factual and legal elements of the offense, and thus the legal classification of the crime, falls exclusively within the jurisdiction of the prosecution. The mandatory elements of the agreement include a description of the offense, the defendant's confession, and the determination of the penalty or measure; however, it may also cover ancillary penalties, criminal costs, and additional obligations undertaken by the defendant, such as compensation for the victim's damages or cooperation with the authorities. The institution of mediation also fits into the logic of consensual proceedings; following the principles of restorative justice, it is based on an agreement between the victim and the defendant. The aim of this is to make amends for the consequences of the criminal offense and to promote the defendant's future law-abiding behavior.[604] To this end, the prosecutor's office may – provided the statutory conditions are met – suspend the proceedings, particularly if the defendant admits to the act and restitution is realistically expected. The system also includes rules on the suspension and termination of proceedings, which grant the prosecution broad discretionary authority; in this regard, the regulations concerning cooperating defendants deserve special mention, which allow for the termination of proceedings if the law enforcement or national security interests associated with cooperation outweigh the interest in criminal prosecution.[605] This article does not address the rules applicable to preparatory hearings following the filing of charges.

Summary

Based on a review of the relevant provisions of the Criminal Procedure Act, it can be clearly established that the legislature was guided by the goal of ensuring the possibility of a rapid response and thereby increasing the efficiency of investigations, as well as clarifying the

[600] Act XC of 2017 on Criminal Procedure, Section 391(1)–(2). Effective: April 10, 2026.
[601] Act XC of 2017 on Criminal Procedure, Section 404(1)–(2) Effective: April 10, 2026.
[602] Act XC of 2017 on Criminal Procedure, Section 406(2) Effective: April 10, 2026.
[603] Act XC of 2017 on Criminal Procedure, Section 407(1) Effective: April 10, 2026.
[604] Act XC of 2017 on Criminal Procedure, Section 412(1) Effective: April 10, 2026.
[605] Act XC of 2017 on Criminal Procedure, Section 399(1) Effective: April 10, 2026.

delineation of responsibilities, during the first phase of the investigation, the investigative authorities independently establish the facts relevant to the commission of the crime, gather and secure evidence, and identify the perpetrator. Once all of this has been accomplished, the prosecutor's office assumes full jurisdiction, and control of the case passes to the prosecutor's office. The latter is also reflected in the expansion of options for concluding consensual proceedings, which is another indisputable innovation of the law and a set of tools that influences substantive effectiveness. This functional differentiation results in a balanced model that simultaneously ensures the operational independence of the investigative authority and the enforcement of legality controls guaranteed by the prosecutor's office, while also raising new challenges regarding cooperation and interpretation in practice.

At the same time, one consequence of dividing the investigation into stages has been that the distance between the investigator and the prosecutor has grown; during the preliminary investigation stage, the prosecutor's role is sidelined, and there is no close working relationship between the parties. Nevertheless, the value of the sections of the Criminal Procedure Act governing the investigation of criminal offenses lies in the fact that the regulation of the collection of confidential information relevant to criminal cases – which was previously governed by the Police Act and was not subject to external judicial oversight – has now been embedded within the criminal procedure system under the current law. The consensual institutions concluding criminal proceedings are explicitly forward-looking and represent one of the reform's significant innovations. The original legislative concept requires fine-tuning, which also necessitates the restructuring of the criminal intelligence organizational system; furthermore, investigators and their supervisors must adopt a new, fresh, dynamic, yet lawful framework and mindset for conducting investigations and intelligence operations.

List of sources used

1. BELOVICS, E. The Tasks of the Prosecutor's Office in Light of the Reformed Criminal Procedure. *Magyar Jog*, 2021, *68*(6).
2. BODA, J. *Encyclopedia of Law Enforcement Sciences.* Budapest, Dialog Campus Publishing, 2019.
3. CSIBA, István, BODOR, Endre. Manifestations of organized crime in the capital. *Belügyi Szemle* 1983/9.
4. CSONTOSNÉ NAGY I. *Tools and Procedures of Proactive Law Enforcement Intelligence Against Organized Crime from an International Perspective, with Special Reference to Drug Crime.* Ph.D. dissertation, 2025.
5. Council of Europe Office in Belgrade. *Deployment of Special Investigative Means*. Belgrade, 2013.
6. FANTOLY, Z. The roles of preliminary proceedings and investigation in criminal detection and evidence gathering. *Police Studies*. 2021/1.
7. FINSZTER, G., KORINEK L. On the trail of the missing suspect. *Internal Affairs Review.* Vol. 66, No. 3, 2018.
8. JANCSÓ, G. The First Years of the New System for the Use of Covert Measures and the First Amendment to the Criminal Procedure Code. *Police Studies*, *4*(1), 2021.
9. NYESTE, P., SZENDREI, F. *Handbook of Criminal Intelligence.* Dialóg Campus Publishing, Budapest, 2019.
10. PATKÓS, C., TÓTH, A.. Some Spatial Characteristics of Crime. In: *Post-Transition Hungary. Regional Statistics* 52(3): 250 – 263, 2012.
11. SINKU, P. *A renewed understanding of the prosecutor's role in the pre-indictment phase of criminal proceedings*. Miskolc Law Review, 14(2, special issue), 374–384. 2019.
12. TÓTH, M. *Some remarks on the new Criminal Procedure Act.* Belügyi Szemle, Vol. 66, No. 3, 2018.
13. TÓTH, M. *Remarks on the older and more recent stages of "time travel" surrounding the investigation.* Belügyi Szemle, Vol. 72, No. 10, 1909, 2024.
14. Vince, V. *Changes in the new Criminal Procedure Act affecting investigations, as reflected in a questionnaire-based study*. Pécsi Határőr Scientific Reports, Pécs, Vol. 20, 2018.

15. Act X of 1990 on the Transitional Regulation of the Authorization of Special Intelligence Service Tools and Methods
16. Act XXXIV of 1994 on the Police
17. Act CXXV of 1995 on National Security Services
18. Act CXXII of 2010 on the National Tax and Customs Administration
19. Act CLXIII of 2011 on the Public Prosecutor's Office
20. Act XC of 2017 on Criminal Procedure
21. Explanatory Memorandum to Bill No. T/13972 on Criminal Procedure, Act XC of 2017

Author information

Péter Nyeste, PhD.
Police Lieutenant Colonel, Associate Professor
Ludovika University of Public Service
Faculty of Law Enforcement
Department of Criminal Intelligence and Economic Crime
Budapest, Hungary
ISBN: 0000-0002-2440-6414

Béla Árpás
Police Lieutenant Colonel, Master Lecturer
Ludovika University of Public Service
Faculty of Law Enforcement
Department of Criminal Intelligence and Economic Crime
Budapest, Hungary
ISBN: 0009-0004-5169-613X

VPLYV ROZHODOVACEJ ČINNOSTI SÚDOV NA ÚROVEŇ OCHRANY OSOBNÝCH ÚDAJOV V SLOVENSKEJ REPUBLIKE A S TÝM SÚVISIACICH PRÁV

THE IMPACT OF JUDICIAL DECISION-MAKING ON THE LEVEL OF PERSONAL DATA PROTECTION AND RELATED RIGHTS IN THE SLOVAK REPUBLIC

Miriam Odlerová

Abstrakt
Článok sa zaoberá vplyvom rozhodovacej činnosti súdov na úroveň ochrany osobných údajov v Slovenskej republike so zameraním na výklad práv dotknutých osôb podľa nariadenia GDPR a vnútroštátnej právnej úpravy. Analyzuje najmä právo na informácie, prístup, opravu, výmaz a právo namietať spracúvanie osobných údajov v kontexte judikatúry Súdneho dvora Európskej únie a Európskeho súdu pre ľudské práva. Pozornosť je venovaná významným rozhodnutiam týchto súdov a ich dopadu na aplikačnú prax prevádzkovateľov v Slovenskej republike.
Kľúčové slová
ochrana osobných údajov, dotknutá osoba, práva dotknutých osôb, povinnosti prevádzkovateľa

Abstract
The article examines the impact of judicial decision-making on the level of personal data protection in the Slovak Republic, with particular emphasis on the interpretation of data subjects' rights under the GDPR and national legislation. It primarily analyses the right to information, the right of access, the right to rectification, the right to erasure, and the right to object to the processing of personal data in the context of the case law of the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights. Particular attention is paid to significant judicial decisions of these courts and their impact on the practical application of personal data protection obligations by data controllers in the Slovak Republic.
Keywords
personal data protection, data subject, data subjects' rights, controller's obligations

Úvod

Ochrana osobných údajov predstavuje v podmienkach modernej informačnej spoločnosti jednu z najvýznamnejších súčastí ochrany základných práv a slobôd jednotlivca. Rozvoj digitálnych technológií, elektronizácia verejnej správy, rozmach sociálnych sietí a neustále rastúci objem spracúvaných údajov vytvárajú nové výzvy pre zabezpečenie práva na súkromie a informačné sebaurčenie. V tomto kontexte nadobúda osobitný význam nielen legislatívna úprava ochrany osobných údajov, ale aj jej praktická aplikácia prostredníctvom rozhodovacej činnosti súdov.

Právny rámec ochrany osobných údajov v Slovenskej republike je determinovaný najmä právom Európskej únie, predovšetkým nariadením 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 len „nariadenie GDPR"), ako aj vnútroštátnou právnou úpravou reprezentovanou najmä zákonom č. 18/2018 Z. z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ochrane osobných údajov"). Napriek relatívne komplexnej právnej regulácii však samotná existencia právnych noriem nezaručuje efektívnu ochranu práv dotknutých osôb. Kľúčovú úlohu pri interpretácii a aplikácii právnych ustanovení zohrávajú súdy, ktorých rozhodovacia činnosť významným spôsobom ovplyvňuje rozsah a úroveň ochrany osobných údajov v praxi.

Súdna prax zároveň vytvára ***interpretačné štandardy pre riešenie konfliktov medzi právom na ochranu osobných údajov*** a ďalšími základnými právami, najmä ***právom na slobodu prejavu, právom na informácie či právom na spravodlivý proces***. Významný vplyv na vnútroštátne rozhodovanie majú aj rozhodnutia Súdneho dvora Európskej únie (ďalej len

„SDEÚ“) a Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESĽP“), ktoré formujú európske štandardy ochrany súkromia a záväzne ovplyvňujú aplikačnú prax členských štátov vrátane Slovenskej republiky.

Cieľom predmetného článku je analyzovať vplyv rozhodovacej činnosti súdov na úroveň ochrany osobných údajov v Slovenskej republike a posúdiť, do akej miery súdna prax prispieva k efektívnej ochrane práv dotknutých osôb. Článok sa zameriava na analýzu vybraných rozhodnutí súdov, identifikáciu aplikačných problémov a zhodnotenie ich praktických dopadov na právnu istotu subjektov spracúvania osobných údajov.

Podstata ochrany osobných údajov

Nariadenie GDPR definuje osobné údaje ako *„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“*.[606]

Osobné údaje definované v čl. 4 ods. 1 nariadenia GDPR predstavujú jeden zo základných pojmov celej právnej úpravy ochrany osobných údajov. Význam definície spočíva v tom, že určuje hranice aplikácie nariadenia GDPR, teda vymedzuje, na aké informácie a situácie sa režim ochrany osobných údajov vzťahuje. Zároveň ide o definíciu zámerne širokú a technologicky neutrálnu, aby reflektovala dynamický vývoj digitálneho prostredia a nové spôsoby identifikácie jednotlivcov. Jadrom definície je pojem ***„akékoľvek informácie“***. Z uvedeného vyplýva, že osobným údajom nemusí byť len údaj tradične spájaný s identitou osoby, ako meno alebo rodné číslo, ale prakticky každá informácia, ktorá má vzťah ku konkrétnej fyzickej osobe. Môže ísť o údaje objektívneho charakteru (napr. dátum narodenia, adresa, výška mzdy), ale aj subjektívne hodnotenia, názory či správanie osoby. Rozhodujúce nie je označenie údaja, ale jeho schopnosť vytvoriť väzbu ku konkrétnej osobe.

Nariadenie GDPR zároveň rozlišuje medzi ***„identifikovanou“*** a ***„identifikovateľnou“*** fyzickou osobou. Identifikovaná osoba je taká, ktorej identita je už priamo známa, napr. prostredníctvom mena a priezviska. Identifikovateľná osoba predstavuje širší koncept, keď identita síce nie je bezprostredne známa, avšak možno ju určiť priamo alebo nepriamo pomocou dostupných údajov. Práve tento aspekt významne rozširuje rozsah ochrany podľa nariadenia GDPR. V praxi to znamená, že aj údaje, ktoré samostatne nevedú k okamžitej identifikácii osoby, môžu byť osobnými údajmi, ak ich možno kombináciou s ďalšími informáciami priradiť ku konkrétnemu jednotlivcovi.

Definícia ďalej exemplifikatívne uvádza viaceré identifikátory, prostredníctvom ktorých možno osobu identifikovať. Ide najmä o meno a priezvisko, identifikačné číslo, lokalizačné údaje, online identifikátor, či prvky fyzickej, genetickej, ekonomickej či sociálnej identity. Osobitný význam v modernej digitálnej spoločnosti majú ***online identifikátory***. Nariadenie GDPR reaguje na technologický vývoj tým, že medzi osobné údaje explicitne zaraďuje IP adresy, cookies, identifikátory zariadení či iné digitálne stopy používateľov. Tieto údaje totiž umožňujú vytvárať profily osôb, sledovať ich správanie alebo ich nepriamo identifikovať. Význam tejto problematiky potvrdila aj judikatúra SDEÚ, ktorá opakovane zdôraznila široký výklad pojmu osobný údaj.

Jedným z najvýznamnejších rozhodnutí je ***rozsudok SDEÚ z 19. októbra 2016 vo veci C-582/14 – Patrick Breyer v. Bundesrepublik Deutschland***. V tomto prípade SDEÚ riešil otázku, či dynamická IP adresa predstavuje osobný údaj, ak prevádzkovateľ webovej stránky

[606] Čl. 4 ods. 1 nariadenia GDPR.

nedokáže osobu identifikovať sám, ale identifikácia je možná prostredníctvom ďalších údajov, ktoré má poskytovateľ internetového pripojenia. SDEÚ dospel k záveru, že dynamická IP adresa môže byť osobným údajom, pokiaľ existujú právne prostriedky umožňujúce identifikáciu dotknutej osoby pomocou doplňujúcich informácií. Tým SDEÚ potvrdil ***široký a funkčný výklad pojmu „osobný údaj“***. Toto rozhodnutie významne ovplyvnilo slovenskú digitálnu a podnikateľskú prax. Potvrdilo totiž, že aj technické online identifikátory môžu predstavovať osobné údaje. V dôsledku toho slovenskí prevádzkovatelia webových stránok zaviedli rozsiahle cookie politiky, upravili informačné povinnosti, implementovali súhlasové mechanizmy, zvýšili dôraz na kybernetickú bezpečnosť a anonymizáciu údajov. Tento trend sa prejavil aj v rozhodovacej činnosti dozorného orgánu a vo vnútorných compliance mechanizmoch podnikateľských subjektov.

Ďalším významným rozhodnutím je ***rozsudok SDEÚ z 20.12.2017vo veci C-434/16 – Peter Nowak v. Data Protection Commissioner***, kde SDEÚ zdôraznil, že pojem osobný údaj treba vykladať široko a môže zahŕňať aj subjektívne hodnotenia či odpovede v skúškach, pokiaľ sa viažu ku konkrétnej osobe. SDEÚ v tejto veci vykonal širšiu analýzu a zistil, že písomné odpovede uchádzača na odbornej skúške a prípadné poznámky skúšajúceho, ktoré sa vzťahujú k odpovediam, predstavujú osobné údaje týkajúce sa uchádzača na skúške. Presnejšie povedané, takéto subjektívne informácie sú osobnými údajmi *„vo forme názoru alebo hodnotení pod podmienkou, že sa týkajú dotknutej osoby na rozdiel od skúšobných otázok, ktoré sa nepovažujú za osobné údaje. Kontextovým posúdením by sa teda mal objasniť účinok alebo výsledok, ktorý informácia môže mať na fyzickú osobu, a teda aj na rozsah práva na prístup.“*[607]

K osobným údajom je možné zaradiť aj pozorované údaje alebo nespracované údaje (observed data, raw data) poskytnuté dotknutou osobou na základe využívania služby alebo zariadenia (napr. údaje spracúvané vzájomne prepojenými objektmi, história transakcií, záznamy o činnosti, ako sú evidencia prístupov, história používania webového sídla, vyhľadávacie činnosti, údaje o polohe, klikanie, jedinečné aspekty správania osoby, ako je rukopis, stláčanie kláves, konkrétny spôsob chôdze alebo reči.[608]

Definícia osobných údajov obsiahnutá v nariadení GDPR zároveň ***reflektuje princíp ochrany súkromia v materiálnom zmysle***. Nechráni iba identitu osoby ako takú, ale aj informácie vypovedajúce o jej fyzickej, psychickej, ekonomickej či sociálnej identite. Ochrana osobných údajov sa tak ***prelína s ochranou ľudskej dôstojnosti, súkromného života a autonómie jednotlivca***. Ide preto o širší koncept než len administratívnu evidenciu údajov.

Dôležitým interpretačným aspektom je aj ***otázka anonymizácie a pseudonymizácie údajov***. Skutočne anonymizované údaje, pri ktorých už nemožno identifikovať konkrétnu osobu ani nepriamo, nespadajú pod režim GDPR. Naopak pseudonymizované údaje zostávajú osobnými údajmi, ak existuje možnosť opätovného priradenia údajov ku konkrétnej osobe. V aplikačnej praxi býva rozlíšenie medzi anonymizáciou a pseudonymizáciou často problematické, najmä pri veľkých dátových súboroch a využívaní umelej inteligencie.

Široké vymedzenie pojmu osobný údaj má zásadný význam aj pre rozhodovaciu činnosť súdov. Súdy musia pri posudzovaní jednotlivých prípadov skúmať nielen samotnú povahu informácie, ale aj kontext jej použitia, technické možnosti identifikácie osoby a potenciálne riziká zásahu do súkromia. Judikatúra tak významne dotvára praktické hranice ochrany osobných údajov a ovplyvňuje výklad nariadenia GDPR v podmienkach Slovenskej republiky aj celej Európskej únie. Možno preto konštatovať, že ***definícia osobných údajov podľa***

[607] European Data Protection Board: *Usmernenie 01/2022 k právam dotknutých osôb – Právo na prístup. Verzia 2.0.*, s. 34. [online]. [citované 14. marca 2026]. Dostupné na internete: https://dataprotection.gov.sk/files/metod-edpb/usmernenia-k-pravam-dotknutych-osob-pravo-pristup.pdf

[608] Pracovná skupina pre ochranu údajov zriadená podľa čl. 29: *Stanovisko 4/2007 WP29 k pojmu osobné údaje*, s. 8. [online]. [citované 14. marca 2026]. Dostupné na internete: https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2007/wp136_cs.pdf

nariadenia GDPR predstavuje flexibilný a extenzívny právny koncept, ktorého cieľom je zabezpečiť čo najširšiu ochranu fyzických osôb v podmienkach modernej digitálnej spoločnosti. Práve jej široký výklad umožňuje reagovať na nové technologické výzvy a súčasne posilňuje úroveň ochrany základných práv jednotlivca.

Osobné údaje možno spracúvať len zákonným spôsobom a tak, aby nedošlo k porušeniu základných práv dotknutej osoby. Všetky spracúvania osobných údajov je možné vykonávať iba na základe právnych titulov dostatočne špecifických, korektných a transparentných. Prítomnosť právneho dôvodu spracúvania je zákonným predpokladom, aby bolo možné hovoriť o spracúvaní osobných údajov ako o zákonnom.[609]

Právo na informácie a prístup k osobným údajom

Právo na informácie a právo na prístup k osobným údajom patria medzi základné práva dotknutej osoby garantované nariadením GDPR v jeho kapitole III aj zákonom o ochrane osobných údajov v jeho druhej hlave druhej časti. Jeho význam spočíva najmä v zabezpečení transparentnosti spracúvania osobných údajov a v posilnení kontroly jednotlivca nad vlastnými údajmi. Obsahom tohto práva je povinnosť prevádzkovateľa poskytnúť dotknutej osobe informácie o spracúvaní jej osobných údajov jasným, zrozumiteľným a ľahko dostupným spôsobom. Ide predovšetkým o údaje týkajúce sa identity prevádzkovateľa, účelu a právneho základu spracúvania, kategórií spracúvaných údajov, príjemcov údajov, doby uchovávania, práv dotknutej osoby a možnosti podať sťažnosť dozornému orgánu. *„Pokiaľ ide o načasovanie poskytovania týchto informácií, včasné poskytnutie týchto informácií je dôležitým prvkom povinnosti týkajúcej sa transparentnosti a povinnosti spravodlivo spracúvať údaje.“*[610]

Plnením informačnej povinnosti prevádzkovateľa sa dotknutej osobe poskytuje možnosť, aby sa kvalifikovane rozhodla, či súhlas so spracúvaním osobných údajov poskytne alebo nie. Avšak súhlas so spracúvaním osobných údajov nie je zároveň splnením informačnej povinnosti prevádzkovateľa, ale splnenie informačnej povinnosti môže byť jeho súčasťou.[611] Povinnosť prevádzkovateľa reagovať a odpovedať na žiadosť dotknutej osoby by mala byť zachovaná aj v prípade, keď bude právo na prístup dotknutej osoby z niektorého dôvodu obmedzené.[612] Účelom tejto právnej úpravy je ***zabezpečiť princíp transparentnosti***, ktorý predstavuje jeden zo základných princípov ochrany osobných údajov podľa nariadenia GDPR. Dotknutá osoba musí byť schopná zistiť, kto, akým spôsobom a na aký účel jej údaje spracúva. Zákon o ochrane osobných údajov túto úpravu preberá a konkretizuje v podmienkach právneho poriadku Slovenskej republiky.

S právom na informácie úzko súvisí právo na prístup k osobným údajom podľa čl. 15 nariadenia GDPR. Na jeho základe má dotknutá osoba právo získať od prevádzkovateľa potvrdenie, či sa jej osobné údaje spracúvajú, a ak áno, získať prístup k týmto údajom spolu s doplňujúcimi informáciami o ich spracúvaní. Dotknutá osoba má zároveň právo získať kópiu spracúvaných osobných údajov. Právo na prístup plní viacero funkcií. Predovšetkým umožňuje overiť zákonnosť spracúvania osobných údajov a vytvára predpoklad na uplatnenie ďalších práv, napr. práva na opravu, výmaz alebo obmedzenie spracúvania. Bez znalosti rozsahu a spôsobu spracúvania údajov by výkon ostatných práv dotknutej osoby nebol efektívny.

Nariadenie GDPR však zároveň stanovuje určité limity výkonu práva na prístup. Prevádzkovateľ môže odmietnuť alebo obmedziť poskytnutie informácií najmä v prípadoch,

---

[609] ŽŮREK, J. *Praktický průvodce GDPR*. 2017, s. 59.

[610] Pracovná skupina pre ochranu údajov zriadená podľa článku 29: *Usmernenia k transparentnosti podľa nariadenia 2016/679* [online]. [citované 14. marca 2026]. Dostupné na internete: https://dataprotection.gov.sk/files/metod-edpb/10_usmernenia_k_transparentnosti.pdf

[611] VALENTOVÁ, T., ŽUĽOVÁ, J., ŠVEC, M. *Nové pravidlá ochrany osobných údajov*. 2018, s. 85.

[612] VALENTOVÁ, T., BIRNSTEIN, M., GOLAIS, J. *GDPR/Všeobecné nariadenie o ochrane osobných údajov. Zákon o ochrane osobných údajov*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, s. 164.

keď by boli nepriaznivo dotknuté práva a slobody iných osôb, ochrana obchodného tajomstva alebo bezpečnostné záujmy štátu. Zákon o ochrane osobných údajov obsahuje osobitné obmedzenia najmä pri spracúvaní údajov na účely trestného konania, obrany štátu alebo ochrany verejného poriadku.

Význam práva na informácie a práva na prístup bol zdôraznený aj judikatúrou SDEÚ, podľa ktorej ***transparentnosť spracúvania predstavuje nevyhnutný predpoklad efektívnej ochrany súkromia a ďalších práv dotknutej osoby***. Súdna prax zároveň poukazuje na potrebu vykladať tieto práva extenzívne v prospech ochrany jednotlivca. Možno konštatovať, že právo na informácie a právo na prístup predstavujú kľúčové nástroje ochrany osobných údajov, prostredníctvom ktorých sa realizuje princíp transparentnosti, právnej istoty a kontroly jednotlivca nad spracúvaním jeho osobných údajov.

Pri práve na informácie a práve na prístup k osobným údajom majú zásadný význam viaceré rozhodnutia SDEÚ a ESĽP. Tieto rozhodnutia významne ovplyvnili výklad transparentnosti spracúvania osobných údajov a rozsah práv dotknutých osôb. V ***rozsudku SDEÚ z 12.1.2023 vo veci C-154/21 Österreichische Post*** súd rozhodol, že právo na prístup podľa čl. 15 nariadenia GDPR zahŕňa aj právo dotknutej osoby poznať konkrétnych príjemcov osobných údajov, nielen všeobecné kategórie príjemcov. Súd zdôraznil, že právo na prístup je nevyhnutné pre efektívny výkon ďalších práv dotknutej osoby, napr. práva na opravu alebo výmaz údajov. Rozhodnutie posilnilo princíp transparentnosti a extenzívne vykladalo čl. 15 nariadenia GDPR.

Rozhodnutie posilnilo postavenie dotknutých osôb aj na Slovensku. Prevádzkovatelia sú dnes nútení poskytovať podrobnejšie informácie o príjemcoch údajov, transparentnejšie vysvetľovať spracúvanie, poskytovať zrozumiteľné kópie údajov a precíznejšie dokumentovať spracovateľské operácie.

SDEÚ sa zaoberal aj otázkou spoplatňovania poskytovaných informácií. Vo svojom ***rozsudku z 26.10.2023 vo veci C-307/22 – FT v. DW*** rozhodol, že pacient má právo získať prvú kópiu zdravotnej dokumentácie bezplatne a vnútroštátna právna úprava nemôže toto právo podmieňovať úhradou nákladov. Význam tohto rozhodnutia možno vidieť v ochrane efektívneho výkonu práva na prístup, v prednosti nariadenia GDPR pred vnútroštátnou právnou úpravou, ale aj významu transparentnosti v zdravotníctve.

Spojenie práva na prístup k údajom s právom na súkromný život konštatoval ***ESĽP v rozhodnutí zo 7.7.1989 vo veci Gaskin v. United Kingdom***, kde uviedol, že právo osoby na prístup k informáciám o vlastnom živote obsiahnutým v štátnych záznamoch patrí pod ochranu čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Judikatúra SDEÚ a ESĽP dlhodobo smeruje k ***extenzívnemu výkladu práva na informácie a práva na prístup k osobným údajom***. Súdy zdôrazňujú, že ***transparentnosť spracúvania osobných údajov*** predstavuje základný predpoklad efektívnej ochrany práva na súkromie a realizácie ďalších práv dotknutých osôb.

Právo na výmaz osobných údajov

Právo na výmaz osobných údajov, často označované aj ako „právo na zabudnutie“, patrí medzi najvýznamnejšie práva dotknutej osoby upravené v čl. 17 nariadenia GDPR a v § 23 zákona o ochrane osobných údajov a predstavuje jeden z najvýraznejších prejavov ochrany informačného sebaurčenia jednotlivca. Jeho podstatou je možnosť dosiahnuť odstránenie osobných údajov, ak ich ďalšie spracúvanie už nie je zákonné, potrebné alebo primerané sledovanému účelu.

Právo na výmaz reflektuje skutočnosť, že v digitálnom prostredí môžu osobné údaje pretrvávať prakticky neobmedzene dlho, pričom ich ďalšie uchovávanie môže zasahovať do súkromia, osobnej integrity či spoločenského postavenia jednotlivca. Nariadenie GDPR preto poskytuje dotknutej osobe nástroj na obnovenie kontroly nad vlastnými údajmi a na odstránenie

následkov neprimeraného alebo zastaraného spracúvania údajov. *„Predmetné právo umožňuje ktorejkoľvek osobe požiadať internetový vyhľadávač, aby vymazal určité výsledky spojené s jej menom a priezviskom, ktoré sa objavujú na základe žiadosti o jej totožnosť vo výsledkoch vyhľadávania. Toto vymazanie ale neznamená vymazanie informácií na zdrojovej webovej stránke ani z vyrovnávacej pamäte vyhľadávacieho nástroja.*“[613]

Podľa čl. 17 nariadenia GDPR vzniká právo na výmaz najmä v prípadoch, keď osobné údaje už nie sú potrebné na účel, na ktorý boli získané, dotknutá osoba odvolá súhlas so spracúvaním, dotknutá osoba namieta spracúvanie a neexistujú prevažujúce oprávnené dôvody, údaje boli spracúvané nezákonne, výmaz vyžaduje právny predpis, údaje boli získané v súvislosti s ponukou služieb informačnej spoločnosti dieťaťu.

Právna úprava však nevytvára absolútne právo na odstránenie údajov. Nariadenie GDPR ustanovuje viacero výnimiek, pri ktorých prevádzkovateľ nie je povinný údaje vymazať. Ide najmä o situácie, keď je spracúvanie potrebné na výkon práva na slobodu prejavu a informácií, na splnenie zákonnej povinnosti, z dôvodov verejného záujmu v oblasti verejného zdravia, na archivačné, vedecké alebo štatistické účely, na preukazovanie, uplatňovanie alebo obhajovanie právnych nárokov.

Práve kolízia práva na výmaz s inými základnými právami predstavuje jednu z najvýznamnejších aplikačných otázok. V praxi dochádza najmä ku ***konfliktu medzi právom na ochranu osobných údajov a právom verejnosti na informácie či slobodou prejavu médií***. Posudzovanie proporcionality medzi týmito právami sa preto stalo významnou úlohou súdov.

Kľúčový význam pre vývoj práva na výmaz má judikatúra SDEÚ, predovšetkým ***rozsudok z 13.5.2014 vo veci C-131/12 – Google Spain SL a Google Inc. v. Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) a Mario Costeja González***. V tomto prelomovom rozhodnutí SDEÚ konštatoval, že prevádzkovateľ internetového vyhľadávača môže byť povinný odstrániť odkazy na webové stránky obsahujúce osobné údaje, ak sú tieto údaje neprimerané, nerelevantné alebo už nie sú relevantné vzhľadom na účel spracúvania a časový odstup. Súd tým vytvoril základ tzv. „práva na zabudnutie“ v európskom priestore. Význam rozhodnutia spočíva najmä v posilnení ochrany jednotlivca v online priestore, uznaní zodpovednosti internetových vyhľadávačov a zdôraznení princípu proporcionality medzi právom na súkromie a právom verejnosti na informácie.

Toto rozhodnutie ovplyvnilo slovenskú prax predovšetkým pri vybavovaní žiadostí o odstránenie údajov z internetových vyhľadávačov, pri posudzovaní konfliktu medzi právom na súkromie a slobodou prejavu, v mediálnej oblasti a pri online archívoch. Slovenské súdy aj prevádzkovatelia dnes musia pri zverejňovaní údajov posudzovať aktuálnosť informácií, verejný záujem, proporcionalitu zásahu do súkromia, ale aj časový odstup od zverejnenia údajov.

Následná judikatúra SDEÚ ďalej konkretizovala hranice práva na výmaz. Napr. v ***rozsudku z 24.9.2019 vo veci C-507/17 – Google LLC v. Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)*** SDEÚ rozhodol, že právo na výmaz nemá automaticky globálny účinok mimo územia EÚ. Prevádzkovateľ vyhľadávača je povinný odstrániť odkazy v rámci členských štátov EÚ, avšak právo Únie nevyžaduje celosvetové odstránenie výsledkov vyhľadávania.

Právo na výmaz je významné aj z pohľadu vnútroštátnej právnej úpravy. Zákon o ochrane osobných údajov preberá mechanizmy nariadenia GDPR a upravuje procesné aspekty uplatnenia tohto práva v podmienkach Slovenskej republiky. V praxi sa však často vyskytujú problémy pri posudzovaní primeranosti žiadostí o výmaz, najmä v prípadoch týkajúcich sa médií, sociálnych sietí alebo verejne činných osôb.

---

[613] PAVČÍK, J. Právo na zabudnutie vo vyhľadávačoch v praxi. In: *Bezpečnosť v praxi*. [online]. [citované 14. marca 2026]. Dostupné na internete: https://www.bezpecnostvpraxi.sk/odborny-clanok/pravo-na-zabudnutie-vo-vyhladavacoch-v-praxi.htm

Význam práva na výmaz v súčasnosti ďalej narastá v súvislosti s rozvojom digitálnych platforiem, umelej inteligencie a masového spracúvania údajov. Informácie zverejnené v online priestore môžu mať dlhodobé dôsledky na osobný a profesijný život jednotlivca, pričom ich odstránenie býva technicky aj právne komplikované. Právo na výmaz preto predstavuje významný korektív digitálnej permanentnosti údajov. Z uvedeného vyplýva, že právo na výmaz osobných údajov predstavuje jeden z najvýznamnejších nástrojov ochrany súkromia v digitálnej ére. Jeho praktický význam spočíva najmä v posilnení kontroly jednotlivca nad vlastnými údajmi a v snahe ***zabezpečiť rovnováhu medzi ochranou súkromia, slobodou prejavu a verejným záujmom na prístupe k informáciám***.

Právo namietať spracúvanie osobných údajov

Právo namietať spracúvanie osobných údajov upravuje čl. 21 nariadenia GDPR a § 27 zákona o ochrane osobných údajov. Jeho podstatou je ***možnosť jednotlivca aktívne zasiahnuť proti spracúvaniu osobných údajov***, ktoré síce môže byť formálne zákonné, avšak vzhľadom na konkrétne okolnosti neprimerane zasahuje do jeho práv a oprávnených záujmov. Toto právo tak významne posilňuje princíp kontroly dotknutej osoby nad vlastnými osobnými údajmi. Právo namietať sa uplatňuje predovšetkým pri spracúvaní osobných údajov založenom na plnení úlohy realizovanej vo verejnom záujme, na výkone verejnej moci a na oprávnenom záujme prevádzkovateľa alebo tretej osoby podľa čl. 6 ods. 1 písm. f) nariadenia GDPR.

Dotknutá osoba môže namietať spracúvanie ***z dôvodov týkajúcich sa jej konkrétnej situácie***. Nariadenie GDPR tým reflektuje ***potrebu individuálneho posudzovania proporcionality medzi záujmami prevádzkovateľa a právami jednotlivca***. Samotné podanie námietky však automaticky neznamená zákaz ďalšieho spracúvania údajov. Prevádzkovateľ môže pokračovať v spracúvaní, ak preukáže nevyhnutné oprávnené dôvody, ktoré prevažujú nad právami a slobodami dotknutej osoby, alebo potrebu spracúvania na preukazovanie, uplatňovanie či obhajovanie právnych nárokov.

Význam práva namietať spočíva najmä v tom, že ***vytvára mechanizmus individuálnej ochrany proti nadmernému alebo neprimeranému spracúvaniu údajov***. Ide o významný prostriedok ochrany súkromia v situáciách, keď zákonnosť spracúvania vyplýva z oprávneného záujmu prevádzkovateľa, ktorý však nemusí byť vždy nadradený právam dotknutej osoby.

Osobitné postavenie má právo namietať proti spracúvaniu osobných údajov ***na účely priameho marketingu***. V takom prípade je právna ochrana dotknutej osoby výrazne silnejšia. Ak osoba namieta spracúvanie údajov na marketingové účely, prevádzkovateľ už nesmie údaje na tento účel ďalej spracúvať. Nariadenie GDPR tu nevyžaduje žiadne ďalšie vyvažovanie záujmov, pretože ochrana jednotlivca pred neželaným marketingovým profilovaním má prednosť.

Právo namietať úzko súvisí aj ***s profilovaním a automatizovaným rozhodovaním***. V podmienkach digitálnej ekonomiky sú osobné údaje často využívané na vytváranie behaviorálnych profilov používateľov, personalizáciu reklamy či hodnotenie spotrebiteľského správania. Možnosť namietať takéto spracúvanie predstavuje dôležitý nástroj ochrany pred nadmerným zasahovaním do súkromia a autonómie jednotlivca.

SDEÚ vo svojej rozhodovacej činnosti zdôrazňuje potrebu rešpektovania princípu proporcionality a požiadavku, aby spracúvanie založené na oprávnenom záujme nezasahovalo neprimerane do základných práv dotknutých osôb. Za významný možno považovať napr. ***rozsudok zo 4.7.2023 vo veci C-252/21 – Meta Platforms Inc. v. Bundeskartellamt***, v ktorom SDEÚ zdôraznil význam ochrany používateľov pred rozsiahlym profilovaním a kombinovaním osobných údajov z viacerých zdrojov bez dostatočného právneho základu. Rozhodnutie nepriamo posilňuje význam práva namietať spracúvanie údajov pri behaviorálnom marketingu a profilovaní používateľov digitálnych platforiem.

Relevantná je aj judikatúra ESĽP, ktorý v rámci ochrany práva na súkromie podľa čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd opakovane zdôrazňuje potrebu existencie efektívnych mechanizmov ochrany jednotlivca pred neprimeraným zhromažďovaním a využívaním osobných údajov štátom aj súkromnými subjektmi.

Z pohľadu slovenskej právnej úpravy zákon o ochrane osobných údajov preberá úpravu práva namietať v súlade s nariadením GDPR a ustanovuje procesné pravidlá jeho uplatňovania. Prevádzkovateľ je povinný dotknutú osobu o existencii tohto práva informovať najneskôr pri prvej komunikácii a zabezpečiť jednoduchý spôsob jeho výkonu.

V aplikačnej praxi však vznikajú viaceré problémy, najmä nejasné posudzovanie „oprávneného záujmu“, nedostatočná transparentnosť profilovania, formálne vybavovanie námietok bez individuálneho posúdenia, či komplikované uplatňovanie práv voči veľkým digitálnym platformám.

Právo namietať spracúvanie osobných údajov predstavuje významný ochranný mechanizmus, ktorého cieľom je zabezpečiť rovnováhu medzi oprávnenými záujmami prevádzkovateľov a ochranou základných práv jednotlivca. V podmienkach modernej digitálnej spoločnosti nadobúda toto právo osobitný význam najmä v súvislosti s profilovaním, behaviorálnou reklamou a masovým spracúvaním údajov technologickými platformami.

Právo na opravu osobných údajov

Právo na opravu osobných údajov upravuje čl. 16 nariadenia GDPR a § 22 zákona o ochrane osobných údajov. Toto právo predstavuje jeden z kľúčových prostriedkov zabezpečenia správnosti a aktuálnosti spracúvaných osobných údajov. Jeho podstatou je oprávnenie jednotlivca požadovať od prevádzkovateľa bez zbytočného odkladu opravu nesprávnych osobných údajov, ktoré sa ho týkajú, prípadne doplnenie neúplných údajov. Úzko súvisí so zásadou správnosti osobných údajov podľa čl. 5 ods. 1 písm. d) nariadenia GDPR, podľa ktorej musia byť osobné údaje správne, aktuálne a podľa potreby aktualizované. Prevádzkovateľ je zároveň povinný prijať primerané opatrenia na zabezpečenie toho, aby nesprávne údaje boli bezodkladne vymazané alebo opravené. Právo na opravu preto nepredstavuje iba individuálne oprávnenie dotknutej osoby, ale aj zákonnú povinnosť prevádzkovateľa zabezpečovať kvalitu a presnosť údajov počas celého obdobia ich spracúvania.

Význam práva na opravu spočíva najmä v ochrane jednotlivca pred negatívnymi dôsledkami nesprávnych alebo neúplných údajov. Nesprávne spracúvané údaje môžu viesť k zásahom do osobnostných práv, poškodeniu reputácie, diskriminácii alebo nesprávnym rozhodnutiam s právnymi či ekonomickými následkami. Mimoriadne významné je preto toto právo v oblastiach bankovníctva, zdravotníctva, pracovnoprávnych vzťahov, verejnej správy, úverových a iných registrov.

Nariadenie GDPR umožňuje opravu nielen objektívne nesprávnych údajov, ale aj ***doplnenie údajov, ktoré sú neúplné vzhľadom na účel spracúvania***. Ide o dôležitý aspekt ochrany, pretože aj neúplné údaje môžu vytvárať skreslený obraz o osobe a negatívne ovplyvňovať jej právne postavenie. Právo na opravu má zároveň významný procesný rozmer. Prevádzkovateľ je povinný reagovať na žiadosť dotknutej osoby bez zbytočného odkladu, najneskôr do jedného mesiaca a informovať príjemcov údajov o vykonanej oprave, ak je to možné a primerané. V prípade odmietnutia opravy musí prevádzkovateľ svoje rozhodnutie odôvodniť a poučiť dotknutú osobu o možnosti podať sťažnosť dozornému orgánu[614] alebo domáhať sa súdnej ochrany.

Praktické problémy vznikajú najmä pri posudzovaní hranice medzi objektívnym údajom a subjektívnym hodnotením. Nie všetky informácie je možné „opraviť“ v tradičnom zmysle

[614] V Slovenskej republike Úradu na ochranu osobných údajov Slovenskej republiky.

slova. V aplikačnej praxi sa preto často rieši otázka, či možno opraviť hodnotiace úsudky, odborné stanoviská, interné poznámky, či výsledky hodnotenia správania osoby.

Významné v tomto smere je napr. už spomínaný ***rozsudok SDEÚ z 20.12.2017 vo veci C-434/16 – Peter Nowak v. Data Protection Commissioner***, v ktorom SDEÚ rozhodol, že aj odpovede uchádzača v odbornej skúške a hodnotiace poznámky skúšajúceho môžu predstavovať osobné údaje. Súd zdôraznil široký výklad pojmu osobný údaj a potvrdil, že dotknutá osoba má právo domáhať sa opravy nesprávnych údajov. Zároveň však uviedol, že právo na opravu nemožno využívať na „prepisovanie" legitímnych odborných hodnotení alebo subjektívnych posudkov, pokiaľ nejde o faktickú nesprávnosť. Rozhodnutie je významné najmä preto, že rozširuje ochranu aj na hodnotiace a analytické údaje, zdôrazňuje potrebu rozlišovania medzi faktickou chybou a odborným názorom a posilňuje procesnú ochranu dotknutej osoby.

ESĽP vo svojom ***rozhodnutí z 18.10.2011 vo veci Khelili v. Switzerland*** uviedol, že uchovávanie nepresných alebo neprimeraných údajov vo verejných databázach môže predstavovať porušenie práva na rešpektovanie súkromného života podľa čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Súd zároveň zdôraznil povinnosť štátu zabezpečiť jednotlivcovi efektívnu možnosť dosiahnuť opravu nesprávnych údajov. V tomto prípade švajčiarske orgány evidovali pri mene sťažovateľky v policajných databázach označenie „prostitútka", hoci neexistoval dostatočný právny ani skutkový základ pre takéto označenie. Sťažovateľka sa dlhodobo domáhala opravy alebo odstránenia tejto informácie, keďže negatívne ovplyvňovala jej osobný a profesijný život.

ESĽP rozhodol, že uchovávanie nepresných alebo neprimeraných osobných údajov štátom predstavuje zásah do práva na súkromný život podľa čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, jednotlivec musí mať efektívnu možnosť dosiahnuť opravu alebo odstránenie nesprávnych údajov a štát má pozitívnu povinnosť zabezpečiť presnosť údajov vedených vo verejných evidenciách. Význam rozhodnutia spočíva najmä v tom, že ***ESĽP explicitne spojil ochranu presnosti osobných údajov s ochranou ľudskej dôstojnosti a súkromného života***. Súd zdôraznil, že aj zdanlivo administratívna chyba alebo neaktuálny údaj môže mať závažné dôsledky pre spoločenské postavenie jednotlivca.

V súčasnosti význam práva na opravu rastie aj ***v súvislosti s automatizovaným rozhodovaním a využívaním umelej inteligencie***. Nesprávne alebo neaktuálne údaje môžu viesť k nesprávnym algoritmickým rozhodnutiam, ktoré môžu mať závažné dôsledky pre jednotlivca. Zabezpečenie presnosti údajov sa tak stáva jedným z predpokladov spravodlivého a zákonného fungovania digitálnych systémov. Právo na opravu osobných údajov preto predstavuje významný nástroj ochrany jednotlivca pred dôsledkami nesprávneho alebo neúplného spracúvania údajov. Jeho cieľom je zabezpečiť nielen formálnu správnosť údajov, ale aj ochranu dôstojnosti, právnej istoty a spravodlivého postavenia dotknutej osoby v informačnej spoločnosti.

Dopad judikatúry SDEÚ a ESĽP na slovenskú prax spočíva predovšetkým v posilnení požiadavky presnosti údajov vedených štátom, potrebe efektívnych opravných mechanizmov, dôraze na proporcionalitu vedenia verejných databáz a ochrane jednotlivca pred stigmatizujúcimi alebo neaktuálnymi údajmi. Tieto princípy sú mimoriadne významné pre policajné evidencie, registre verejnej správy, súdne databázy, zdravotnícke informačné systémy a ďalšie.

Záver

Rozhodnutia SDEÚ a ESĽP majú na slovenskú právnu prax zásadný normatívny aj interpretačný význam. Ich vplyv sa prejavuje nielen pri rozhodovaní slovenských súdov, ale aj v činnosti Úradu na ochranu osobných údajov Slovenskej republiky, orgánov verejnej správy a samotných prevádzkovateľov osobných údajov.

V prvom rade tieto rozhodnutia formujú výklad neurčitých právnych pojmov nariadenia GDPR, ktoré slovenská právna úprava sama detailne nevysvetľuje. Slovenské súdy a správne orgány sú preto nútené vychádzať z európskej judikatúry pri posudzovaní otázok, ako sú rozsah pojmu osobný údaj, proporcionalita spracúvania, oprávnený záujem, právo na výmaz, rozsah práva na prístup, hranice profilovania a automatizovaného rozhodovania a ďalšie. Slovenské orgány verejnej moci dnes musia pri spracúvaní osobných údajov rešpektovať nielen vnútroštátne právne predpisy a právne akty EÚ, ale aj štandardy ochrany súkromia vyplývajúce z čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Významným dôsledkom európskej judikatúry je aj zvyšovanie právneho vedomia prevádzkovateľov. Nariadenie GDPR už slovenské subjekty nevnímajú iba ako formálnu administratívnu povinnosť, ale čoraz viac ako oblasť s reálnymi právnymi a reputačnými dôsledkami. Judikatúra zároveň ovplyvnila aj procesnú stránku ochrany práv v Slovenskej republike. Dotknuté osoby častejšie podávajú sťažnosti na Úrad na ochranu osobných údajov, domáhajú sa súdnej ochrany, uplatňujú nároky na náhradu škody, využívajú právo na výmaz alebo námietku proti spracúvaniu údajov a ďalšie svoje práva. Zo správy o stave ochrany osobných údajov za rok 2025 vyplýva signifikantný nárast prijatých oznámení o porušení osobných údajov a začatých správnych konaní oproti minulým rokom.[615]

Možno preto konštatovať, že rozhodovacia činnosť SDEÚ a ESĽP významne harmonizuje úroveň ochrany osobných údajov v Slovenskej republike s európskymi štandardmi. Európska judikatúra sa stala kľúčovým interpretačným zdrojom pri aplikácii nariadenia GDPR a zásadným spôsobom ovplyvňuje nielen rozhodovanie slovenských súdov, ale aj každodennú prax verejného a súkromného sektora.

Zoznam použitých zdrojov

1. PAVČÍK, J. Právo na zabudnutie vo vyhľadávačoch v praxi. In *Bezpečnosť v praxi*. [online]. [citované 14. marca 2026]. Dostupné na internete:https://www.bezpecnostvpraxi.sk/odborny-clanok/pravo-na-zabudnutie-vo-vyhladavacoch-v-praxi.htm
2. VALENTOVÁ, T., BIRNSTEIN, M., GOLAIS, J. *GDPR/Všeobecné nariadenie o ochrane osobných údajov. Zákon o ochrane osobných údajov*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-8168-852-2.
3. VALENTOVÁ, T., ŽUĽOVÁ, J., ŠVEC, M. *Nové pravidlá ochrany osobných údajov.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2018. 168 s. ISBN 978-80-8168-792-1.
4. ŽŮREK, J. *Praktický průvodce GDPR.* Anag, 217. 224 s. ISBN 978-80-7554-097-3.
5. European Data Protection Board: *Usmernenie 01/2022 k právam dotknutých osôb – Právo na prístup. Verzia 2.0.*, s. 34. [online]. [citované 14. marca 2026]. Dostupné na internete: https://dataprotection.gov.sk/files/metod-edpb/usmernenia-k-pravam-dotknutych-osob-pravo-pristup.pdf
6. Pracovná skupina pre ochranu údajov zriadená podľa článku 29: *Usmernenia k transparentnosti podľa nariadenia 2016/679* [online]. [citované 14. marca 2026]. Dostupné na internete: https://dataprotection.gov.sk/files/metod-edpb/10_usmernenia_k_transparentnosti.pdf
7. Úrad na ochranu osobných údajov Slovenskej republiky. *Správa o stave ochrany osobných údajov za rok 2025*. [online]. [citované 14. marca 2026]. Dostupné na internete: https://dataprotection.gov.sk/files/annual-reports/uoou_sprava-stave-ochrany-osobnych-udajov_2025.pdf
8. 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)
9. Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva zo dňa 7.7.1989 vo veci Gaskin v. United Kingdom
10. Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva z 18.10.2011 vo veci Khelili v. Switzerland

[615] Úrad na ochranu osobných údajov Slovenskej republiky. *Správa o stave ochrany osobných údajov za rok 2025*. [online]. [citované 14. marca 2026]. Dostupné na internete: https://dataprotection.gov.sk/files/annual-reports/uoou_sprava-stave-ochrany-osobnych-udajov_2025.pdf

11. Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie z 13.5.2014 vo veci C-131/12 – Google Spain SL a Google Inc. v. Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) a Mario Costeja González
12. Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie z 19. októbra 2016 vo veci C-582/14 – Patrick Breyer v. Bundesrepublik Deutschland
13. Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie z 20.12.2017vo veci C-434/16 – Peter Nowak v. Data Protection Commissioner
14. Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie z 24.9.2019 vo veci C-507/17 – Google LLC v. Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)
15. Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie z 12.1.2023 vo veci C-154/21 Österreichische Post
16. Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie zo 4.7.2023 vo veci C-252/21 – Meta Platforms Inc. v. Bundeskartellamt
17. Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie z 26.10.2023 vo veci C-307/22 – FT v. DW
18. Zákon č. 18/2018 Z. z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

Informácie o autorovi

pplk. doc. JUDr. Miriam Odlerová, PhD.
akadémia Policajného zboru v Bratislave
Katedra správneho práva
e-mail: miriam.odlerova@akademiapz.sk
telefón: 0961 057628

ČIERNA STAVBA: OTÁZKA ÚSTAVNOSTI RIEŠENIA

ILLEGAL CONSTRUCTION: THE QUESTION OF THE CONSTITUTIONALITY OF THE SOLUTION

Martin Píry

Abstrakt
Príspevok sa zaoberá ústavnoprávnymi otázkami legalizácie tzv. čiernych (nepovolených) stavieb v Slovenskej republike, osobitne inštitútom preskúmania spôsobilosti stavby na užívanie podľa § 140d zákona č. 50/1976 Zb. (stavebný zákon). Východiskom je návrh verejného ochrancu práv na vyslovenie nesúladu § 140d ods. 1 s Ústavou SR (2025) a paralelne prebiehajúci prieskum obdobného ustanovenia § 49a hornorakúskeho stavebného poriadku pred rakúskym ústavným súdom. Autor rozoberá napätie medzi princípom spravodlivosti a fenoménom morálneho hazardu, ktorý sprevádza každú plošnú amnestiu, a konfrontuje argumenty ombudsmana s teóriou a praxou stavebného práva. Na pozadí judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (Yordanova, Winterstein, Ivanova a Cherkezov, Ayala Flores) argumentuje, že ústavnoprávne slabším miestom nie je samotná amnestia, ale režim nekompromisného odstraňovania stavieb bez individuálneho testu proporcionality. De lege ferenda navrhuje inšpirovať sa španielskym modelom AFO ako tzv. nepravou amnestiou.
Kľúčové slová
čierne stavby; stavebná amnestia; § 140d stavebného zákona; morálny hazard; právny štát; proporcionalita; verejný ochranca práv; model AFO.

Abstract
The paper addresses the constitutional questions surrounding the legalisation of unauthorised ("illegal") constructions in the Slovak Republic, focusing on the institute of reviewing a building's fitness for use under Section 140d of Act No. 50/1976 Coll. (Building Act). Its starting point is the 2025 petition of the Public Defender of Rights seeking a declaration that Section 140d(1) is inconsistent with the Constitution, together with the parallel review of the analogous Section 49a of the Upper Austrian Building Code before the Austrian Constitutional Court. The author examines the tension between the principle of justice and the phenomenon of moral hazard inherent in any blanket amnesty, and confronts the Ombudsman's arguments with the theory and practice of building law. Against the background of the case-law of the European Court of Human Rights (Yordanova, Winterstein, Ivanova and Cherkezov, Ayala Flores), the paper argues that the constitutionally weaker point is not the amnesty itself but the regime of uncompromising demolition without an individualised proportionality test. De lege ferenda, it proposes drawing inspiration from the Spanish AFO model as a form of "quasi-amnesty".
Keywords
illegal constructions; building amnesty; Section 140d of the Building Act; moral hazard; rule of law; proportionality; Ombudsman; AFO model

Úvod

Fenomén tzv. čiernych (nepovolených) stavieb predstavuje v podmienkach Slovenskej republiky dlhodobý, štrukturálny a systémový defekt, ktorý svojou povahou a následkami presahuje limity bežného administratívneho práva a nadobúda ústavnoprávny rozmer. Dlhodobé tolerovanie protiprávneho stavu zo strany orgánov verejnej moci, rezignácia na vymožiteľnosť práva a deficity v procesoch odstraňovania nelegálnych stavieb oslabujú princíp právnej istoty a determinujú eróziu materiálneho právneho štátu v zmysle čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

Slovenská republika sa rozhodla túto situáciu riešiť viacerými právnymi inštitútmi, ktoré z hľadiska obsahu možno súhrnne označiť za stavebné amnestie. Ide o zákonné riešenia, ktorými sa doteraz nelegálny stav legalizuje; spočívajú predovšetkým v právnom režime stavieb postavených medzi rokmi 1976 a 1990 a stavieb postavených pred rokom 1976, s ktorými sa neviaže rozhodovací proces, ale platí pri nich fikcia legality. Popri nich existujú dva osobitné procesy, ktorých výsledkom je legálnosť stavieb: dodatočné povolenie stavby ako riadne správne konanie, v ktorom sa čiastočne rozostavaná stavba spätne legalizuje a súčasne sa povolia plánované stavebné práce s účinkami do budúcnosti, a skrátená legalizácia stavieb

dokončených pred 1. aprílom 2024 (resp. pred 1. aprílom 2025) za zjednodušených podmienok. Práve druhý z týchto procesov – preskúmanie spôsobilosti stavby na užívanie podľa § 140d stavebného zákona – je predmetom tohto príspevku.

Kľúčovými črtami § 140d sú obmedzenie okruhu účastníkov konania (postavenie účastníka je vymedzené obdobne ako pri kolaudácii) a zúžené posudzovanie súladu s územným plánom: skúma sa len funkčné využitie územia, nie priestorové usporiadanie. Ustanovenie pritom obsahuje dve skutkovo podobné situácie – všeobecnú v odseku 1 pre všetky stavby postavené v rozhodnom časovom úseku a osobitnú v odseku 2 pre stavby marginalizovaných skupín, pri ktorých je posúdenie súladu s hlavným plánom prakticky jediným prítomným momentom. Príspevok je reakciou na podnet Kancelárie verejného ochrancu práv, ktorý predložil ústavnému súdu z hľadiska hypotetickej neústavnosti § 140d ods. 1; ide o kľúčový obrat v chápaní stavebnej amnestie, ktorý je vhodné analyzovať v širších súvislostiach.

Príčiny vzniku čiernych stavieb sú rôznorodé; ako pripomína aj Jakušová vo svojej analýze problematiky, azda najsilnejšou z nich je zlyhanie konania štátu.[616] Zásada hospodárnosti a efektívnosti konania sa v správnom poriadku premieta do lehôt na rozhodnutie (spravidla 30 dní), ktoré možno v obzvlášť zložitých prípadoch predĺžiť vždy s odôvodnením, v jednom prípade dokonca s väzbou na rozhodnutie nadriadeného orgánu. Ani starý stavebný zákon z roku 1976 v tomto ohľade neobsahuje osobitné ustanovenia. Z komentárovej literatúry k správnemu poriadku pritom vyplýva, že správny orgán je povinný v zákonných lehotách rozhodnutie nielen vydať, ale aj oznámiť účastníkom.[617] Realita stavebného konania je však odlišná: v dôsledku obštrukčných a šikanóznych námietok účastníkov, nedodržiavania lehôt dotknutými orgánmi i personálnej a technickej poddimenzovanosti stavebných úradov možno predpokladať dĺžku konania v horizonte niekoľkých rokov. Takáto situácia je vážnym defektom realizácie princípu právneho štátu, predovšetkým jeho vymožiteľnosti, a na ňu nadväzujúceho práva na spravodlivý proces.

Argumentačnú os zameranú výlučne na zlyhania štátu je však potrebné doplniť. Všeobecná povinnosť dodržiavať zákony sa vzťahuje primárne na štát (čl. 2 ods. 2 Ústavy SR), no aj na občanov – minimálne v podobe univerzálneho zákazu konať to, čo je zakázané. Práve pri výnimkách ex nunc z tohto pravidla vstupuje do hry otázka morálneho hazardu.

Kľúčovým a inherentným problémom akejkoľvek plošnej amnestie, a osobitne v kontexte stavebnej amnestie ako ex post legalizácie nepovolených stavieb, je fenomén morálneho hazardu.[618] V teórii verejnej politiky a práva tento koncept označuje situáciu, keď subjekty cielene podstupujú riziko protiprávneho konania, pretože racionálne anticipujú, že negatívne následky ich konania (príkaz na odstránenie stavby, pokuty) budú v budúcnosti eliminované plošným pardonovacím zásahom štátnej moci.

Stavebná amnestia generuje asymetriu a narúša princípy právneho štátu v niekoľkých rovinách. Po prvé, vysiela tzv. perverzné signály: inštitucionalizuje presvedčenie, že ignorovanie zákona je ekonomicky a časovo výhodnejšie než zdĺhavý legálny povoľovací proces. Po druhé, vytvára ústavne sporný paradox znevýhodnenia lojálnych občanov, ktorí znášali byrokratickú a finančnú záťaž, a súčasného odmenenia tých, ktorí konali contra legem. Po tretie, devalvuje preventívnu funkciu práva: historický precedens legalizácie ukotvuje očakávanie ďalších amnestií a stimuluje vznik nových nelegálnych stavieb. Z ústavnoprávneho hľadiska tak morálny hazard oslabuje autoritu štátu, narúša právnu istotu a vedie k erózii dôvery v rovnosť pred zákonom.

---

[616]JAKUŠOVÁ, V. Príčiny a prevencia vzniku nepovolených stavieb. In: *Comenius : časopis.* Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2023, roč. 3, č. 1, s. 6 – 19.

[617]POTÁSCH, P., HAŠANOVÁ, J., VALLOVÁ, J., MILUČKÝ, J., MEDŽOVÁ, D. *Správny poriadok. Komentár.* 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022, 688 s.

[618]POSNER, R. A. *Economic Analysis of Law*. 9th ed. New York: Wolters Kluwer Law & Business, 2014, 1008 s.

Metodologicky sa príspevok pohybuje medzi dvoma prístupmi. Prvým je vytvorenie amnestijného prostredia, ktorým sa má urobiť deliaca čiara voči minulosti za predpokladu nulovej tolerancie do budúcnosti (prístup navrhovateľa zákona – Ministerstva dopravy). Druhým je prístup verejného ochrancu práv, ktorý takéto riešenie považuje za porušenie ústavnosti a dopĺňa ho o argumenty ochrany parciálnych verejných záujmov a práva samosprávy na tvorbu územného plánu; opiera sa pritom aj o paralelný proces pred rakúskym ústavným súdom.

Podanie verejného ochrancu práv

Dňa 15. decembra 2025 podal verejný ochranca práv JUDr. Róbert Dobrovodský, PhD., LL.M., Ústavnému súdu Slovenskej republiky návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy SR (sp. zn. 3246/2025/VOP). Predmetom je § 140d ods. 1 stavebného zákona, zavedený novelou č. 46/2024 Z. z. s účinnosťou od 1. apríla 2024. Ombudsman namieta rozpor s princípom právneho štátu a zákonnosti (čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2), so zásadou rovnosti a proporcionality (čl. 12 ods. 1, čl. 13 ods. 3 a 4), s vlastníckym právom (čl. 20 ods. 1 a čl. 1 dodatkového protokolu k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd) a s právom na súdnu ochranu (čl. 46 ods. 1 a 2). Jadrom výhrad je, že sa posudzuje len funkčné využitie územia, nie priestorový súlad s územným plánom, a že dotknuté osoby – najmä susedia – sú z konania úplne vylúčené. Súčasne navrhuje pozastaviť účinnosť ustanovenia, keďže rozhodnutie s účinkami kolaudácie zakladá fakticky nezvratné právne účinky.

Viaceré námietky ombudsmana však z hľadiska teórie a praxe stavebného práva neobstoja alebo ich možno prekonať ústavne konformným výkladom.[619] Samosprávna kompetencia obce v územnom plánovaní nie je absolútna. Podľa čl. 7 ods. 5 ústavy štát zasahuje do činnosti obce spôsobom ustanoveným zákonom a práve zákon určuje, či a v akom rozsahu je územnoplánovacia dokumentácia (ÚPD) záväzným podkladom rozhodovania. Obec ÚPD obstaráva a schvaľuje, no účinky tohto všeobecne záväzného nariadenia na konkrétne konania podliehajú zákonu; na prelomenie územného plánu môže postačovať aj zmena dokumentácie vyššieho stupňa či nariadenie vlády. Zákon č. 200/2022 Z. z. napokon sám umožňuje zjednodušené odchýlky od priestorových regulatívov (§ 22). Jednorazová a časovo ohraničená suspendácia úzko vymedzenej časti územného plánu pri systémovej zmene stavebnej legislatívy je preto proporcionálna a súladná s princípom zákonnosti.

Vylúčenie priestorového súladu s ÚPD neponecháva verejné záujmy bez ochrany. Približne tretina obcí nemá územný plán vôbec, a napriek tomu sa v nich stavia; ÚPD teda nie je jedinou bariérou ochrany verejného záujmu. Tie sa chránia vo všetkých nadväzujúcich povoľovacích postupoch prostredníctvom záväzných stanovísk dotknutých orgánov a osobitných zákonov – požiarne odstupy, svetlotechnika a prípustné zatienenie, dopravné napojenie, ochrana životného prostredia či záplavové územia. Aj v konaní podľa § 140d sa skúma splnenie základných požiadaviek na stavby. De facto jediným priestorovým aspektom, ktorý sa neposudzuje, je urbanistické a estetické usporiadanie (charakter zástavby).

Pri postavení susedov je rozhodujúci rozdiel medzi dodatočným povolením (§ 88a) a preskúmaním spôsobilosti (§ 140d). Pri § 88a je stavba ešte vo výstavbe a zásah do práv susedov možno moderovať, preto sú susedia účastníkmi; pri § 140d je stavba dokončená a k prípadnému zásahu došlo samotným faktom výstavby, nie posúdením stavebnotechnického stavu. Rozhodnutím podľa § 140d sa nepovoľuje realizácia ani užívanie stavby – len sa osvedčuje skutkový stav, že stavba je spôsobilá na užívanie. Ide o rovnaký procesný režim ako pri § 88a ods. 11 (kolaudácia, § 78 ods. 1). Napokon, v zmysle zásady vigilantibus iura sa dotknuté osoby

mali domáhať ochrany už vo fáze výstavby; ak úrad v prenesenom výkone štátnej správy nekonal, ide o zodpovednosť štátu za škodu, nie o vadu úpravy amnestie.[620]

Rakúsky kontext: prieskum § 49a Oö. BauO

Paralela s rakúskym vývojom je inštruktívna. Ústavný súd Rakúska (Verfassungsgerichtshof) uznesením zo 7. októbra 2025 začal z úradnej povinnosti prieskum ústavnosti § 49a hornorakúskeho stavebného poriadku (Oö. BauO 1994) v znení LGBl. 14/2025, ktorý umožňuje dodatočne uznať za zákonné odchýlky existujúcej stavby od povoleného konsenzu, ak trvajú aspoň 25 rokov (pôvodne 40).[621] Súd vyjadril pochybnosti o súlade so zásadou rovnosti (čl. 7 B-VG): formulácia o odchýlkach „aj pokiaľ ide o umiestnenie“ otvára široký priestor legalizácie aj pri masívnom prekročení výšok, hmôt a odstupov, pričom susedia nemajú subjektívne verejné právo na obnovenie zákonného stavu. Zároveň však uznal legitímny cieľ právnej istoty a to, že § 49a nelegalizuje stavbu úplne bez povolenia.

Odborná diskusia sleduje tento posun. Kým advokáti Waitz a Stürmer § 49a pri jeho zavedení predstavili ako nástroj na zmiernenie tvrdostí,[622] Klein a Raab v reakcii na uznesenie súdu pripomínajú ustálenú líniu, podľa ktorej sú plošné amnestie pre čierne stavby ústavnoprávne problematické, a upozorňujú, že prípadné zrušenie by mohlo zasiahnuť aj ostatné spolkové krajiny.[623]

Európsky kontext: proporcionalita a právo na obydlie

Kľúčovým prvkom je test proporcionality vyžadovaný judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva pri odstraňovaní obydlí. V rozsudku *Yordanova a i. proti Bulharsku* Súd zdôraznil, že aj obydlie zriadené nelegálne požíva ochranu čl. 8 Dohovoru a jeho odstránenie si vyžaduje individuálny test proporcionality; obdobne rozhodol vo veciach *Winterstein a i. proti Francúzsku, Ivanova a Cherkezov proti Bulharsku* a *Chapman proti Spojenému kráľovstvu*.[624]

Opačný výsledok na rovnakom myšlienkovom rámci ilustruje rozsudok *Ayala Flores proti Taliansku* (2025), v ktorom Súd nezistil porušenie čl. 8.[625] Súd potvrdil, že stavba bola obydlím napriek nelegálnosti (nadväzujúc na *Yordanova, Ivanova a Cherkezov* aj *Ghailan proti Španielsku*), no v teste proporcionality nesúhlasil s tvrdením sťažovateľky, že vnútroštátne súdy proporcionalitu neposúdili: jej argumenty zohľadnili, avšak vyhodnotili ich ako vágne a nedostatočné na to, aby prevážili nad závažným záujmom na výkone demolácie (seizmická zóna, osobitný environmentálny záujem). Rozhodujúce bolo, že ten, kto naďalej býva v stavbe vo vedomom rozpore s právom, oslabuje svoje postavenie v porovnávaní záujmov.

Z uvedeného môže paradoxne vyplývať dôležitý záver: ústavnoprávne a konvenčne najzraniteľnejším miestom nemusí byť samotná amnestia, ale režim odstraňovania stavieb bez individuálneho testu proporcionality. Historický § 88a a jeho aplikácia, a rovnako režim

---

[620]JAKUŠOVÁ, V. Aktuálne otázky dodatočného povolenia stavby. In: ŤAŽKÁ, Veronika (zost.). *Míľniky práva v stredoeurópskom priestore 2024.* Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2024, s. 187 – 195.

[621]Verfassungsgerichtshof, uznesenie zo 7. októbra 2025, sp. zn. E 1875/2025-14 (konanie o preskúmaní normy vedené pod G 148/2025).

[622]WAITZ, G., STÜRMER, S. Neuerungen in der Oö Bauordnung: Erleichterungen bei Abweichungen von der Baubewilligung [online]. Wels: Waitz Haselbruner Rechtsanwälte, 30. 3. 2022.

[623]KLEIN, M., RAAB, M. Schwarzbauten-Amnestie verfassungswidrig? [online]. Wien: Schönherr Rechtsanwälte, 27. 10. 2025.

[624]Yordanova a i. proti Bulharsku, č. 25446/06, rozsudok z 24. 4. 2012; Winterstein a i. proti Francúzsku, č. 27013/07, rozsudok zo 17. 10. 2013; Ivanova a Cherkezov proti Bulharsku, č. 46577/15, rozsudok z 21. 4. 2016; Chapman proti Spojenému kráľovstvu, č. 27238/95, rozsudok z 18. 1. 2001.

[625]Ayala Flores proti Taliansku, č. 16803/21, rozsudok z 23. októbra 2025 (prvá sekcia; bez porušenia čl. 8 Dohovoru).

nekompromisného odstraňovania podľa nového zákona č. 25/2025 Z. z., preto vyvolávajú otázky práve z hľadiska proporcionality.

Španielsky model AFO ako inšpirácia de lege ferenda

Pre porovnanie stojí za pozornosť španielsky, predovšetkým andalúzsky model, ktorý možno označiť za tzv. nepravú amnestiu alebo model vydržania. Inštitút AFO („Asimilado a Fuera de Ordenación“) sa vzťahuje na dokončené nelegálne stavby, pri ktorých už uplynula lehota na obnovenie zákonnosti alebo nariadenie odstránenia (v Andalúzii 6 rokov). Kľúčovým znakom je, že AFO stavbu nelegalizuje: ide o viazaný správny akt, ktorým obec len uzná existujúci stav. Účinky sú obmedzené – právna istota pred sankciou či demoláciou, zápis do katastra a za stanovených podmienok pripojenie na základné siete; povolené sú len udržiavacie práce, nie rozširovanie stavby.[626] Úpravu obsahuje andalúzsky zákon LISTA (Ley 7/2021) a jeho vykonávací predpis RGLISTA (Decreto 550/2022). Tento model by mohol výrazne zmierniť kvantitatívne kritický stav čiernych stavieb na Slovensku a zároveň by bol menej konfliktný z hľadiska zásad, ktoré napáda ombudsman.

Záver

Pre vyhodnotenie ústavnosti riešenia čiernych stavieb je potrebné zosumarizovať rad parciálnych otázok, ktoré samotné podanie ombudsmana nerieši. Ak zohľadníme judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva, ukazuje sa, že skôr než amnestia je z hľadiska proporcionality problematický režim nekompromisného odstraňovania stavieb – historicky § 88a i nové ustanovenia zákona č. 25/2025 Z. z. Pokiaľ ide o ústavnosť amnestie čiernych stavieb podľa § 140d, prikláňam sa k záveru, že oblasti napádané ombudsmanom sú v rámci právnej regulácie buď irelevantné (napríklad územný plán, ktorý mnohé obce nemajú), alebo ich možno dôkladným výkladom stavebného zákona – najmä prostredníctvom stavebnotechnických požiadaviek a odstupových vzdialeností – priviesť k ústavne konformnému výsledku, ktorý zabezpečí dostatočnú ochranu vlastníckeho práva iných a súčasne eliminuje šikanózne a obštrukčné podania.

Fundamentálnou otázkou zostáva spravodlivosť, keďže každá amnestia je vždy konfrontovaná s témou morálneho hazardu. Rakúsky ústavný súd takéto výnimky vo svojej judikatúre dlhodobo odmieta; slovenská judikatúra a legislatíva sa ako v postkomunistickej krajine, konfrontovanej v deväťdesiatych rokoch s nedostatočnou legislatívou a špecifickými sociálno-ekonomickými podmienkami, s výnimkami z pravidla opakovane vyrovnávala. Domnievam sa, že výnimky v podobe rôznych druhov amnestií (zbraňová, exekučná a podobne) môžu byť síce na hranici – a niekedy až za hranicou – morálneho hazardu a bývajú málo efektívne pri riešení reálnych ekonomických a sociálnych problémov, no z hľadiska ústavnosti nenarážajú na znenie ústavy, ak ju vykladáme ako celok.

Rozhodnutie ústavného súdu neprináleží predpovedať. Z hľadiska návrhov právnej vedy pre legislatívu je však vhodné zamyslieť sa nad systémom AFO zo Španielska a formou tzv. nepravej amnestie, ktorý by mohol kvantitatívne kritický stav čiernych stavieb vyriešiť a zároveň by bol menej konfliktný voči zásadám a princípom namietaným ombudsmanom.

Zoznam použitých zdrojov

1. JAKUŠOVÁ, V. Príčiny a prevencia vzniku nepovolených stavieb. In: *Comenius : časopis.* Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2023, roč. 3, č. 1, s. 6 – 19. ISSN 2454-0846.

[626]JUNTA DE ANDALUCÍA. Preguntas frecuentes sobre la situación de asimilado a fuera de ordenación (Título I) [online]. Právny základ: Ley 7/2021 (LISTA), čl. 173; Decreto 550/2022 (RGLISTA), čl. 410.

2. JAKUŠOVÁ, V. Aktuálne otázky dodatočného povolenia stavby. In: ŤAŽKÁ, Veronika (zost.). *Míľniky práva v stredoeurópskom priestore 2024.* Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2024, s. 187 – 195. ISBN 978-80-7160-723-6.
3. JAKUŠOVÁ, V. Právno-aplikačné výzvy legalizácie čiernych stavieb v kontexte nového stavebného zákona. In: *Banskobystrické zámocké dni práva : zborník z VIII. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie.* Banská Bystrica: Belianum – Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, 2025.
4. JAKUŠOVÁ, V. Informačný systém a jeho uplatnenie stavebnými úradmi. In: *Bratislavské právnické fórum 2025.* Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2025, s. 467–478.
5. KLEIN, M., RAAB, M. Schwarzbauten-Amnestie verfassungswidrig? [online]. Wien: Schönherr Rechtsanwälte, 27. 10. 2025.
6. POSNER, R A. *Economic Analysis of Law*. 9th ed. New York: Wolters Kluwer Law & Business, 2014, 1008 s. ISBN 978-1-4548-3388-8.
7. POTÁSCH, P., HAŠANOVÁ, J., VALLOVÁ, J., MILUČKÝ, J., MEDŽOVÁ, D. *Správny poriadok. Komentár.* 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022, 688 s. ISBN 978-80-7400-908-2.
8. VRABKO, M. a kol. *Správne právo procesné. Všeobecná časť.* 2. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2019 ,232 s. ISBN 978-80-89603-76-3.2025.
9. WAITZ, G., STÜRMER, S.. Neuerungen in der Oö Bauordnung: Erleichterungen bei Abweichungen von der Baubewilligung [online]. Wels: Waitz Haselbruner Rechtsanwälte, 30. 3. 2022.
10. Verfassungsgerichtshof, uznesenie zo 7. októbra 2025, sp. zn. E 1875/2025-14 (G 148/2025).
11. Chapman proti Spojenému kráľovstvu, č. 27238/95, rozsudok z 18. 1. 2001.
12. Yordanova a i. proti Bulharsku, č. 25446/06, rozsudok z 24. 4. 2012.
13. Winterstein a i. proti Francúzsku, č. 27013/07, rozsudok zo 17. 10. 2013.
14. Ivanova a Cherkezov proti Bulharsku, č. 46577/15, rozsudok z 21. 4. 2016.
15. Ghailan a i. proti Španielsku, č. 36366/14, rozsudok z 23. 3. 2021.
16. Ayala Flores proti Taliansku, č. 16803/21, rozsudok z 23. 10. 2025.
17. Zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov.
18. Zákon č. 46/2024 Z. z.
19. Zákon č. 25/2025 Z. z. (stavebný zákon)v znení neskorších právnych predpisov .
20. Ley 7/2021, de 1 de diciembre (LISTA); Decreto 550/2022, de 29 de noviembre (RGLISTA). Andalúzia, Španielsko.
21. JUNTA DE ANDALUCÍA. Preguntas frecuentes sobre la situación de asimilado a fuera de ordenación (Título I) [online]. Dostupné na: www.juntadeandalucia.es.
22. Návrh verejného ochrancu práv na začatie konania o súlade právnych predpisov, sp. zn. 3246/2025/VOP, 15. 12. 2025.

Informácie o autorovi

JUDr. Martin Píry, PhD.
Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici
martin.piry@umb.sk

“TAJOMSTVO POD RUŽOU V OHROZENÍ“

“SUB ROSA CONFIDENTIALITY IN JEOPARDY”

Tomáš Rulíšek

Abstrakt
Predkladaný príspevok sa tematicky venuje vysvetleniu podstaty a právneho základu ochrany utajovaných skutočností, ktoré pochádzajú z proveniencie spravodajských a bezpečnostných služieb Slovenskej republiky. Cieľom je najmä poukázať na špecifickosť stanovísk so spravodajským spôsobom získaných podkladov pre účel rozhodovania správnych orgánov a ich zákonného utajovania. Poukazuje sa na potrebu vnímať tieto podklady v širšom právnom, ale aj bezpečnostnom kontexte s upozornením na rastúcu hrozbu erózie legitímneho záujmu štátu na utajovaní spravodajskej ochrany štátu v oblasti rozhodovacích procesov vo verejnej správe.
Kľúčové slová
spravodajská a bezpečnostná služba, utajovaná skutočnosť, národná bezpečnosť, utajovaná registratúra, bezpečnostné riziko, bezpečnostná hrozba

Abstract
The submitted contribution thematically focuses on explaining the nature and legal basis of protecting classified information originating from Slovak intelligence and security services. Its primary objective is to highlight the specific nature of opinions based on materials obtained through intelligence activity for the purpose of decision-making by administrative authorities and their lawful classification. Attention is drawn to the need to perceive these materials in a broader legal as well as security context, with a warning about the growing threat or erosion of the legitimate interest of the state in maintaining the confidentiality of its intelligence protection in the area of decision-making processes within the public administration.
Keywords
intelligence and security service, classified information, national security, classified records, security risk, security threat

Úvod

Sub rosa v latinčine doslovne znamená „pod ružou“ a hoci tento výraz možno evokuje poetický význam, v spojení s tajomstvami štátu nadobudol skôr zásterku niečoho záhadného, niečoho, čo je opradené mysterióznosťou, ale seriózne zároveň. Niečo, čo sa stalo symbolom mlčania v prospech *raison d´État.* Viaceré pramene uvádzajú, že v antickom rímskom období sa vďaka staršej, staroegyptskej tradícii ruža spájala s tajomstvom bohov. Legenda vytvorená v mytologickom poňatí príbehu, v ktorom Kupid, boh lásky daroval ružu Harpokratovi, bohu mlčanlivosti, aby zachoval tajomstvá jeho matky, bohyne Venuše. Prenesením tejto symboliky do štátnej korešpondencie v stredovekom období sa tento symbol stal často zobrazovaným nielen na listinách, ale dokonca na stropoch miestností, v ktorých sa viedli utajené rokovania vlády a diplomacie.[627]

Cieľom tohto príspevku, s využitím trochy nostalgie za starou, ale účinnou symbolikou štátneho tajomstva je poukázať na niektoré trendy, ktoré dnes v podmienkach bezpečnostného aparátu Slovenskej republiky narúšajú pôvodnú istotu spojenú so zachovávaním utajenia informácií z oblasti činnosti spravodajských a bezpečnostných služieb (ďalej len „spravodajské služby“) ako legitímneho verejného záujmu štátu. Tento cieľ sledujeme v spojení s vysvetlením vplyvu viacerých rozhodnutí, najmä z oblasti správneho súdnictva, ktoré zasahujú do utajenia nielen výsledkov činnosti spravodajských služieb štátu, ale v poslednom období aj do utajenia spravodajskej operatívnej činnosti *per se*.

[627] Dictionary [cit. 2026- 04-04]. Dostupné z: https://www.merriam-webster.com/dictionary/sub-rosa,
Word wide words, Investigation the English language across the globe. [cit. 2026- 04-04]. Dostupné z: https://www.worldwidewords.org/qa-sub1.html.

Dilemy súdnej ochrany a utajovania informácií v štátnom záujme

Poskytovanie súdnej ochrany voči rozhodnutiam, opatreniam alebo iným zásahom verejnej správy v oblasti, kde na plnení štátnosprávnych funkcií participujú v rôznych formách spravodajské služby štátu patrí nespochybniteľne k najvýznamnejším prejavom silnejúceho presadzovania konceptu právneho štátu, a to v opozícii k nedostatku alebo úplnej absencii súdnej kontroly činnosti týchto subjektov bezpečnostnej správy v podmienkach policajného štátu.

V bezpečnostnej oblasti sa tradičnejšie a v prevažnej miere nástroje súdnej ochrany, osobitne v aplikačnom zábere správneho súdnictva týkajú činnosti vykonávateľov policajnej správy a smerujú k poskytnutiu súdnej ochrany voči rozhodnutiam, opatreniam a iným zásahom zložiek polície, či už sú verejné alebo súkromné, štátne alebo neštátne. Až na niektoré výnimky ako je konanie a rozhodovanie vo veciach služobného pomeru, v ktorých je okruh účastníkov správneho konania obmedzený špeciálnym statusom štátnej služby, je však podrobenie účasti spravodajských služieb na výkone štátnosprávnych funkcií formou súdneho prieskumu menej časté, skôr zriedkavé a tým aj menej vnímané v rozboroch stavu aplikačnej praxe. Nižšia frekvencia súdneho preskúmavania činnosti spravodajských služieb v porovnaní so zložkami polície je následkom vplyvu viacerých faktorov, z ktorých najvýznamnejšie sú dva. Prvý spočíva v skutočnosti, že až na výnimky[628] je činnosť spravodajských služieb azda najmenej transparentnou súčasťou ochrany a realizácie štátnych záujmov. Táto netransparentnosť je však zároveň ich prirodzenosťou vzhľadom na účel výkonu národného spravodajstva a len čiastočne sa prekrývajúceho s pôsobením spravodajstva na úseku kontroly kriminality. Mnohé z verejných, najmä štátnych záujmov chránených národným spravodajstvom totiž nie sú zároveň právom chránenými záujmami a patria výlučne alebo prevažne do politickej kategórie verejných záujmov. Prevalencia politického charakteru nad právnou povahou napríklad zahraničnopolitických záujmov alebo ekonomických záujmov, prípadne len čiastočná reflexia týchto záujmov v právnej úprave je významným limitujúcim faktorom súdneho prieskumu spravodajskej činnosti. Premisa približovania sa spravodajskej činnosti viac kategóriám politickým ako právnym ako faktoru limitujúceho možnosti súdnej kontroly ovplyvnila aj názory ústavnoprávneho preskúmania najčastejšie sa vyskytujúceho v podobe spravodajského produktu, najmä informácie a jej hmotného nosiča.[629] Okrem často a prevažne neprávneho charakteru verejných záujmov presadzovaných alebo chránených činnosťou spravodajských služieb je ďalším faktorom latentnosť alebo priamo značná absencia verejnej znalosti o realizácii týchto činností. Netransparetnosť navonok tak značne prispieva k obmedzeniu možností súdnej moci preskúmavať ich prostriedkami súdnej ochrany, keďže absentuje podnet. V duchu latinskej sentencie dotknutý subjekt sa totiž ani nemá o činnosti spravodajských služieb dozvedieť a preto ich nežaluje. To najlepšie vystihuje latinská fráza, *nemo iudex sine actore,* bez žalobcu niet sudcu. Tradične sa preto externé formy riadenia a kontroly tejto činnosti viac upínajú k nástrojom výkonnej moci a v zákonom vymedzenom rozsahu sú podrobované tiež parlamentným formám externej kontroly.

Uplatnenie nástrojov súdnej ochrany, najčastejšie zásahovou žalobou podľa SSP alebo prípadne žalobou na ochranu osobnosti je potom viac menej závislá na vzniku stavu, ktorý je

---

[628] Zákon č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície,

Zákon č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

[629] Bod 47 nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 12. februára 2015, sp. zn. II. ÚS 480/2014-62, cit.: *„Je nepochybné, že suverén má pri úprave cudzineckého režimu, a zvlášť otázok legálnych dlhodobých pobytov, veľkú diskréciu. Zákonná úprava je postavená v podstate na dôvere v spravodajské poznatky Slovenskej informačnej služby a z ústavného, inštitucionálneho hľadiska ostáva dôverovať jej politickej kontrole. Ochrana správnymi súdmi je v predmetnej oblasti značne limitovaná, a preto môže vzbudzovať u cudzincov pocit nedostatočnej ochrany ich práv. Treba však aj priznať, že oblasť bezpečnosti štátu sa blíži otázkam politickým, kde je súdna diskrécia obmedzená.“*

vo svojej podstate porušením zákonom prikázaného utajovania činnosti týchto služieb. Subjekt dotknutý touto činnosťou na svojich právach a právom chránených záujmoch sa o možnom zásahu do nich dozvie spravidla v dôsledku vyzradenia utajovanej skutočnosti alebo v dôsledku inej skutkovej formy neoprávnenej manipulácie s utajovanou skutočnosťou.

Tradičné zameranie činnosti spravodajských a bezpečnostných služieb sa však pod tlakom spoločenskej reality, najmä reality bezpečnostného prostredia viac presúva do oblasti tých verejných záujmov, ktoré požívajú právnu ochranu. Rozsah štátnosprávnych funkcií nie je statický. Naopak, je dynamicky sa rozvíjajúci, a to v závislosti od potrieb štátu pokrývať nielen tradičné oblasti rôznych odvetví verejnej správy, ale zabezpečiť ochranu a verejný záujem aj tam, kde sa tradičné odvetvia verejnej správy menia podľa vývoja vnútorných ako aj externých politických, ekonomických, bezpečnostných, sociálnych a iných faktorov ovplyvňujúcich konkrétnu podobu štátnej politiky. Stav bezpečnostného prostredia sa teda mení a tým aj miera účasti spravodajských služieb na plnení štátnosprávnych funkcií. Za príklad dynamicky sa rozvíjajúcich zmien s presahom na výkon vecnej pôsobnosti spravodajských služieb je migračná politika štátu a poťažmo politika poskytovania niektorej z foriem medzinárodnej ochrany jednotlivcom. Rovnako zmeny geopolitickej situácie spojené s nutnosťou plniť medzinárodnoprávne záväzky štátu majú vplyv na výkon medzinárodných sankcii, či napríklad licenčné a povoľovacie konania vo vzťahu k obchodovaniu s výrobkami obranného priemyslu. Regulácia výkonu činností v rámci súkromnej bezpečnosti je zas prevažne vnútro-bezpečnostnou funkciou štátu. Prevažná časť individuálnych rozhodovacích procesov, v ktorých dochádza k spravidla vrchnostenskému výkonu verejnej správy a v ktorých je predmetom konania rozhodovanie o právach a právom chránených záujmoch fyzických a právnických osôb sa v minulosti vyhýbala účasti spravodajských služieb. Bolo tomu tak aj z dôvodu, že sa až na výnimky nekreovali ako orgány štátnej správy, ale ako štátne orgány *sui generis*. Primárnou a viac politikou ako právom dotknutou úlohou týchto služieb bolo poskytovať exkluzívny a utajený informačný servis najvyšším orgánom výkonnej moci. Taktiež mali podporovať spravodajskou produkciou a niektorými formami operatívnej činnosti štátne zložky polície a orgány činné v trestnom konaní. Hoci zákonná úprava v rámci prvotných podôb normatívnej textácie právnej úpravy počítala aj s poskytovaním informácií ako utajených výsledkov svojej činnosti členom vlády na účely ich konania a rozhodovania, aplikačná prax sa však za posledné tri dekády zameriavala viac na informačnú podporu konania a rozhodovania najvyšších ústavných orgánov či členov vlády na účel realizácie politických záujmov, nie na účel konania a rozhodovania vo formalizovaných administratívno-právnych procesoch, napríklad v správnom konaní. V podmienkach fungovania slovenského bezpečnostného aparátu tak pôvodná právna úprava favorizovala najmä spravodajskú ochranu a podporu štátu pri realizácii verejných záujmov politickej povahy, pričom to, ktoré z nich sú zároveň zákonom vybavené povahou právom chránených záujmov ponechávala vo vzťahu k spravodajským službám bez explicitného právneho vymedzenia. Tento stav však v nadväznosti na nadobudnutie účinnosti viacerých osobitných zákonných úprav v jednotlivých odvetviach verejnej správy nezostal nemenný. Správne orgány začali byť právnou úpravou nútené požadovať od spravodajských služieb konkrétnejšie formy súčinnosti, najmä v podobe vyžadovania stanovísk, vyjadrení či jej iných foriem na účel správneho konania, resp. osobitných administratívnoprávnych rozhodovacích procesov. Zákonodarca začal spravodajským orgánom ukladať povinnosť poskytovať zákonom predpísané formy súčinnosti, a to prípadne aj v zákonom ustanovenej lehote. Slovenskej informačnej služby navyše nedávno priznal postavenie ostatného ústredného orgánu štátnej správy, hoci s obmedzeniami.[630] Participácia výsledkov činnosti na rozhodovacích procesoch vo verejnej správe mala za cieľ prispieť k získaniu podkladov, ktoré si na účely konania a rozhodovania správne orgány

[630] § 21 ods. 2 zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení zákona č. 7/2024 Z. z.

nemohli vzhľadom na povahu veci obstarať vlastnou činnosťou, prípadne ich nemohli obstarať ani iné štátne orgány, než práve spravodajské služby. Zámer prispieť k zvýšeniu spôsobilosti správnych orgánov zistiť skutočný stav veci v rozsahu zákonom zakotvenej zásady materiálnej pravdy je nepochybne opodstatneným dôvodom existencie takejto právnej regulácie a v konečnom dôsledku môže viesť k úplnejšiemu a správnejšiemu zisteniu skutkových okolností konanej veci. Prijímané právne úpravy však nereflektovali skutočnosť, že výsledky činnosti spravodajských a bezpečnostných služieb v prevažnej väčšine požívajú zákonom poskytnutú ochranu vo forme utajenia. Nastáva tak prechod z utajenia do čiastočnej transparentnosti.

Z obsahového hľadiska sa vstup spravodajskej služby do rozhodovacích procesov vo verejnej správe týka v prevažnej väčšine bezpečnostného aspektu, ktorý je buď hlavným alebo vedľajším vo vzťahu k predmetu konkrétneho procesného postupu. To znamená, že poskytnutie vyjadrenia spravodajskej a bezpečnostnej služby štátu pre účely konania správnych orgánov je z hľadiska zisťovania skutkového stavu podstatnou skutkovou okolnosťou alebo vedľajšou okolnosťou doplňujúcou podstatné aspekty zisťovaného skutkového stavu. Ako príklad prvého môže slúžiť právna úprava vykonávania medzinárodných sankcií podľa zákona č. 289/2016 Z. z., v ktorých sa zo stany orgánov štátnej správy v postavení sankcie vykonávajúcich subjektov obligatórne vyžaduje vyjadrenie Slovenskej informačnej služby alebo Vojenského spravodajstva pred vydaním požadovaného povolenia, súhlasu alebo iného rozhodnutia v súvislosti s vykonávaním medzinárodnej sankcie.[631] Príkladom, ktorý azda najviac reflektuje bezpečnostný prvok ako hlavnú okolnosť v rámci zisťovaného skutkového stavu je vykonávanie bezpečnostných previerok podľa zákona č. 215/2004 Z. z. Vykonávanie bezpečnostných previerok je zákonom, až na niektoré výnimky zverené do pôsobnosti Národného bezpečnostného úradu. Participácia spravodajských služieb sa tu obmedzuje najmä na poskytovanie informácií o bezpečnostnej spoľahlivosti navrhovaných osôb, pričom zdrojom na tento účel poskytovaných informácií sú evidencie týchto služieb vedené podľa zákonných úprav, ktorými boli zriadené.[632] Nielen v prípadoch rozhodovacích procesov vo verejnej správe, kde je vzhľadom na predmet konania bezpečnostný prvok hlavnou okolnosťou zisťovanou v rámci skutkového stavu, ale len jednou z viacerých okolností rozhodných pre konanie a rozhodovanie príslušných správnych orgánov, sa informačný vstup spravodajských služieb formou vyžiadaných vyjadrení získava z evidencií a informačných systémov, ktoré sú vytvárané a prevádzkované podľa statusových zákonov. Výklad právnej úpravy tejto špeciálnej registratúry, ktorá je súčasne vyňatá z pôsobnosti všeobecnej zákonnej úpravy registratúry[633] je pre podstatu poskytovanej súčinnosti spravodajskými službami dôležitý pre zákonnú limitáciu narábania s ich obsahom.

Údaje a informácie sú spravodajskými službami získavané pri výkone ich vecnej pôsobnosti na úseku ochrany zákonom chránených záujmov, pre ktoré boli pôvodne zriadené, najmä ústavného zriadenia, vnútorného poriadku štátu, bezpečnosti, ochrane ekonomických záujmov a obrany štátu. Ide teda o tie údaje a informácie, ktoré sa získavajú podľa týchto zákonov, a to používaním osobitných prostriedkov, využívaním osobitných oprávnení, metód a vnútroštátnej aj medzinárodnej spolupráce. Primárnym účelom ich získavania, spracúvania a poskytovania do sféry dispozície externých príjemcov bol už spomenutý tajný informačný servis. Spravodajské služby na účely poskytovania vyjadrení pre účely konania iných správnych orgánov nevytvárajú a neprevádzkujú osobitné evidencie a informačné systémy

[631] § 4 ods. 7 zákona č. 289/2016 Z. z. o vykonávaní medzinárodných sankcií a o doplnení zákona č. 566/2001 Z. z. o cenných papieroch a investičných službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o cenných papieroch) v znení neskorších predpisov.

[632] § 75 ods. 1 písm. b) zákona č. 215/2004 z. z., § 17 zákona NR SR č. 46/1993 Z. z. o Slovenskej informačnej službe v znení neskorších predpisov a § 33 zákona č. 500/2022 Z. z. o Vojenskom spravodajstve.

[633] § 1 ods. 2 zákona č. 395/2002 Z. z. o archívoch a registratúrach a o doplnení niektorých zákonov.

mimo tých, ktoré im prikazuje viesť spomenutá zákonná úprava. Údaje a informácie v nich spracúvané o osobách, veciach, objektoch, javoch a skutočnostiach priamo súvisia s plnením úloh podľa týchto zákonov a aj keď môžu súvisieť aj s plnením úloh podľa osobitných zákonov (predpisov), zákon viaže vedenie týchto evidencií a informačných systémov výlučne na rozsah pôsobnosti spravodajských služieb.[634] Zákonná úprava navyše v prípade oboch spravodajských služieb zriadených v slovenských podmienkach prikazuje zabezpečiť ochranu zvlášť osobných údajov spracúvaných v jej informačných systémoch a evidenciách pred vyzradením ako jednej z foriem nakladania s osobnými údajmi, ktoré sú z pohľadu zákonnej ochrany neželaným javom. Pritom ide práve o osobné údaje, ktorých spracúvanie je nevyhnutné na plnenie zákonných úloh a ktoré sú spravodajské služby oprávnené spracúvať bez súhlasu dotknutej fyzickej osoby. Podľa zákonnej úpravy získavať ich možno nielen z verejne dostupných zdrojov, ale aj pod krytím iným spôsobom alebo inou činnosťou.[635] Netreba zdôrazňovať, že každé rozšírenie okruhu tých, ktorí sa hoci aj zo zákonom aprobovaných dôvodov oboznamujú s obsahom informácií a údajov požívajúcich ochranu prostredníctvom utajovania, alebo aspoň prostredníctvom ochrany v režime povinnosti mlčanlivosti vytvára vyššie riziko vyzradenia aj mimo zákonnej legitimácie. Informácie a údaje poskytované v režime osobitných zákonov správnym orgánom na účely konania a rozhodovania vo verejnej správe svojím obsahom samozrejme môžu zodpovedať a často aj zodpovedajú potrebe skutkového zisťovania správnych orgánov, a tým nadobúdajú potenciálne povahu podkladov pre rozhodnutie, v listinnej podobe priamo aj dôkazov. Ich ochrana pred vyzradením sa tak však relativizuje, v zmysle oboznámenia sa s ich obsahovým substrátom zo strany správneho orgánu, hoci na základe zákonnej legitimácie. Ešte väčšie ohrozenie utajenia obsahu informácií údajov tvoriacich vyjadrenie spravodajskej služby poskytnuté na účely rozhodovacích procesov vo verejnej správe predstavuje sprístupnenie ich obsahu účastníkovi konania v dôsledku potreby rešpektovať kontradiktórnosť konania ako zásady nerozlučne spojenej s právom na spravodlivý proces. V dôsledku postupne narastajúceho zvyšovania potreby využívať výsledky činnosti spravodajských služieb v rozhodovacích procesoch vo verejnej správe sa nielen prax správnych orgánov, ale aj aj súdny prieskum musel začať zaoberať otázkou vyššie načrtnutej dilemy. Medzi prvé oblasti, v ktorých sa prejavila potreba riešenia problému konfrontácie utajenia podkladov pre správne rozhodnutia resp. problému utajených dôkazov z proveniencie spravodajských služieb bola oblasť cudzineckého práva, udeľovania štátneho občianstva a poskytovania azylovej a inej formy medzinárodnoprávnej ochrany cudzincov. Osobný stav obyvateľstva v administratívnoprávnej úprave má zároveň významné bezpečnostné aspekty. Tie sa týkajú nielen verejnej bezpečnosti v spoločnosti, ale aj ochrany štátu ako takého, teda z národno-bezpečnostného hľadiska. Jadro rozboru skúmanej problematiky tohto príspevku sa tak sústreďuje práve na túto oblasť verejnej správy, hoci ideové postuláty sú využiteľné podstatne širšie.

Vážnosť tohto problému relatívne nedávno podčiarkla aj rozhodovacia činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky, ktorý nálezom sp. zn. PL. ÚS 17/2022 zo dňa 13.12. 2023 rozhodol o protiústavnosti právnej úpravy, ktorá umožnila zamietnuť žiadosť o prechodný alebo trvalý pobyt v administratívnom konaní vedenom orgánom cudzineckej a hraničnej polície na základe nesúhlasného stanoviska Slovenskej informačnej služby. To ovplyvnilo aj súdny prieskum v správnom súdnictve v ďalších prípadoch tzv. cudzineckej agendy. V národno-bezpečnostnej oblasti sú spravodajské služby vybavené osobitnými oprávneniami a môžu využívať osobitné prostriedky, ktoré im umožňujú získavať osobitné druhy informácií a údajov, disponujú teda určitou zdrojovou výnimočnosťou v oblasti získavania vedomosti o bezpečnostnej realite. Utajená medzinárodná spolupráca so službami obdobného zamerania im umožňuje získať podstatne širší rozsah informácií ako by získali len

[634] § 17 ods. 1 zákona č. 46/1993 Z. z. a § 33 ods. 1 zákona č. 500/2022 Z. z.
[635] § 17 ods. 5. zákona 46 a § 33 ods. 5 zákona č. 500/2022 Z. z.

vlastnou činnosťou so zdrojov v zahraničí, čo najmä v oblasti cudzineckého režimu predstavuje zvlášť dôležitú časť spravodajskej činnosti. Napríklad skutkové zistenia o tom, že žiadateľ o pobyt na území Slovenskej republiky môže predstavovať riziko pre štát alebo pre spoločnosť majú často svoj pôvod v utajených operatívnych činnostiach v zahraničí a podliehajú prísnemu režimu utajovania nielen v záujme Slovenskej republiky ale aj v záujme iných štátov, na ochranu utajovaných skutočností ktorých sa Slovenská republika zaviazala. Hoci správne súdy vyššej súdnej autority viac krát pripustili, že právo na kontradiktórne konanie nie je absolútne a rozsah môže byť rôzny v závislosti od konkrétneho prípadu, ak je dôkaz ku ktorého obsahu nemá účastník konania z dôvodu utajenia prístup rozhodujúci pre celé konanie, dochádza v konaní k porušeniu ustanovení Správneho poriadku zabezpečujúcich realizáciu práva na kontradiktórne konanie.[636] Lenže v realite je práve informácia, ktorá sa stáva dôkazom často nielen jedinou, ale aj rozhodnou pre celé konanie, pričom jej obsah požíva ochranu utajovanej skutočnosti určitého stupňa utajenia v závislosti od materiálnych podmienok utajenia v zmysle § 3 zákona č. 215/2004 Z. z.

Na takýto záver ústavného a správneho súdnictva reagoval aj zákonodarca a konkrétne v oblasti právnej úpravy vo veciach pobytu cudzincov vymedzil skutočnosti, ktoré sa považujú za bezpečnostné riziko[637] a zároveň, hoci len demonštratívne, obmedzil stanovisko SIS a VS na takto zákonom vymedzené bezpečnostné riziko. Keďže z rozhodovacej praxe súdneho prieskumu vyplynula ďalej povinnosť upovedomiť dotknutého žiadateľa alebo jeho právneho zástupcu aspoň o podstatnom obsahu utajovaných informácií, znamená to, že sa žiadateľovi o prechodný pobyt alebo žiadateľovi o trvalý pobyt štátneho príslušníka tretej krajiny staršieho ako 14 rokov musí v prípade nesúhlasného stanoviska podľa § 125 ods. 6 zákona č. 404/2011 Z. z. uviesť podstata utajovanej informácie. To však aj na základe vyššie uvedeného vysvetlenia povahy utajovanej registratúry spravodajských služieb nie je možné inak ako odkazom na zákonom upravený opis bezpečnostného rizika v podobe, ktorá zodpovedá skutkovým zisteniam na základe spravodajskej činnosti a v podobe ako je v nej zaznamenaná. Takýto prístup v podstate znamenal nevyhnutnosť upustiť od utajovania podstaty skutkových zistení ohľadne osoby účastníka konania napriek tomu, že toto zistenie svojim obsahom zodpovedá utajovanej informácii v evidenciách a informačných systémoch vedených spravodajskou službou.

Inými slovami, odkaz na zákonom preskribované bezpečnostné riziko tvorí obsah neutajovaného stanoviska spravodajskej služby, s ktorým správny orgán oboznamuje účastníka konania, čím sa v spojení s možnosťou dotknutého účastníka konania podať vlastnú verziu udalostí a ich vzatím na vedomie v procesnom postupe má napĺňať požiadavka kontradiktórnosti konania v objektívne možnom rozsahu v konaniach, v ktorých figurujú utajované skutočnosti. K uvedenej forme poskytovania stanoviska sa pristúpilo preto, aby bolo objektívne možné tejto požiadavke rozhodnutí súdneho prieskumu vôbec vyhovieť, a to v duchu interpretácie princípu rovnosti zbraní. Deje sa tak napriek tomu, že sa pripúšťa relatívna povaha chápania tohto princípu, ak sa konanie týka národno-bezpečnostných aspektov.

Zmeny vyvolané súdne judikovaným a zákonodarcom zohľadneným prístupom k obsahu utajovaných registratúrnych záznamov od spravodajských služieb bolo však nutné aplikovať v súlade s vyššie opísaným právnym základom vytvárania a spracúvania informácií a údajov v evidenciách a informačných systémoch spravodajských služieb. V praxi to znamená, že skutkový substrát, ktorý informácia obsahuje nie je poskytnutý správnemu orgánu na účely oboznámenia sa účastníka konania, ktorého sa týka tak ako je registratúrne zaznamenaný ale uvedením odkazu na zákonom predpísané bezpečnostné riziko. Samozrejme

[636] Napr. § 3 ods. 2. § 3 ods. 5, § 32 ods. 1, § 43 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok).
[637] § 125 ods. 8 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

opis bezpečnostného rizika musí obsahovo zodpovedať skutkovej podstate registratúrneho záznamu v evidenciách a informačných systémoch spravodajskej služby. Správnemu orgánu sa poskytne zároveň utajovaná časť stanoviska, ktorá zodpovedá záznamu skutkových zistení v týchto evidenciách a informačných systémoch. Je tomu tak v podobe, v ktorom tieto informácie na základe spracovateľských operácií, najčastejšie s využitím induktívno-deduktívnej logiky a iných metód využívaných v rámci tzv. spravodajského cyklu spravodajská štandardne využíva.

Je na mieste upozorniť, že zohľadnenie dôvodov pre takéto zmeny v prospech súdne judikovaných právnych záverov je samozrejme nutné z hľadiska právnej a súdnej ochrany. Upozorniť však treba aj na dopady, ktoré to už vyvolalo v oblasti bezpečnosti štátu. V dôsledku povinnosti uviesť žiadateľovi podstatu utajovanej informácie, ktorá bola v konaní rozhodujúca pre zamietnutie žiadosti došlo odkazom na zákonom vymedzené konkrétne bezpečnostné riziko napríklad k vyzradeniu informácie, že žiadateľ spolupracuje s cudzou mocou (treťou krajinou). Je tiež na mieste potrebné pripomenúť, že ak sa žiadateľovi o udelenie pobytu cudzinca vyzradí podstata skutkovej okolnosti, ktorá napríklad spočíva v spolupráci s cudzou mocou, je aj cudzej moci zrejmé, že tzv. kontrarozviedna ochrana Slovenskej republiky disponuje informáciou týkajúcou sa spolupráce tejto fyzickej osoby s jej spravodajskými orgánmi.

Samotná spravodajská činnosť v rámci kontrarozviednej ochrany sa tak v prípade trvania dôvodov na jej utajené pokračovanie nielen nutne zmarí, ale zároveň sa ohrozí bezpečnosť výsledku touto činnosťou už získaného. Z hľadiska závažnosti ohrozenia štátneho záujmu treba pripomenúť, že spolupráca s cudzou mocou z hľadiska skutkového vymedzenia spočíva v konaní, ktoré, využitím terminológie trestného práva spočíva najčastejšie v páchaní vyzvedačstva, či iných trestných činov proti základom a bezpečnosti republiky. Okrem ohrozenia zákonom chránených záujmov v prospech štátu, vzhľadom na špecifické metódy a taktiku získavania spravodajských informácií, vrátane používania osôb konajúcich v prospech spravodajskej služby môže byť reálne ohrozený tiež život, zdravie a v prípade účasti cudzej moci na aktivite v rozpore so záujmami Slovenskej republiky aj osobnej slobody človeka, ktorý je ľudským zdrojom spravodajskej činnosti v zahraničí.

Ústup od verejného záujmu štátu na utajovaní poznatkov štátu, ktoré majú podstatný vplyv na jeho národno-štátne záujmy a zavedenie preferenčného režimu v prospech individuálneho záujmu jednotlivca- dokonca cudzinca tretieho štátu je zjavným hoci niekedy právne nevyhnutným dopadom na činnosť spravodajských služieb. Nejde o paranoju spravodajských služieb, keďže utajovanie je esenciálnou súčasťou bezpečnosti štátu ako ústavne chránenej hodnoty, musí mať aj takýto ústup svoje hranice. Erózia systému legálneho utajovania výsledkov spravodajskej činnosti však žiaľ dostala ďalšiu podporu v rozhodovacej činnosti správneho súdnictva.

Hoci sa aj pod vplyvom judikatúry ESĽP záujem národnej bezpečnosti uznal za legitímny dôvod obmedzenia princípu rovnosti zbraní v zmysle, v ktorom nemá účastník konania identický prístup k dôkazom v porovnaní so správnym orgánom[638] a tým sa uznalo nadradenie záujmu na ochrane utajovaného dôkazu pred vyzradením, správny súd dôvody nepreskúmateľnosti správneho rozhodnutia vztiahol na ďalšie požiadavky, ktoré majú podľa názoru súdu spĺňať kritériá dôveryhodnosti a presvedčivosti spravodajských informácií.

Priamo kasačný súd síce napokon uznal špecifickosť stanoviska spravodajskej služby ako podkladu pre rozhodnutie správneho orgánu v rámci súdneho prieskumu rozhodnutia vo veci poskytovania medzinárodnej ochrany podľa zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle[639] ale zároveň formuloval požiadavku vo vzťahu k utajovanej časti stanoviska, ktorá sa

[638] Rozsudok ESĽP vo veci Muhammad a Muhammad proti Rumunsku č. sťažnosti 80982/12 zo dňa 15. októbra 2020.
[639] Bod 29 rozsudku Najvyššieho správneho súdu zo dňa 26. septembra 2025, sp. zn. 2 Sak/5/2025.

týka overiteľnosti skutkového substrátu tohto podkladu.[640] Správny súd mal zato, že hodnotiaci názor spravodajskej služby na „činnosť“ dotknutej osoby (žalobcu) nestačí bez patričného skutkového podkladu zachyteného v spise. Súd mal v tejto súvislosti tiež zato, že správny orgán aj správny súd musia mať možnosť zhodnotiť dôveryhodnosť a presvedčivosť spravodajskej informácie. Na mieste je preto rozobrať požiadavku preskúmateľnosti tak ako ju vidí správny súd. Považujeme za vhodné tak urobiť súčasne aj z pohľadu zákonných možností jej realizácie v praxi správnych orgánov ako aj samotných, súčinnosť poskytujúcich spravodajských služieb. Kasačný súd uviedol, že nepostačuje, ak správny orgán reprodukuje hodnotiaci záver spravodajskej služby. Ak teda správny orgán pracuje s utajovaným listinným dôkazom, ktorým je stanovisko tejto služby, hodnotenie obsahového substrátu spravodajskej informácie sa tak vlastne nemôže obmedziť na recepciu hodnotenia pôvodcu utajovanej spravodajskej informácie. Od názoru, ktorý je zachytený spravodajskou službou v jej stanovisku, správny súd od správneho orgánu vyžaduje odlíšenie viacerých aspektov skutkových zistení, ktoré majú byť predmetom hodnotenia z jeho strany. Prvým z nich je opis skutkových indícií. Vymedzenie skutočností, ktoré vo vzťahu k bezpečnostne rizikovému konaniu konkrétneho účastníka konania hodnotí správny orgán a ich zachytenie v spise možno považovať za realizovateľné za predpokladu zodpovedajúcej miery určitosti obsahového substrátu v stanovisku spravodajskej služby. Za podstatné tu ale považujeme rešpektovanie limitov, ktoré spočívajú vo vymedzení pojmu bezpečnostné riziko v nižšie vysvetlenom zmysle.

Druhý aspekt je z pohľadu ochrany utajenia spravodajskej informácie zásadne problematickejší. Správny súd totiž vyžaduje, aby správny orgán v spise zachytil nielen zdroj ale i spôsob získania či verifikácie spravodajskej informácie. Táto požiadavka je o to problematickejšia, že zákonné vylúčenie odhalenia povahy zdrojov spravodajského podkladu kasačný súd sám uznal, keď uviedol, že stanovisko Slovenskej informačnej služby je špecifický podklad a vo vzťahu k nemožnosti oboznámenia sa dotknutej osoby (žalobcu) s jeho obsahom výslovne uviedol, že „reakcia na argumenty žalobcu by mohla viesť k odhaleniu povahy zdrojov, metód alebo rozsahu informácií SIS, čo je zákonom vylúčené“.[641]

Správne orgány sami nedisponujú ani procesnými a ani praktickými kognitívnymi prostriedkami tieto aspekty skutkového stavu identifikovať a následne overiť, jedinou možnosťou realizovateľnosti tejto požiadavky je, aby samotná spravodajská služba odhalila správnemu orgánu zdroj spravodajských informácií, z ktorých pri koncipovaní stanoviska vychádzala a dokonca identifikovala aj spôsob ich získania. V operatívnej činnosti spravodajských služieb ide pritom v prípade zdrojov a spôsobu získania, najmä využitia osôb konajúcich v prospech služieb, či utajeného získavania informácií technickými prostriedkami o najviac chránené údaje. V prípade podkladov v tzv. cudzineckej agende, či konkrétne aj agende udeľovania medzinárodnej ochrany, spravodajské služby v európskych a transatlantických štruktúrach úzko spolupracujú, a to najmä z perspektívy ochrany pred terorizmom a migráciou národno-bezpečnostne rizikových cudzincov z tretích krajín, ktorí sa zúčastnili napríklad bojových operácií v krízových oblastiach sveta. Preto zdrojom spravodajských informácií vo vzťahu k cudzincom, ktorí prichádzajú na územie Slovenskej republiky z rôznych častí sveta často nie sú len informačno-operatívne a informačno-technické prostriedky a iné zdrojové kapacity slovenských spravodajských služieb, ale ide o zdroje spojeneckých služieb členských štátov Európskej únie a NATO. Zároveň ide o utajované informácie, na ochranu ktorých sa Slovenská republika aj právne zaviazala.

Realizácia takejto požiadavky na registratúrne zachytávanie zdrojov spravodajských informácií by tu narážala na tieto záväzky a nemala by len vplyv na medzinárodnú spravodajskú spoluprácu spojeneckých štátov, ale v dôsledku prirodzenej reakcie spojeneckých služieb aj na nevyhnutné obmedzenie až zastavenie spravodajskej výmeny informácií.

[640] *Ibid.,* bod 38 až 41.
[641] *Ibid.,* bod 29.

Tu sa ponúka porovnanie so sférou aplikácie noriem trestného práva. Nekritická realizácia požiadavky na záchyt zdroja v spise a overovanie jeho dôveryhodnosti by okrem iného prekonala dokonca zákonné obmedzenie, ktoré sa týka poskytovania spravodajských informácií Slovenskou informačnou službou orgánom činným v trestnom konaní, tak ako ho zakotvuje účinná zákonná úprava[642] a v prípade Vojenského spravodajstva aj vo vzťahu k poskytovaniu súčinnosti orgánom verejnej moci ako takým. Zákon tu konkrétne negatívnym spôsobom vymedzenia limitu poskytovanej súčinnosti vyžaduje, aby poskytnutím informácií, vyjadrení alebo stanovísk orgánom verejnej moci nedošlo k odhaleniu metód, foriem, zdrojov alebo prostriedkov, odhaleniu osôb konajúcich v prospech služby alebo k ohrozeniu medzinárodnej spolupráce. Dotknuté ustanovenie upravujúce poskytovanie súčinnosti v prípade Vojenského spravodajstva súvisí s ustanovením § 33 ods. 6 zákona č. 500/2022 Z. z., ktoré obsahuje obdobné negatívne vymedzenie obmedzení pri poskytovaní údajov a informácií z evidencií a informačných systémov orgánom činným v trestnom konaní. V prípade Slovenskej informačnej služby v porovnaní s „mladšou“ úpravou u Vojenského spravodajstva úprava ponecháva formou blanketovej normy úpravu podrobností v otázke sprístupňovania a poskytovania údajov z jej evidencií a informačných systémov na internú úpravu. Tá musí zohľadniť v otázke sprístupňovania a poskytovania údajov z informačných systémov a evidencií zákonnú povinnosť nielen zabezpečiť ochranu osobných údajov podľa § 17 ods. 3 zákona o SIS, ale tiež zákonom uloženú povinnosť zabezpečiť ochranu osobitných prostriedkov pred vyzradením, a to vo výkladovej väzbe na ustanovenie § 2 ods. 7 zákona č. 46/1993 Z. z. Žiada sa uviesť, že práve utajené osobitné prostriedky sú tým najčastejším zdrojom spravodajskej informácie, ktorá tvorí obsahový substrát hodnotenia spravodajskej služby zachyteného v stanovisku pre účel konania správneho orgánu.

Na tomto mieste je tiež vhodné podotknúť, že súčinnosť spravodajských služieb poskytovaná v prospech napĺňania účelu konania pred správnymi orgánmi sleduje cieľ bezpečnostnej prevencie. Cieľom je eliminácia rizika pre vymedzené oblasti verejnej resp. národnej bezpečnosti. Nejde teda o poskytovanie súčinnosti správnemu orgánu v konaní sankčnej povahy. To by malo medzi iným determinovať aj obsahovú sýtosť stanoviska, ktorý sa do sféry dispozície správneho orgánu dostáva a hodnotí v rámci jeho procesnej činnosti. Povaha zákonom vymedzeného bezpečnostného rizika kladie na správny orgán najmä bremeno zistenia a vyhodnotenia pravdepodobnosti, že prvky (znaky) skutkovo opísaných indícií vzťahujúcich sa na dotknutého účastníka konania sa napĺňajú. Obsahový substrát stanoviska poskytnutého spravodajskou službou by mal správnemu orgánu umožniť vyhodnotenie najpravdepodobnejšej skutkovej eventuality, ktorá je zákonom predpísaným bezpečnostným rizikom, čím možno dosiahnuť overenie presvedčivosti spravodajskej informácie, nie však jej dôveryhodnosť na základe spoznania a verifikácie utajovaného zdroja jej získania. Tento záver rešpektuje aj teoretické vnímanie bezpečnostného rizika tak ako ho vymedzuje sekuritológia, či bezpečnostná veda. Bezpečnostné riziko je totiž abstraktná veličina s istou kvantitatívnou pravdepodobnosťou. Toto teoretické vymedzenie je dôležité aj pre odlíšenie bezpečnostného rizika od bezpečnostnej hrozby, ktorá už súvisí s konkrétnym javom, udalosťou alebo subjektom. To napokon zohľadnil zákonodarca aj vo vymedzení bezpečnostných rizík a ovplyvnil tak obsahovú náplň stanovísk poskytovaných spravodajskou službou správnemu orgánu v pobytových veciach. Tento vecný a teoreticky rozpracovaný výklad bezpečnostného rizika by mal podľa nášho názoru nájsť svoje zohľadnenie aj v právnom výklade ustanovenia § 19a ods. 10, druhá veta zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle, ktoré vymedzuje zákonom prikázaný účel stanoviska Slovenskej informačnej služby a Vojenského spravodajstva pri posudzovaní žiadosti o udelenie azylu. Zákonom zavedené slovné spojenie „nebezpečnosť žiadateľa pre bezpečnosť Slovenskej republiky“ by preto nemalo byť postavené na priamej a so žiadateľom

[642] § 2 ods. 7 zákona NR SR č. 46/1993 Z. z.

súvisiacej bezpečnostnej hrozbe, ale podobne ako v prípade žiadateľov- cudzincov na bezpečnostnom riziku žiadateľa o udelenie azylu, teda miery rizikovosti, tj, pravdepodobnosti vzniku potenciálnej ujmy na záujme, ktorého ochrana patrí do pôsobnosti spravodajských služieb. Obsah stanovísk týchto služieb by potom musel uvádzať skutkové indície pravdepodobnosti tejto ujmy tak, ako bola nielen získaná spravodajskou činnosťou, ale aj vyhodnotená a registratúrne zachytená v ich evidenciách a informačných systémoch. Skutkové indície by však nemali byť uvádzané spôsobom, ktorý by umožňoval konštatovať priamu ohrozovaciu formu pre bezpečnosť štátu nebezpečného konania žiadateľa v miere, ktorú vyžaduje inak bezpečnostná hrozba. Z hľadiska zákonného účelu tu treba zopakovať už zmienený preventívny a nie sankčný charakter konania.

Z uvedeného výkladu zákonnej úpravy je vôbec otázna realizovateľnosť požiadavky správneho súdu na kvalitu nielen obsahového substrátu stanoviska, ale tiež na kvalitu administratívneho spisu bez toho, aby došlo k ohrozeniu zákonnou úpravou prikázanej ochrane utajovaných informácií. Nič na tom žiaľ nemení ani dovetok, ktorým správny súd realativizoval svoju požiadavku vyjadrením podmienky, „ak to povaha veci umožňuje, s primeranou mierou anonymizácie a generalizácie“, pretože v takom prípade by sa správny orgán dostal do pôvodného stavu svojej vedomosti o zdroji a spôsobe získania spravodajských informácií a správnym súdom sledovaný cieľ by sa nedosiahol.

Aj so zohľadnením istej verejnej diskusie, ktorá nevyhnutne v otázkach utajovaného výkonu štátnych funkcií vedie k určitým pochybnostiam a často tiež „neiformovaným“ dohadom, považujeme za vhodné pripomenúť, že Slovenská informačná služba je v zmysle účinnej zákonnej úpravy štátnym orgánom s postavením ústredného orgánu štátnej správy a Vojenské spravodajstvo je službou zriadenou v pôsobnosti Ministerstva obrany Slovenskej republiky. Takto zákonodarcom zvolené vymedzenie ich postavenia v systéme orgánov štátnej moci by malo mať vplyv na mieru spoľahnutia sa správneho orgánu na procesne relevantný podklad pre rozhodovanie, ktorý mu bol poskytnutý v rámci zákonom predpísanej formy súčinnosti. To prirodzene nevylučuje požiadavku na zákonom vyžadovanú potrebu riadneho hodnotenia dôkazov spojenú prípadne aj s istou opatrnosťou pri vyhodnocovaní stanovísk spravodajských služieb z hľadiska takejto dôkaznej hodnoty. Vyjadrujeme však zároveň presvedčenie, že limituje mieru neopodstatnenej, či dokonca prezumovanej nedôvery v tieto podklady. Z uvedenej premisy pôvodne vychádzali, a to dokonca v agende azylovej ochrany cudzincov aj právne názory ústavného súdnictva. Už v rozhodnutí Ústavného súdu SR v odkazovanom prípade nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 12. februára 2015, sp. zn. II. ÚS 480/2014-62[3]**,** je vykonaný rozbor povahy spravodajských informácií v otázke ich spoľahlivosti ako aj v otázke ich obmedzenej súdnej preskúmateľnosti. Požiadavka správneho súdu v takto formulovanej podobe ako podmienka možnosti vykonať súdny prieskum sa tak javí ako odklon od názoru Ústavného súdu SR. Pre účel zachovania bezpečnosti štátu v rámci režimu legitímneho utajovania informácií v štátnom záujme je na mieste vyjadriť nádej, že analyzovaný prístup správneho súdnictva nebude určujúcim pre výkladovú prax novej zákonnej úpravy poskytovania medzinárodnej ochrany.[643]

Záver

Záverom uvádzame, že okrem kľúčového cieľa tohto príspevku upozorniť na trendy postupnej erózie systému utajovania skutočností chránených zákonom, ktoré má v dôsledku načrtnutých problémov v oblasti verejnej správy pokračujúci charakter uvedený dopad niektorých rozhodnutí súdneho prieskumu s prítomnosťou utajovaných podkladov rozhodnutia správnych orgánov so sebou sekundárne vedie k ďalšiemu zásahu do sféry pôsobenia spravodajských služieb. Podmienenie preskúmateľnosti správnych rozhodnutí v konaniach,

[643] Zákon č. 69/2026 Z. z. o medzinárodnej ochrane a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

v ktorých figurujú utajované skutočnosti a vyhodnocovaním dôveryhodnosti spravodajských informácií, či dokonca zdrojov ich získania zo strany správnych orgánov a správnych súdov má v generálnom poňatí za následok faktické rozšírenie externej kontroly nielen výsledkov utajenej spravodajskej činnosti, ale aj preskúmavanie spôsobov a prostriedkov, metód či taktiky tejto činnosti. Takáto expanzia súdnej moci do sféry utajeného získavania spravodajských informácií však nemá oporu v účinnej zákonnej úprave kontrolných mechanizmov, ktoré tradične patria orgánom exekutívneho riadenia a demokratickej parlamentnej kontroly spravodajských služieb. Vo svetle uvedeného nadobúda rozhodovacia činnosť správnych súdov povahu kazuisticky presadzovaného nesystémového zásahu do oblasti národného spravodajstva v Slovenskej republike.

Zoznam použitých zdrojov

1. Dictionary [cit. 2026- 04-24]. Dostupné z: https://www.merriam-webster.com/dictionary/sub-rosa.
2. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 12. februára 2015, sp. zn. II. ÚS 480/2014-62.
3. Rozsudok Najvyššieho správneho súdu zo dňa 26. septembra 2025, sp. zn. 2 Sak/5/2025.
4. Rozsudok ESĽP vo veci Muhammad a Muhammad proti Rumunsku č. sťažnosti 80982/12 zo dňa 15. októbra 2020.
5. Word wide words, Investigation the English language across the globe [cit. 2026- 04-24]. Dostupné z:
6. https://www.worldwidewords.org/qa-sub1.html.
7. Zákon č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície
8. Zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy
9. Zákon č. 289/2016 Z. z. o vykonávaní medzinárodných sankcií a o doplnení zákona č. 566/2001 Z. z. o cenných papieroch a investičných službách a o zmene a doplnení niektorých Zákonov (zákon o cenných papieroch) v znení neskorších predpisov
10. Zákon č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov
11. Zákon NR SR č. 46/1993 Z. z. o Slovenskej informačnej službe v znení neskorších predpisov
12. Zákon č. 500/2022 Z. z. o Vojenskom spravodajstve
13. Zákon č. 395/2002 Z. z. o archívoch a registratúrach a o doplnení niektorých zákonov
14. Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok)
15. Zákon č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov
16. Zákon č. 69/2026 Z. z. o medzinárodnej ochrane a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Informácie o autorovi

JUDr. Tomáš Rulíšek, PhD., MBA
Univerzita Komenského v Bratislave
Právnická fakulta
Katedra správneho práva a environmentálneho práva
e-mail: tomas.rulisek@flaw.uniba.sk

SŤAŽNOSTI V POLICAJNOM ZBORE: INTERPRETÁCIA ŠTATISTICKÝCH ÚDAJOV

COMPLAINTS IN THE POLICE FORCE: INTERPRETATION OF STATISTICAL DATA

Simona Siriehová

Abstrakt
Článok analyzuje proces transformácie podaní označených ako sťažnosť na sťažnosti podľa zákona o sťažnostiach v podmienkach Policajného zboru. Vychádza z údajov výročných správ Ministerstva vnútra Slovenskej republiky za roky 2008 až 2025. Poukazuje na rozdiel medzi podaním označeným ako sťažnosť a sťažnosťou v právnom zmysle a na význam tohto rozlišovania pri interpretácii štatistických údajov o sťažnostiach.
Kľúčové slová
sťažnosť, podanie označené ako sťažnosť, Policajný zbor, zákon o sťažnostiach, štatistika sťažností

Abstract
The article analyses the process through which submissions labelled as complaints are transformed into complaints in the legal sense within the Police Force. It is based on data from the annual reports of Ministry of Interior of the Slovak Republic covering the period from 2008 to 2025. The article highlights the difference between a submission labelled as a complaint and a complaint in the legal sense. It also points to the importance of this distinction in interpreting statistical data on complaints.
Keywords
complaint, submission labelled as a complaint, Police Force, Act on Complaints, statistics on complaints

Úvod

Sťažnosti predstavujú nástroj kontroly výkonu verejnej správy a zároveň osobitnú formu ochrany individuálnych práv fyzických osôb a právnických osôb (ďalej len „sťažovateľ“) vo vzťahu k činnosti orgánov verejnej moci. Ich význam spočíva nielen v možnosti verejnosti domáhať sa nápravy konkrétnych pochybení, ale aj v tom, že poskytujú spätnú väzbu o fungovaní verejnej správy a umožňujú identifikovať opakujúce sa nedostatky v jej činnosti.

V podmienkach Policajného zboru (ďalej aj „PZ“) nadobúda systém vybavovania sťažností (ďalej aj „systém sťažností“) osobitný význam vzhľadom na postavenie Policajného zboru ako ozbrojeného bezpečnostného zboru,[644] ktorého činnosť je spojená s možnosťou zásahov do základných práv a slobôd. Požiadavky na zákonnosť, nestrannosť a transparentnosť vybavovania sťažností verejnosti sú preto v prostredí Policajného zboru obzvlášť významné.

Sťažnosti sú zároveň pravidelne predmetom štatistického vykazovania vo výročných správach orgánov verejnej správy. Zverejňované údaje spravidla obsahujú počet sťažností, podiel opodstatnených prípadov, najčastejšie identifikované nedostatky alebo prijaté opatrenia.

Na účely článku je potrebné rozlišovať viacero významov pojmu sťažnosť, ktoré sa môžu v aplikačnej praxi prelínať. Prvú kategóriu predstavujú podania, ktoré sťažovatelia sami označia ako sťažnosť, hoci svojím obsahom nespĺňajú znaky sťažnosti podľa zákona č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov (ďalej „zákon o sťažnostiach“).

V podmienkach PZ sú tieto podania vo výročných správach evidované ako podania označené ako sťažnosti (ďalej aj „označené podania“). Pojem „podanie označené ako sťažnosť“ nepredstavuje samostatnú kategóriu podľa zákona o sťažnostiach. Zverejňovanie údajov o označených podaniach vo veľmi podrobných výročných správach Ministerstva vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „MV SR“) však umožňuje sledovať, resp. rekonštruovať celý proces od prijatia označeného podania až po jeho premietnutie do štatistických údajov

[644] § 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov.

o sťažnostiach. Práve preto je pojem podanie označené ako sťažnosť dôležitý pre pochopenie mechanizmu vzniku štatistických údajov o sťažnostiach.

Právne východiská

Zákon o sťažnostiach je všeobecný právny predpis upravujúci ochranu práv sťažovateľov vo vzťahu k činnosti orgánov verejnej správy. Vychádza z čl. 46 Ústavy[645] Slovenskej republiky a upravuje možnosti verejnosti obracať sa na orgány verejnej správy so sťažnosťami na ich činnosť alebo nečinnosť. Ako uvádza Horvat, nositeľom práva podať sťažnosť je fyzická osoba bez ohľadu na jej štátne občianstvo, resp. trvalý pobyt, ako aj právnická osoba bez ohľadu na jej sídlo.[646]

Zákon o sťažnostiach upravuje postup pri podávaní, vybavovaní a kontrole vybavovania sťažností verejnosti. Podľa § 1 zákona o sťažnostiach sa vybavovaním sťažnosti rozumie prijímanie, evidencia, prešetrovanie a vybavenie sťažnosti. Za vybavenie sťažnosti sa považuje jej odloženie, vrátenie, oznámenie výsledku prešetrenia alebo oznámenie výsledku prekontrolovania predchádzajúcej sťažnosti.

Jednotný postup pri vybavovaní sťažností v pôsobnosti MV SR upravuje nariadenie MV SR č. 48/2019 o sťažnostiach v znení nariadenia MV SR č. 92/2020 (ďalej len „nariadenie ministerstva o sťažnostiach“), ktoré ustanovuje útvary v pôsobnosti MV SR príslušné na vybavovanie sťažností, vymedzuje ich pôsobnosť, postup pri prijímaní sťažností, evidenciu sťažností, posudzovanie obsahu, ako aj spôsob vybavovania a prešetrovania sťažností.

Pojem podanie v aplikačnej praxi často slúži ako všeobecné označenie rôznych foriem komunikácie verejnosti s orgánmi verejnej správy. Podania pritom môžu mať rozdielny právny charakter a môžu smerovať k rôznym formám ochrany práv.

Zákon o sťažnostiach v § 4 ods. 3 rozlišuje medzi podaním označeným ako sťažnosť a sťažnosťou v právnom zmysle a upravuje postup pri podaniach, ktoré síce boli verejnosťou podané ako sťažnosť, ale po posúdení ich obsahu orgánom verejnej správy nespĺňajú zákonné znaky sťažnosti.

Podľa zákona o sťažnostiach sa podanie neposudzuje podľa svojho označenia, ale podľa obsahu. Sťažnosť je pritom vymedzená pozitívne (§ 3) aj negatívne (§ 4). Podľa § 3 ods. 1 zákona o sťažnostiach sa sťažnosťou rozumie podanie, ktorým sa sťažovateľ domáha ochrany svojich práv alebo právom chránených záujmov, o ktorých sa domnieva, že boli porušené činnosťou alebo nečinnosťou orgánu verejnej správy, a zároveň poukazuje na konkrétne nedostatky, najmä na porušenie právnych predpisov.

Ustanovenie § 4 zákona zároveň taxatívne vymedzuje podania, ktoré sa za sťažnosť nepovažujú. Ide najmä o podania, ktoré majú charakter dopytu, vyjadrenia, názoru, žiadosti, podnetu alebo návrhu, podania vybavované podľa osobitného právneho predpisu, podania smerujúce proti rozhodnutiam orgánov verejnej správy, proti záverom kontroly, auditu alebo dohľadu podľa osobitného predpisu, ako aj podania obsahujúce utajované skutočnosti.

Z hľadiska štatistického vykazovania je zároveň potrebné rozlišovať medzi sťažnosťami evidovanými podľa zákona o sťažnostiach, prešetrenými sťažnosťami a opodstatnenými sťažnosťami. Podľa § 18 zákona o sťažnostiach prešetrené sťažnosti predstavujú tie sťažnosti, pri ktorých orgán verejnej správy vykonal vecné preverenie namietaných skutočností a zisťoval súlad postupu príslušného orgánu s právnymi predpismi alebo správnosť jeho postupu. Nie každá evidovaná sťažnosť sa pritom dostane do štádia vecného prešetrenia, keďže časť podaní môže byť odložená, postúpená na vybavenie alebo vybavená iným spôsobom.

Opodstatnené sťažnosti predstavujú tú časť prešetrených sťažností, pri ktorých bolo zistené porušenie právnych predpisov alebo iné nedostatky v činnosti orgánu verejnej správy.

[645] Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.
[646] HORVAT, M. *Zákon o sťažnostiach*. *Komentár*. 2. vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer SR s. r. o., 2023, s. 21.

Táto kategória je v aplikačnej praxi často vnímaná ako základný ukazovateľ funkčnosti systému vybavovania sťažností.

V podmienkach Policajného zboru je zároveň potrebné rozlišovať medzi sťažnosťami podávanými verejnosťou a sťažnosťami podávanými príslušníkmi Policajného zboru. Kým právo verejnosti na podanie sťažnosti upravuje zákon o sťažnostiach, sťažnosti príslušníkov Policajného zboru sú z jeho pôsobnosti vyňaté a vybavujú sa podľa osobitného predpisu.[647]

Dáta a metodika

Článok vychádza z kombinácie normatívnych a empirických metód. Normatívna časť je zameraná na analýzu právnej úpravy systému sťažností, empirická časť vychádza z analýzy štatistických údajov o sťažnostiach publikovaných v oficiálnych ročných správach o vybavovaní sťažností a petícií v pôsobnosti MV SR (ďalej aj „výročné správy“).[648] Výročné správy predstavujú jeden z mála zverejňovaných zdrojov informácií o podaniach verejnosti voči PZ. Ich účelom je plniť zákonnú informačnú povinnosť,[649] sumarizovať činnosť a poskytovať prehľad o vybavovaní sťažností a petícií v pôsobnosti PZ, Hasičského a záchranného zboru a verejnej správy. Výročné správy vypracúva Úrad inšpekčnej služby,[650] pričom vychádzajú najmä z údajov o sťažnostiach evidovaných v centrálnej evidencii sťažností v programe CEVISTA.[651]

V článku sú analyzované vybrané štatistické údaje o počte podaní označených ako sťažnosť, vybavovaných a prešetrených sťažností adresovaných Policajnému zboru za roky 2008 až 2025. Využité sú najmä agregované údaje z tabuliek č. 1 „Sumárny prehľad o podaniach označených ako sťažnosti a petície v pôsobnosti MV SR“ za jednotlivé roky, ktoré tvoria prílohy č. 1 výročných správ za roky 2008 až 2025. Výročné správy sú počas celého obdobia spracúvané v jednotnej forme. Ako uvádza výročná správa, pri vybavovaní sťažností MV SR dlhodobo aplikuje jednotný spôsob evidencie sťažností a ich vyhodnocovania, čo umožňuje porovnávať vybrané ukazovatele v priebehu celého analyzovaného obdobia.[652]

Vo výročnej správe za rok 2025 predstavoval celkový počet označených podaní 1 964, pričom ako sťažnosti podľa zákona bolo kvalifikovaných 1 175 podaní. Do štádia vecného prešetrenia sa dostalo 388 sťažností a ako opodstatnených bolo vyhodnotených 78 prípadov.

Uvedené údaje naznačujú, že medzi podaniami označenými ako sťažnosti a výslednými štatistickými údajmi o sťažnostiach dochádza v sledovanom období k výraznej redukcii počtu prípadov. Samotný údaj o počte opodstatnených sťažností nevypovedá len o kvalite činnosti PZ, ale aj o spôsobe právneho posudzovania a spracovania podaní.[653]

Porovnanie údajov v dlhšom časovom období zároveň umožňuje sledovať vývoj týchto vzťahov a posúdiť vplyv zmien právnej úpravy po roku 2010 na údaje o sťažnostiach.

---

[647] § 4 ods. 3 písm. c) zákona o sťažnostiach.

[648] Ministerstvo vnútra SR. Úrad inšpekčnej služby: Správy o vybavovaní sťažností a petícií v pôsobnosti Ministerstva vnútra Slovenskej republiky za roky 2008 – 2025 [online]. Bratislava: Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky. [cit. 10. 4. 2026]. Dostupné na internete: https://www.minv.sk/?urad-inspekcnej-sluzby

[649] Podľa ustanovenia § 10 ods. 3 zákona o sťažnostiach orgány verejnej správy sú povinné na požiadanie ústrednému orgánu štátnej správy pre kontrolu vybavovania sťažností predkladať ročnú správu o vybavovaní sťažností v ním stanovenom termíne a štruktúre.

[650] Úrad inšpekčnej služby je osobitnou súčasťou PZ s pôsobnosťou pre celé územie Slovenskej republiky.

[651] Podľa nariadenia ministerstva o sťažnostiach útvarom príslušným na vybavovanie sťažnosti sú zamestnanci odboru kontroly Prezídia PZ, útvarov kontroly krajských riaditeľstiev PZ, útvaru kontroly Úradu inšpekčnej služby a kancelárie ministra vnútra Slovenskej republiky.

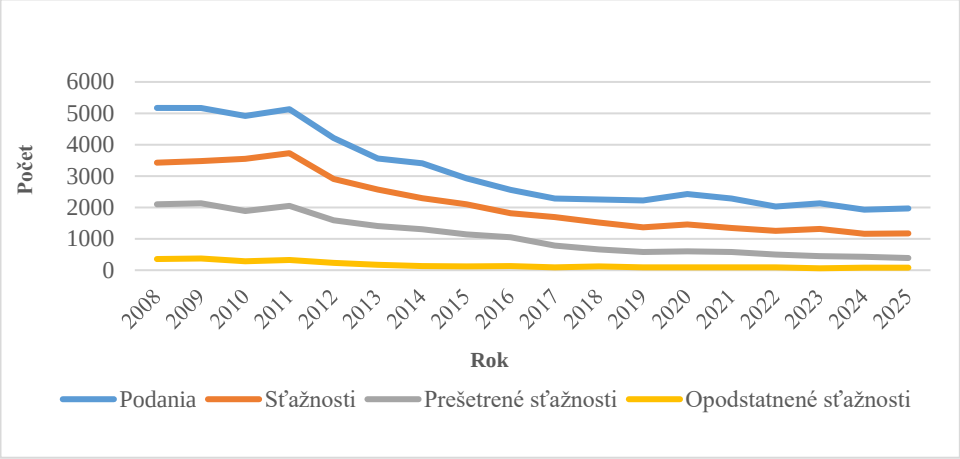
[652] Bližšie pozri výročná správa za r. 2025, s. 8.

[653] Na účely článku sa pojmom spracovanie podaní rozumie širší proces ako vybavovanie sťažností podľa zákona o sťažnostiach. Pojem zahŕňa aj úkony, ktoré predchádzajú vybavovaniu sťažností podľa zákona o sťažnostiach.

Vývoj základných ukazovateľov systému sťažností v PZ v rokoch 2008 – 2025

Dlhodobejší pohľad na vizualizované údaje o vybavovaní sťažností umožňuje lepšie pochopiť spôsob evidencie a vybavovania sťažností.

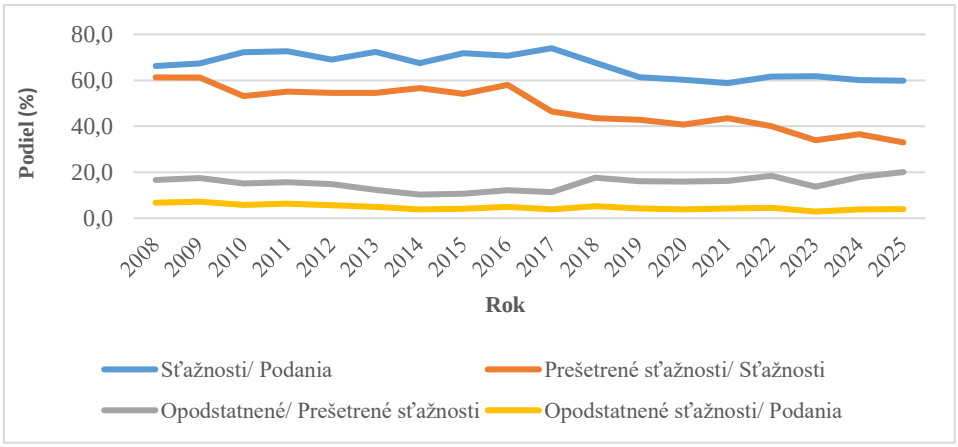
Graf 1 Vývoj počtu podaní a sťažností v PZ (2008 ─ 2025)



Zdroj: Vlastné spracovanie podľa výročných správ MV SR.

Z údajov grafu 1 je zrejmé, že počet označených podaní, sťažností aj prešetrených sťažností v sledovanom období postupne klesá. Najvýraznejší pokles možno pozorovať po roku 2011, pričom po roku 2017 sa vývoj čiastočne stabilizuje.

Graf 2 Vývoj pomerových ukazovateľov systému sťažností v PZ (2008 – 2025)



Zdroj: Vlastné spracovanie podľa výročných správ MV SR.

Graf 2 zachytáva vzťahy medzi jednotlivými kategóriami označených podaní a vykazovaných sťažností. Na rozdiel od predchádzajúceho grafu 1 neukazuje samotné počty, ale to, aká časť označených podaní sa stáva sťažnosťami, aká časť sťažností je prešetrená a aký podiel z nich je vyhodnotený ako opodstatnený.

Najvýraznejšia zmena je viditeľná pri ukazovateli „Prešetrené sťažnosti/sťažnosti“. Kým v prvých rokoch sledovaného obdobia bolo vecne prešetrených viac ako 60 % sťažností, po roku 2017 tento podiel výraznejšie klesá a v roku 2025 dosahuje približne tretinu evidovaných sťažností.

Naopak, podiel opodstatnených sťažností vo vzťahu k prešetreným sťažnostiam zostáva počas väčšiny sledovaného obdobia relatívne stabilný. To naznačuje, že najvýraznejšie zmeny

sa odohrávajú pri rozhodovaní o tom, ktoré podania označované ako sťažnosti budú predmetom vecného prešetrenia.

Vplyv právnej úpravy na údaje o sťažnostiach

Pri interpretácii analyzovaných údajov je potrebné zohľadniť aj zmeny právnej úpravy. V roku 2010 nadobudol účinnosť aktuálny zákon o sťažnostiach, ktorý zaviedol podrobnejšie pravidlá evidencie, vybavovania a kategorizácie sťažností. Tieto zmeny ovplyvnili nielen vybavovanie sťažností, ale aj vykazovanie údajov vo výročných správach o sťažnostiach.

Nová právna úprava zároveň rozšírila okruh podaní, ktoré sa za sťažnosť nepovažujú, a zvýšila formálne požiadavky na podania. V dôsledku toho sa časť podaní, ktoré mohli byť podľa predchádzajúcej právnej úpravy evidované ako sťažnosti, po roku 2010 začala vybavovať v inom režime alebo bola zo systému sťažností vylúčená. Pokles počtu sťažností preto nemožno vysvetľovať len nižšou aktivitou verejnosti, ale čiastočne aj zmenou spôsobu evidencie a spracovania podaní.

Zásadná zmena nastala najmä v oblasti negatívneho vymedzenia sťažnosti. Kým predchádzajúca právna úprava[654] obsahovala užší okruh podaní vylúčených z režimu zákona o sťažnostiach, v platnej právnej úprave je výrazne rozšírený okruh podaní, ktoré sa za sťažnosť nepovažujú. Aktuálny zákon o sťažnostiach zároveň zaviedol kategóriu odloženia sťažností a podrobnejšie upravil problematiku opakovaných sťažností a sťažností proti vybavovaniu sťažnosti. V porovnaní s predchádzajúcou právnou úpravou sa tým rozšíril rozsah možných spôsobov vybavenia podaní a zároveň sa zmenila aj interpretácia celkového počtu vybavených sťažností.

Zákon o sťažnostiach bol doposiaľ novelizovaný päťkrát, a to v rokoch 2012, 2015, 2016, 2017 a 2019. Za najvýznamnejšiu možno považovať novelu vykonanú zákonom č. 94/2017 Z. z., účinnú od 1. júna 2017, ktorá priniesla rozsiahlejšie zmeny v procesnej úprave vybavovania sťažností.

Významný vplyv na vývoj sledovaných údajov mohla mať práve novelizácia zákona o sťažnostiach z roku 2017, ktorou bola zrušená možnosť podať sťažnosť ústne do záznamu.[655]

Ako sa uvádza v dôvodovej správe,[656] podávanie sťažnosti ústne do záznamu bolo podľa poznatkov z aplikačnej praxe často zneužívané sťažovateľmi, ktorí sa domáhali spísania rozsiahlych podaní bez jednoznačného určenia predmetu sťažnosti alebo konkrétnych porušení práv.

Od roku 2017 je preto možné podať sťažnosť už len písomne alebo elektronicky. Časť podaní tak mohla byť častejšie odkladaná alebo vybavená mimo režimu zákona o sťažnostiach z dôvodu nesplnenia formálnych požiadaviek.[657]

Postupné novelizácie zákona o sťažnostiach viedli k podrobnejšej úprave pravidiel vybavovania sťažností. Tým sa zároveň spresnil postup pri posudzovaní a spracovaní označených podaní. Časť označených podaní tak môže byť vyradená zo systému vybavovania sťažností nie pre svoj obsah, ale pre nesplnenie zákonných náležitostí. Napríklad v roku 2025

[654] Podľa § 4 zákona č. 152/1998 Z. z. o sťažnostiach sa za sťažnosť nepovažujú podania sťažovateľov podané ako dopyt, ktorým sa nedomáhajú ochrany svojich práv, podania upozorňujúce na činnosť iného orgánu verejnej správy, podania vybavované podľa osobitného predpisu alebo podania smerujúce proti rozhodnutiam vydaným v správnom konaní.

[655] Formu záznamu je možné v súčasnosti použiť len v prípade, ak sa na orgán verejnej správy dostaví sťažovateľ, ktorému jeho zdravotný stav bráni v tom, aby sťažnosť v písomnej podobe vyhotovil sám.

[656] Národná rada SR. *Dôvodová správa k vládnemu návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov* [online]. 2017, s. 7. [cit. 29. 3. 2026]. Dostupné na internete: https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=434001

[657] Najčastejším spôsobom podávania sťažností v pôsobnosti MV SR v roku 2017 bolo písomné podanie. Nasleduje podanie sťažnosti ústne do záznamu (do 31. 5. 2017) a najmenej využívanou formou bolo podanie sťažnosti v elektronickej podobe – bližšie pozri výročnú správu za rok 2017, s. 5.

bolo z dôvodu nesplnenia zákonných požiadaviek podľa § 4 ods. 3 zákona o sťažnostiach vyradených 162 podaní, čo predstavovalo viac ako 8 % všetkých označených podaní.

Zmeny právnej úpravy môžu ovplyvniť nielen samotné vybavovanie sťažností, ale aj vývoj sledovaných ukazovateľov. Pokles alebo nárast počtu sťažností preto nemusí odrážať len zmenu počtu podaní verejnosti alebo kvality činnosti Policajného zboru, ale môže súvisieť aj so zmenou evidencie, kategorizácie a posudzovania podaní.

Z analytického hľadiska je preto potrebné vnímať údaje o sťažnostiach nielen ako výsledok činnosti sťažovateľov, ale aj ako výsledok spôsobu právneho posudzovania a spracovania podaní.

Sťažnostná schéma

Proces transformácie označených podaní na vykazované sťažnosti možno znázorniť prostredníctvom orientačnej sťažnostnej schémy:

PODANIA OZNAČENÉ AKO SŤAŽNOSŤ
(nové a rozpracované z predchádzajúceho obdobia)
↓
PRÁVNE POSÚDENIE PODANIA → postúpené v rezorte, odložené,[658] vybavené podľa osobitného predpisu[659]
↓ - (*údaje sa nezapočítavajú do štatistiky sťažností*)[660]- - - - - - - - - - - - - - - - - -
SŤAŽNOSTI → odložené,[661] postúpené mimo rezortu MV SR
↓
PREŠETRENÉ SŤAŽNOSTI → neopodstatnené, bez možnosti prešetrenia
↓
OPODSTATNENÉ SŤAŽNOSTI

Schéma zjednodušene zachytáva postup spracovania označených podaní v systéme vybavovania sťažností. Zobrazuje postup od prijatia podania označeného ako sťažnosť až po opodstatnené sťažnosti, ktoré predstavujú jednu z konečných analytických kategórií štatistického vykazovania.

Záver

Analýza údajov o vybavovaní sťažností v podmienkach Policajného zboru poukazuje na to, že štatistické údaje o sťažnostiach nezachytávajú celý rozsah podaní verejnosti. Medzi podaním označeným ako sťažnosť a sťažnosťou podľa zákona o sťažnostiach existuje zákonný postup, v rámci ktorého sa určuje, ktoré z týchto podaní budú posudzované ako sťažnosť podľa zákona o sťažnostiach, ktoré budú vybavené v inom režime a ktoré budú zo sťažnostného systému vylúčené. Výslednú podobu vykazovaných údajov tak ovplyvňuje nielen počet podaní verejnosti, ale aj právne pravidlá ich evidencie, posudzovania a vybavovania.

Pojem sťažnosť sa preto v bežnom jazyku a v právnom význame podľa zákona o sťažnostiach nemusí chápať rovnakým spôsobom. Kým verejnosť môže ako sťažnosť označovať rôzne formy podaní, orgány verejnej správy sú povinné posudzovať ich podľa obsahu a právnej povahy. Práve tento rozdiel v chápaní pojmu sťažnosť predstavuje jeden z faktorov ovplyvňujúcich interpretáciu údajov o sťažnostiach. Spôsob vykazovania údajov o sťažnostiach vo výročných správach môže zároveň ovplyvňovať predstavu verejnosti o fungovaní systému vybavovania sťažností.

Uvedené zistenia vytvárajú priestor pre ďalší výskum systému vybavovania sťažností a transparentnosti zverejňovaných údajov o sťažnostiach vo verejnej správe.

---

[658] § 4 ods. 3 písm. a), b), d), e), f) zákona o sťažnostiach.
[659] § 4 ods. 3 písm. c) zákona o sťažnostiach.
[660] Údaje sa nezapočítajú do štatistiky vybavovaných sťažností v zmysle metodiky Úradu vlády Slovenskej republiky s cieľom zabezpečenia jednotnosti vykazovania údajov za jednotlivé rezorty.
[661] § 6 zákona o sťažnostiach.

Zoznam použitých zdrojov

1. HORVAT, M. *Zákon o sťažnostiach*. *Komentár*. 2. vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer SR s. r. o., 2023. ISBN 978-80-571-0586-2.
2. Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky. Úrad inšpekčnej služby: *Správy o vybavovaní sťažností a petícií v pôsobnosti Ministerstva vnútra Slovenskej republiky za roky 2008 – 2025* [online]. Bratislava: Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky. [cit. 10. 4. 2026]. Dostupné na internete: https://www.minv.sk/?urad-inspekcnej-sluzby
3. Národná rada Slovenskej republiky. *Dôvodová správa k vládnemu návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov* [online]. 2017. [cit. 29. 3. 2026]. Dostupné na internete: https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=434001
4. Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov
5. Zákon č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov
6. Zákon č. 152/1998 Z. z. o sťažnostiach
7. Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov
8. Zákon č. 94/2017 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov
9. Nariadenie Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 48/2019 o sťažnostiach v znení nariadenia Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 92/2020

Informácie o autorovi

Ing. Simona Siriehová
Akadémia Policajného zboru v Bratislave
Katedra správneho práva
e-mail: simona.siriehova@akademiapz.sk

THE IMPACT OF COURT DECISIONS ON MISDEMEANOUR LAW ENFORCEMENT ACTIVITIES

Tamás Skorka

Abstract
Misdemeanour law—as part of administrative law—imposes sanctions for conduct that is considered less harmful to society under Hungarian law than that covered by criminal law. The two most important actors in the field of misdemeanour law are the police, as the general authority responsible for misdemeanours, and the courts. Decisions made by the police may be appealed to the court for legal redress. However, the court also influences police legal practice through its decisions in expedited proceedings, enforcement proceedings, or following preparatory proceedings. This study examines this process.
Keywords
misdemeanour law, police, court, legal remedy, legal practice

The Development of Misdemeanour Law

In the Hungarian legal system, misdemeanour law emerged after World War II as a result of the codification of criminal law under the socialist regime. Before this, minor offences that did not warrant criminal liability were sanctioned under the law of petty offences, which had evolved from criminal law. After a brief period of coexistence between misdemeanour law and administrative offence law, misdemeanour law was abolished in 1955. Some of the conduct previously sanctioned under the law of misdemeanours was incorporated into the criminal law. In contrast, less serious criminal conduct and conduct contrary to administrative regulations found their place in the law of administrative offences. Misdemeanour law thus became a Janus-faced legal institution, with administrative features significant alongside its roots in criminal law. The difficulty stemmed from the dual nature of the legal field to be regulated. The adjudication and sanctioning of criminal conduct that falls outside the scope of criminal law and administrative violations, as well as violations that disregard administrative body regulations, require different regulatory approaches. The concept of punitive power exercised by administrative bodies proved unsuccessful. Misdemeanour proceedings have proven more effective in addressing criminal conduct, while sector-specific administrative fines have been more effective in addressing conduct that violates the order of public administration. In the preamble to the Act on Misdemeanors, Misdemeanor Proceedings, and the Misdemeanor Registration System (Act II of 2012; hereinafter: Misdemeanor Act), currently in force in Hungary, the legislature clearly states that *"Effective action against criminal acts that violate or endanger the generally accepted rules of social coexistence, yet do not possess the risks and danger necessary for punishment as criminal offenses…"* is the purpose of the law. The legislation has thus returned to its roots in criminal law. Critics of the legislation often refer to it as latent misdemeanour law[662] or minor criminal law, outside the scope of criminal law. [663]

Characteristics of the Law on Misdemeanours

In Hungary, the first statutory regulation of administrative offence law was enacted in Act I of 1968 on Administrative Offences. The Act contained both substantive and procedural rules. In addition to these, enforcement was also regulated therein, and the more significant elements of administrative offences were included in the legislation. However, the specific statutory elements were regulated by government decree, and local municipal decrees could also classify certain behaviours as unlawful (of a particular nature). The second Act on

[662]Nagy, M. A kihágástól a kihágásig. In: P. Hack, G. Horváth, & E. Király (Szerk.). *Kodifikációs kölcsönhatások: Tanulmányok Király Tibor tiszteletére* (185–201. o.). ELTE Eötvös Kiadó, 2016.
[663]Árva, Zs. In memoriam szabálysértési jog? In: Zs. Peres & G. Pál (Szerk.). *Ünnepi tanulmányok a 80 éves Tamás András tiszteletére: Semper ad perfectum* (21–32. o.). Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021.

Misdemeanours also retained this method of regulation. The currently effective Act on Misdemeanours, however, broke with this tradition, first stating that only an act of law and later that only the Act on Misdemeanours may classify a given act as a misdemeanour. The application of the fundamental principle of criminal law, namely the principle of *nullum crimen sine lege*, in the law on administrative offences clarifies the shift of this legal field toward criminal law. With the application of this principle, regulatory legislation in this area ceased to exist, thus excluding not only the government but also local governments from enacting administrative offence laws.

Dual-tiered offences also point to the connection with criminal law. In terms of offence classification by severity, felonies are the most serious, while offences of lesser severity are misdemeanours. In terms of the degree of danger to society, continuing the sequence, offences of lesser gravity than misdemeanours are administrative offences punishable by detention, followed by other administrative offences. Administrative offences punishable by detention have been classified in a separate chapter of the current Administrative Offences Act. The twenty offences listed here account for nearly one-fifth of all offences. These offences correspond to twenty-nine provisions of the twenty-five offences in the current Hungarian Criminal Code. Entering another person's residence, other premises, or an enclosed area belonging thereto against the will of the occupant or the person in control thereof, or by deception, or remaining there, constitutes a misdemeanour in the basic case.[664] However, if this occurs at night, in a group, while armed, or with weapons, then it constitutes a criminal offence.[665]

The shift toward criminal law is reinforced by both the new substantive and procedural provisions coming into effect. The current law includes provisions on repeat offences, and the legal institution of warrants and the regulation of mediation procedures have also been introduced. The use of identification parades or facial analysis has also been incorporated into the means of evidence in misdemeanour proceedings under criminal procedural law.
The Act on Misdemeanours regulates the relationship between misdemeanour law and criminal and administrative proceedings, such that if a criminal offence or an administrative violation punishable by a fine is established, no misdemeanour proceedings can be initiated.

The field of misdemeanour law is characterised by a high degree of latency. In this branch of law, the imposition of liability depends not so much on the parties' desire for punishment as on the number of official inspections. Administrative law is well-suited to responding quickly to changing circumstances. It has become an effective tool in the fight against the coronavirus, ensuring that those who violate protective measures are effectively sanctioned.[666] However, administrative law can often be applied instead of criminal liability, as is the case in Hungary with regard to migration-related matters.[667] The virtue of administrative law is that, while ensuring that criminal law safeguards are met, it can also meet the requirement for swift and efficient case handling.

A distinctive feature of administrative offence law is its codified nature. A comprehensive, uniformly structured law regulates the substantive, procedural, and enforcement norms of administrative offence law. This regulation effectively promotes legal clarity and, thereby, legal certainty, while also reflecting the relative autonomy of this branch of law.

---

[664] Section 166 of the Act on Misdemeanors

[665] Act C of 2012 on the Criminal Code, Section 221(2)

[666] Hautzinger, Z. Migratory Impacts on Law Enforcement. In: HAUTZINGER, Zoltán (ed.): *Dynamics and Social Impact of Migration.* Budapest, Dialóg Campus Kiadó,. (161–165. p.), 2019.

[667] For further details, see: Skorka, T. The (new) *General Administrative Offenses Authority and the Pandemic. Belügyi Szemle*, 70(6), 1293–1319, 2022. https://doi.org/10.38146/BSZ.2022.6.9

The Structure of the Act on Misdemeanours and the Competent Authorities

The Act on Misdemeanours essentially consists of five main parts. In the first two parts, the substantive legal provisions are followed by the procedure for misdemeanours. The third part deals with enforcement, and the fourth with the misdemeanour registration system. The fifth part, which serves as a special section of the Act, lists the specific offences. This unified structure facilitates law enforcement activities.

The current Administrative Offences Act designates five authorities with jurisdiction over administrative offences: the police, the National Tax and Customs Administration, the National Public Health Centre, a designated body of the government office, and the courts. In addition, there are bodies authorised to impose on-the-spot fines, which may apply such fines to perpetrators of the specified administrative offences.

These five bodies are by no means equal in terms of case distribution. The National Tax and Customs Administration has authority over nine types of offences, but the number of proceedings conducted annually is barely over 1,000. Each has jurisdiction over one type of offence: the body designated by the government and the National Public Health Centre.

The police, however, act as the general administrative authority for minor offences. With two exceptions, the police may impose on-the-spot fines for the commission of any minor offence. In cases not assigned by law to another body's jurisdiction, the police act as the general administrative authority for minor offences. In addition, it conducts preliminary proceedings in cases of administrative offences punishable by detention, and, in cases of sanctions imposed by its own administrative authority and by the court, it carries out enforcement proceedings and performs the tasks assigned to Hungary under the legal assistance system for administrative offences.

The court decides on proceedings initiated for administrative offences punishable by detention, as well as other administrative offences referred to it; it adjudicates appeals and participates in enforcement proceedings.

It is clear from the above that the two most important bodies in the Hungarian administrative offence system are the police and the courts.

The Appeal System under the Act on Misdemeanours

Part Two of the Act on Misdemeanours addresses misdemeanour proceedings. Chapter VI begins with a list of fundamental provisions, which includes the principle of the right to appeal. The right to legal remedy is based on Article XXVIII(7) of the Fundamental Law of Hungary: *"Everyone has the right to seek legal remedy against any judicial, administrative, or other public administrative decision that infringes upon their rights or legitimate interests."*

According to Section 35(1) of the Act on Misdemeanours*, "an appeal may be filed against a decision of the misdemeanour authority, a court order, or other measures taken by the misdemeanour authority or the court, as well as against a failure to take such measures—unless this Act provides otherwise."* The legal remedies specified by the Act are objection, appeal, and complaint. Unless otherwise provided by the Act on Misdemeanours, an objection may be filed against a decision of the administrative authority imposing a penalty or measure; a complaint may be filed against any other decision or measure of the administrative authority, or against its failure to act; and an appeal may be filed against a court order.

One of the decisive reasons for enacting the current Misdemeanour Act was that the previous Misdemeanour Code did not provide for judicial review of administrative decisions. The police and law enforcement agencies are part of the public administration.[668] Thus, even in

[668]Buzás, G. The role of administrative proceedings (trial) in law enforcement: The judicial review of administrative decisions and its effects on law enforcement operations. In: *The Impact of Court Decisions on the Activities of Security Services.* (pp. 44–53), 2025.

cases where the police, as a misdemeanour authority, make decisions, it is necessary to ensure that persons subject to the proceedings have the option to appeal to the court.

Review of objections filed with the administrative authority

The administrative authority divides cases into two categories based on the content of the complaint received. If the facts are clear and a well-founded decision can be made based on the complaint, the authority issues a decision within fifteen days. The person subject to the proceedings may seek legal remedy against the decision. This is done by submitting a request for a hearing. In administrative violation proceedings, the person subject to the proceedings has the right to present their defence orally. The authority summons the person subject to the proceedings, hears them, and then issues a final decision. The person subject to the proceedings may file an objection against this decision. This is considered a legal remedy under the Administrative Violations Act. The administrative authority either upholds the grounds outlined in the objection and amends its decision, or rejects it (because it is late or not filed by the entitled party), or forwards it to the court within eight days of receipt, or within fifteen days following the conclusion of evidentiary proceedings. Law enforcement agencies have strongly criticised this solution, arguing that it creates a two-step legal remedy and significantly prolongs proceedings.

If the complaint is insufficient to adjudicate the violation, the administrative authority conducts an evidentiary proceeding. It issues a decision within thirty days (the deadline may be extended by an additional thirty days). The person subject to the proceedings may file an objection to the decision rendered in this manner, the adjudication of which follows the same procedure as described above.

Based on the objection, the administrative authority may amend its decision only in limited circumstances. First, if it has reduced the severity of the penalty while upholding liability, or if the objection has revealed new facts of which the authority was unaware at the time the decision was made. In such cases, it may revoke its decision or amend it in favour of the person subject to the proceedings. However, a subsequent objection to this decision may be directed only against the amended portion; otherwise, it must be dismissed.[669]

Review of the Objection by the Court

An objection to a decision of the administrative authority is adjudicated by the district court in which the administrative authority that issued the substantive decision is headquartered.[670] In administrative offence cases, the court acts as a single judge. In certain cases, a court clerk may also preside.

The court may generally proceed in two ways regarding the objection: based on the documents or by holding a hearing. The court reviews the received objection within five days and decides on its transfer, dismissal, or suspension. If the decision was issued by a disqualified member of the administrative authority or if the authority exceeded its jurisdiction, the court shall set aside the decision, return the documents, and order a new proceeding. If the aforementioned measures are not taken, the court shall adjudicate the case on its merits.
The adjudication on the merits is based either on the documents or takes place during a hearing. The court holds a hearing if the person subject to the proceedings requests it in their objection, or if the court deems a hearing necessary. The court is not required to hold a hearing if, based on the documents, it determines that the objection is well-founded and the court's decision corresponds to the request or exceeds the terms of the request in favour of the offender.[671]

[669] Section 105 of the Szabs. tv.
[670] Section 43(2) of the Security Services Act
[671] Section 110(1) of the Security Services Act

The court upholds the administrative authority's decision if the objection is unfounded. It modifies the decision in favour of the person subject to the proceedings if new evidence has emerged, or, if the administrative authority incorrectly applied a legal provision, it modifies the decision accordingly.[672]

Thus, the court first has the opportunity to review the administrative authority's proceedings and their legality through the legal remedy—typically the objection. The Administrative Offences Act provides for communication between the administrative authority and the court. If the administrative authority—when filing the objection—has expressly indicated its intention to participate in the hearing, the court may not hold the hearing in its absence. Unfortunately, administrative authorities rarely avail themselves of the opportunity for court representation. Due to heavy caseloads, participating in court hearings represents a significant time commitment for administrative officers. They only exercise this option in so-called "sensitive" cases, complex traffic violation cases, or in expedited proceedings. Yet this would be a good opportunity, on the one hand, to represent the authority's position—essentially the "prosecution"—and, on the other hand, to gain insight into the court's decision-making process.

Police officers handling administrative offences often criticise court decisions on appeal, arguing that the penalties are too lenient and lack sufficient deterrent effect. Courts routinely reduce the penalties imposed in administrative proceedings. Because of judicial independence, the court's decision cannot be fundamentally questioned, but the phenomenon exists. The explanation for this phenomenon likely lies in the fact that the judge presiding over the misdemeanour case also adjudicates criminal cases and makes decisions by comparing the objective gravity and social danger of the two offences. The sanctions imposed in criminal cases and misdemeanour cases must be proportionate to one another. Police officers handling misdemeanour cases have no insight into this proportionality.

The Role of Judicial Review in Enforcement Proceedings

In nearly half of administrative decisions, there is no voluntary compliance, and enforcement proceedings are initiated. In enforcement proceedings, if the obligation to pay a fine is not fulfilled or the imposed or agreed-upon community service is not performed, these must be converted into detention. The court converts each unpaid fine of 6,500 forints and each hour of community service into one day of detention for a misdemeanour. If, based on the documents received, the court determines that the statutory conditions for conversion are not met, it refrains from conversion; and if a violation of the law occurred during the main proceedings or enforcement, it shall simultaneously order the enforcement authority in its ruling to continue enforcement; or if it detects a violation of the law in the main proceedings, it shall set aside the decision and oblige the administrative authority to conduct new proceedings and issue a new decision.[673]

This is a very powerful authority in the court's hands. The court thus not only reviews the conditions for conversion but also examines the legality of the entire procedure. In its order, the court points out the administrative authority's erroneous interpretation of the law. This is perhaps the strongest tool at the judges' disposal, since a much larger proportion of proceedings proceed to the enforcement phase than would be subject to judicial review through legal remedies. Among the most common errors is when the administrative authority interprets the content of the framework provisions differently from the court. For example, the two parties differ in their opinions regarding the legal classification of a traffic violation. A frequent issue is the enforceability of the decision. When should decisions be considered served? In which

[672] Section 116(1) of the Act
[673] Section 141(7) of the Act on Misdemeanors

cases is service by publication acceptable? In these differing interpretations of the law, the court's position naturally prevails.

Judicial Jurisdiction in Expedited Misdemeanour Proceedings

Following the police's preliminary proceedings, the court conducts the misdemeanour proceedings against perpetrators of offences punishable by misdemeanour detention. There is an expedited form of this procedure in which the police take into custody a person caught in the act of committing an offence punishable by detention, for the purpose of conducting expedited court proceedings. The police must bring the person subject to the proceedings before the court within seventy-two hours. Following the arrest, the police send the evidence to the court on an expedited basis, and the court sets the hearing date. And this is where the court's supervisory role comes into play. Here, the court has the opportunity to shape the police's arrest practices. There are objective and subjective conditions for administrative detention. The police primarily focus on the objective, factual conditions (being caught in the act and the offence being punishable by detention). The court, however, also examines the subjective circumstances. These include the objective gravity of the act committed, the circumstances of the commission, the personal circumstances of the person subject to the proceedings, and the person's prior record of administrative offences. Thus, the court's assessment also includes an examination of the requirement of necessity and proportionality. Although the case is formally suitable for expedited proceedings, is the restriction of personal liberty actually necessary? In addition to conducting ordinary preliminary proceedings against the offender, the police may impose an on-the-spot fine or issue an on-the-spot warning.[674]

In the specific case, the district court did not hold a hearing in the context of bringing the defendant before the court for committing an offence against property involving theft in violation of Section 177(1)(a) of the Act on Misdemeanours. According to the facts of the case, during a shoplifting incident, the defendant, in addition to purchasing several items, concealed the items intended for theft in his bag, which was discovered by security personnel. The value of the items intended for theft was 26,000 forints. The police took the perpetrator into custody, but the court ultimately did not proceed under expedited proceedings; instead, it adjudicated the case under preliminary proceedings. According to the court's reasoning, taking the subjective circumstances into account, detention was not warranted. Regarding personal circumstances, the court noted that the perpetrator was a disabled pensioner who had stolen goods and food necessary for subsistence, that the value of the theft barely exceeded half the threshold for a misdemeanour, and that the damage had been compensated. Furthermore, the person subject to the proceedings had no prior record of misdemeanours.

To enforce the police's application of the subjective criteria, the court may decide that the conditions for detention do not exist. Therefore, there is no need for a hearing under the expedited procedure, and the court orders the police to release the detained person.[675] These court orders serve as a warning to the police, calling into question the legality and professionalism of their work.

The Impact of Decisions by the Constitutional Court and the Supreme Court on Administrative Offence Practice

The Constitutional Court is not part of the ordinary court system. The Constitutional Court is the supreme body for the protection of the Fundamental Law. Adjudicating misdemeanour cases is not within its jurisdiction. Nevertheless, misdemeanour cases do come before the Constitutional Court a few times a year, and these decisions serve as guidelines for law enforcement agencies.

[674]Skorka, T. The Evolution of Misdemeanor Detention. *Magyar Rendészet.* 25(2), p. 245, 2025.
[675] Misdemeanor Act, Section 125(2)

This may occur at the initiative of a judge, if the constitutionality of the legislation applicable to a specific case is in question, or based on a constitutional complaint, when the constitutionality of a judicial decision must be examined.

One of the best examples of a Constitutional Court proceeding initiated by a judge is the case of administrative proceedings initiated for violations of the rules governing habitual residence in public spaces. Three district courts—the Kaposvár, Székesfehérvár, and Pest Central District Courts—simultaneously suspended the administrative proceedings pending before them for violations of the rules governing habitual residence in public spaces and initiated proceedings to declare the unconstitutionality and annulment of Section 178/B(1), (4) and (7) of the Act on Misdemeanors, as well as the entire Section 178/B of the Act on Misdemeanors, to be declared unconstitutional and annulled. According to the motions, the aforementioned provisions of the Act on Misdemeanours violate the freedom of movement and the fundamental human right to choose one's place of residence freely. Several provisions of the statute violate the principle of the rule of law, as they fail to meet the requirement of legal clarity and open the door to arbitrary application. The statute targets homeless persons, which leads to prohibited discrimination based on financial and social status, the petitions state. Furthermore, the regulation reduces the authorities' discretion, narrows the scope of sanctions compared to general provisions, and the prospects for a successful legal remedy against detention are inherently slim; therefore, it violates the rights to equality before the law, equal treatment, and due process.

The Constitutional Court's decision dismissed the petition, found no violation of the Fundamental Law, and did not invalidate the referenced provision of the Act on Public Order and Security. According to its reasoning, the provision is not discriminatory because it does not penalise an objective fact independent of the person concerned—namely, being homeless—but rather a violation of a law enforcement-related duty to cooperate, specifically that the homeless person fails to avail themselves of the protection offered. The facts of the case also do not violate the requirement of legal clarity, since the term used in the law does not contain an exhaustive list. In every case, it falls to the law enforcement agency to determine whether the person in question is actually residing in a public space on a habitual basis. The court also did not find an unlawful deprivation of personal liberty or a restriction of remedies. According to the Constitutional Court, the principles of necessity and proportionality are applied in administrative offence proceedings to both coercive measures and the system of sanctions. Administrative detention is a legal institution of administrative law that is sufficiently safeguarded by guarantees.[676]

The ordinary legal remedy against decisions made by the administrative authority is an objection, which the district court adjudicates. However, in some cases, decisions by higher courts also concern administrative offence cases. This applies when personal rights are violated in the case or when the case involves claims for damages arising from administrative offences. The Supreme Court's precedent-setting decision No. Pfv. 20837/2021/5 was issued regarding a violation of personal rights. The Supreme Court's decision has a significant impact on police practices regarding administrative detention, as it states that a coercive measure restricting personal liberty is lawful if the applicable procedural rules were followed and, beyond that, the imposition of the coercive measure is justified: the requirements of necessity and proportionality are met. The legality of administrative detention must be assessed not only from a formal perspective but also from a substantive one! I have already explained the significance of this.

[676] DECISION 19/2019 (VI. 18.) AB OF THE CONSTITUTIONAL COURT on the unconstitutionality of Section 178/B of Act II of 2012 on the determination of the unconstitutionality of Section 178/B of Act II of 2012 and its annulment, and on the establishment of constitutional requirements regarding the application of this provision

Court practice exerts a significant influence on the police's law enforcement activities in yet another respect. Misdemeanour law is inextricably linked to criminal law. Opinions issued by the Judicial Council and court decisions in criminal law are applied in the corresponding areas of misdemeanour law. The principles of sentencing,[677] the principles for adjudicating traffic accidents caused by drunk driving[678], and the assessment of speeding during accident investigations[679] —all of these are judicial decisions that have been incorporated into the application of misdemeanour law.

Prosecutor, judge, administrative offence investigator

We have already seen above the practical impact of the courts on administrative authorities' law enforcement activities. Outside the courts, however, the prosecutor's office also exerts a significant influence on the work of administrative officers. The Misdemeanour Act provides the prosecutor's office with several opportunities to review legality. The person concerned may file a complaint regarding the coercive measures taken by the misdemeanour authorities, or even regarding their failure to take such measures. Among the coercive measures, the approval of a summons also falls within the prosecutor's office's jurisdiction. The administrative authority must also send its decisions terminating the proceedings to the prosecutor's office, thereby ensuring that the prosecutor's office has the opportunity to identify unlawful or improper decisions. The prosecutor reviews complaints filed against the administrative authority's measures and decisions. The prosecutor's decision is binding on the administrative authority.

The prosecutor shall bring to the attention of the head of the administrative authority, in writing, any deficiency that does not constitute a violation of the law and any minor violation of the law that does not warrant action. The prosecutor may request that the head of the competent authority inform the prosecutor of their position regarding the notice within thirty days.[680] If the prosecutor detects a serious violation of the law, an omission, or an unlawful situation in the administrative proceedings, he or she issues a formal notice in the exercise of their public interest protection duties. The authority must either remedy the violation or inform the prosecutor that it does not agree with the contents of the notice. In this case, the matter is brought before the court.

The prosecutor also has the option to seek a retrial if the person who imposed the on-the-spot fine classified a criminal offence as an administrative violation.[681] One of the most common examples is when the police impose an on-the-spot fine on a person for shoplifting, only to learn later that criminal proceedings are already underway against that person. The criminal proceedings were initiated either because the aggregate value of thefts exceeded the threshold for administrative offences, or because the crime of commercial theft resulted from the commission of minor thefts for regular financial gain. The revocation of the on-the-spot fine does not violate the *ne bis in idem* principle, as the decision imposing the on-the-spot fine does not constitute res judicata because a court did not issue it. In light of this, the prosecution may also bring charges for an administrative offence that an on-the-spot fine has already sanctioned.[682]

[677] BK Opinion No. 56 – On factors to be considered in sentencing

[678] BK Opinion No. 79 – On the criteria for assessing offences committed in connection with the misdemeanour of driving while intoxicated and the misdemeanour of driving while under the influence

[679] BJE Decision No. 6/1998

[680] Act CLXIII of 2011 on the Public Prosecutor's Office, Section 26(7)

[681] Section 128(3) of the Administrative Offenses Act

[682] SZABÓ, J., & MESTER-KRIZSA, A. The ne bis in idem principle in the context of administrative and criminal proceedings – reflections on the implications of the Court of Justice of the European Union's latest decision. *European Law*, 22(4), p. 4, 2022.

Concluding Remarks

I agree with Gábor Buzás's assertion that the police and law enforcement agencies are part of the public administration; therefore, their decisions made within the scope of administrative authority may be reviewed by a court in accordance with procedural rules.[683] Although misdemeanour proceedings differ from general administrative procedures and are considered a separate procedure, judicial review still applies, which affects law enforcement activities.[684] In Hungary, the police are the primary authority for general misdemeanours. Alongside the police, the court is the most important actor in misdemeanour proceedings. The five most important points of connection between administrative offence proceedings conducted by the police and the activities of the courts are: adjudication of appeals (objections), oversight of enforcement and expedited proceedings, retrial proceedings, and, finally, the precedent-setting decisions of the Constitutional Court and the Supreme Court. The two bodies belong to different branches of government and are characterised by distinct features in their structures and operations. The police is an organisation operating within a hierarchical command system, in which specialised management channels decisions from the central authority to the executive bodies. The courts operate under the principle of judicial independence. Consistent judicial practice is ensured through conferences and the precedent-setting decisions of higher courts. The harmonisation of the two legal practices is achieved through consultations between the mid-level bodies of the two agencies and joint continuing education programs. For years, in addition to representatives of the National Police Headquarters, specialised instructors from the National University of Public Service have also participated in the national continuing education program for misdemeanour judges.

In my study, I sought to demonstrate that judicial review is not merely a guarantee of effective legal remedy, but also a factor shaping the police's application of misdemeanour law. The adjudication of objections, the oversight exercised over the entire procedure during the enforcement phase, the enforcement of the necessity-proportionality requirement in expedited proceedings, and the guiding decisions of the higher courts collectively provide an interpretive framework that directly influences the police's law enforcement practices.

List of sources used

1. ÁRVA, Zs. In memoriam: The law of administrative offences? In: Zs. Peres & G. Pál (Eds.), *Festschrift in honour of András Tamás on his 80th birthday: Semper ad perfectum* (pp. 21 – 32). Ludovika University Press, 2021.
2. BUZÁS, G. The role of administrative proceedings (trial) in law enforcement: The judicial review of administrative decisions and its effects on law enforcement operations. In: *The Impact of Court Decisions on the Activities of Security Services*. (pp. 44 – 53), 2025.
3. HAUTZINGER, Z. Migratory Impacts on Law Enforcement. In: HAUTZINGER, Zoltán (ed.): *Dynamics and Social Impact of Migration*. (pp. 149 – 172.) Dialóg Campus Publishing House, 2019.
4. NAGY, M. From Offence to Offence. In: P. HACK, G. HORVÁTH, & E. KIRÁLY (Eds.), *Codification Interactions: Studies in Honor of Tibor Király* (pp. 185 – 201). ELTE Eötvös Publishing House, 2016.
5. NÁNÁSI, I. The relationship between misdemeanour laws and other laws as seen through a court proceeding. *Belügyi Szemle,* 60(12), 50 – 69, 2012.
6. SKORKA, T. The (new) General Misdemeanour Authority and the Pandemic. *Belügyi Szemle,* 70(6), 1293–1319, 2022. https://doi.org/10.38146/BSZ.2022.6.9

[683]Buzás, G. (2025). The role of administrative proceedings (trial) in law enforcement: The judicial review of administrative decisions and its effects on law enforcement operations. In The Impact of Court Decisions on the Activities of Security Services (p. 53).

[684]Nánási, I. (2012). The relationship between misdemeanor laws and other laws through court proceedings. Belügyi Szemle, 60(12), p. 51.

7. SKORKA, T. Misdemeanour “versus” administrative fines. *Belügyi Szemle,* 72(5), 849 – 870, 2024.
8. SKORKA, T. The evolution of misdemeanour detention. Magyar Rendészet, 25(2), 231 – 247, 2025.
9. SZABÓ, J., MESTER-KRIZSA, A. The ne bis in idem principle in the context of misdemeanour and criminal proceedings – reflections on the implications of the Court of Justice of the European Union’s latest decision. *European Law,* 22(4), 3 – 10, 2022.
10. Act CLXIII of 2011 on the Public Prosecutor’s Office
11. Act II of 2012 on Misdemeanours, Misdemeanour Proceedings, and the Misdemeanour Registration System
12. Act C of 2012 on the Criminal Code
13. Decision No. 19/2019 (June 18) AB Decision on the rejection of judicial initiatives seeking to establish the unconstitutionality of and annul Section 178/B of Act II of 2012 on Misdemeanours, Misdemeanour Proceedings, and the Misdemeanour Registration System, and on the establishment of constitutional requirements regarding the application of this provision
14. BJE Decision No. 6/1998
15. BK Opinion No. 56 – On factors to be considered in sentencing
16. BK Opinion No. 79 – On the criteria for assessing offences committed in connection with the misdemeanour of driving while intoxicated and the misdemeanour of driving while under the influence

Author information

pol. lt. col. dr. Tamás Skorka
master instructor, Head of Department of Administrative and International Law Enforcement,
Ludovika University of Public Service
Budapest, Hungary

JUDIKATURA JAKO ZDROJ UTVÁŘEJÍCÍ SPECIFICKÉ KRIMINALISTICKÉ METODY ZKOUMÁNÍ PROJEVŮ POLITICKÉHO EXTRÉMISMU

CASE LAW AS A SOURCE FORMING SPECIFIC FORENSIC METHODS FOR INVESTIGATING MANIFESTATIONS OF POLITICAL EXTREMISM

Ivo Svoboda

Abstrakt
Tento článek pojednává obecně o problematice tzv. „trestných činů z nenávisti" jako konkrétních projevech politického extremismu. V článku jsou zmíněny nejen možnosti trestního postihu této specifické trestné činnosti a aktuální legislativní situace v České republice a na Slovensku, ale i mezinárodně právní souvislosti postihu této specifické trestné činnosti a možnosti kriminalistického zkoumání tohoto fenoménu. V neposlední řadě je pojednáno i o judikatuře jako zdroji utvářejícímu specifické kriminalistické metody zkoumání projevů politického extremismu a činnost orgánů činných v trestním řízení.
Klíčová slova
judikatura, kriminalistické zkoumání, politický extremismus, terorismus, trestné činy z nenávisti, trestní postih.

Abstract
This article discusses in general the issue of so-called "hate crimes" as specific manifestations of political extremism. The article mentions only the possibility of criminal prosecution of this specific crime, and the current legislative situation in the Czech Republic and Slovak Republic, but also in the international legal context punishing this specific crime and forensic examination of the possibility of this phenomenon. Finally, it is also discussed on case law as a source forming specific forensic examination methods manifestations of political extremism and the organs involved in criminal proceedings.
Key words
case law, criminal investigation, political extremism, terrorism, hate crimes, criminal prosecution

Úvod

Problematika politického extremismu je jedním z nejsledovanějších společenských fenoménů současné doby. Extremismus je však problémem nejen České republiky, ale v zásadě se jedná o problém obecný a celosvětový. Následky extremistických jednání jsou často fatální, což určuje vysokou společenskou nebezpečnost tohoto jevu. Krajním, ale nikoli výjimečným projevem politického extremismus je terorismus.

Ke specifikům tohoto fenoménu lze zařadit latenci, stejně jako fakt, že pachateli jsou často velmi mladí lidé, kteří jsou názorově neustálení a ideově ovlivnitelní. V neposlední řadě je nutno zdůraznit specifika v oblasti sběru a shromažďování informací o politickém extremismu, resp. jejich kriminalistické zadokumentování. Jde o problematiku nesmírně širokou. Souvisí se sdílením a akceptací základních demokratických hodnot, jakými jsou zejména rovnost lidí v důstojnosti a v právech, právo na život, právo na zdraví, svoboda vyznání, ochrana menšinových práv ad. Jde zejména o problémy vnímání a respektu k právům národnostních a jiných menšin, o práva národů na sebeurčení apod.[685]

Obvykle se však politický extremismus chápe jako jakákoli ideologie nebo aktivita, která směřuje proti stávajícímu politickému systému jako takovému a klade si za cíl jeho likvidaci a následné nahrazení vlastní alternativou. O této alternativě se většinou předpokládá, že bude nedemokratická, diktátorská a že bude porušovat lidská práva.[686] Podle Mareše pak extremismus znamená antitezi právního státu.

[685] CHARVÁT, J. *Současný politický extremismus a radikalismus.* Praha: Portál, 2007, s. 9-10
[686] MAREŠ, M. *Úvod do problematiky pravicově extremistických hudebních produkcí na území ČR*. Brno: FSS (vstupní studie vědeckých a praktických poznatků), s. 4.

Jak již bylo naznačeno, pojmem „extremismus“ jsou většinou označovány vyhraněné ideologické postoje, které vybočují ze zákonných, ústavních norem, vyznačují se prvky netolerance a útočí proti základním demokratickým ústavním principům, jak jsou definovány v českém ústavním pořádku. Toto vymezení podávají např. Informace o stavu extremismu v ČR, které se zpracovávají od roku 2006 a tvoří přílohu Zprávy o stavu vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku v ČR. Před tímto rokem se jednalo o samostatnou Zprávu o stavu extremismu. Zajímavé je, že termín „extremismus“ použila poprvé německá vláda v roce 1972, a to v souvislosti s označením některých teroristických aktivit skupiny RAF.[687]

Mezinárodní souvislosti a prameny možnosti postihu projevů politického extremismu

Pokud hledáme mezinárodněprávní souvislosti ochrany před projevy extremismu, museli bychom předně zmínit základní obecně známé instituty ochrany lidských práv. Především problematiku aktivit Organizace spojených národů, a to zejména její dokumenty, mezi něž řadíme:

- Chartu OSN (č. 30/1947 Sb.),
- Všeobecnou deklaraci lidských práv,
- Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (č. 120/1976 Sb.),
- Mezinárodní pakt o hospodářských sociálních a kulturních právech (č. 169/1991 Sb.),
- Úmluvu o zabránění a trestání zločinů genocidia (č. 32/1955 Sb.),
- Mezinárodní úmluvu o odstranění všech forem rasové diskriminace (č. 95/1974 Sb.),
- Úmluvu proti mučení a jinému nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (č. 143/1988 Sb.), jakož i další dokumenty,
- Deklaraci OSN o právech osob příslušejících k národnostním, náboženským, etnickým a jazykovým menšinám.

Pokud budeme uvažovat o dalších mezinárodně právních pramenech ochrany před projevy extremismu, tak lze odkázat i na činnost a aktivity Komise pro lidská práva a Výboru pro lidská práva. Nelze opomenout významnou činnost Rady Evropy, která zdůrazňuje nutnost ochrany lidských práv. Vedle Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.) je možno zmínit i Rámcovou úmluvu o ochraně národnostních menšin (č. 96/1998 Sb.) a Úmluvu o nepromlčitelnosti válečných zločinů a zločinů proti lidskosti (č. 53/1974 Sb.). Pro Českou republiku, jako členskou zemi Evropské unie, má pak velký význam Směrnice Rady Evropské unie č. 2000/43/EC ze dne 29. června 2000 provádějící zásadu rovného zacházení s osobami bez ohledu na rasový nebo etnický původ. Lze také odkázat na aktivity Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě, která zřídila úřad Vysokého komisaře OSN pro národnostní menšiny, který plní v rámci OBSE mediační a kontrolní funkci.

Role mezinárodně právních dokumentů v našem právním řádu je ukotveno v čl. 10 (a čl. 10a) Ústavy České republiky, podle nichž jsou vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, součástí právního řádu České republiky, přičemž stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se přednostně mezinárodní smlouva. Z pohledu vnitrostátního práva a ústavních základů právního řádu lze dále odkázat zejména na Ústavu České republiky (č. 1/1993 Sb.) a Listinu základních práv a svobod (č. 2/1993 Sb.), která je součástí ústavního pořádku České republiky. Podle úvodního článku „Listiny“ jsou si lidé svobodní a rovni v důstojnosti a právech a Listina vyjadřuje zákaz diskriminace podle pleti, jazyka, víry, náboženství, politického nebo jiného smýšlení, národního původu, sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické

[687] Metodický materiál NSZ k problematice extremismu, z října 2009. K definici extremismu samotné viz dále v následujících částech tohoto článku

menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení. Listina tedy stojí na přirozenoprávní koncepci práv a na rovnosti lidí v právech.[688]

V Listině nacházejí svá zakotvení i práva národnostních a etnických menšin. Z Ústavních pramenů, resp. principů, které ukotvují postih projevů extremismu tak, jak je vnímá náš právní systém je možno uvést několik.

Princip majority a ochrany práv menšiny[689], který spočívá v přijetí rozhodnutí na základě vyjádření souhlasu většiny rozhodujících, byť třeba prostřednictvím zvolených zástupců. Ochrana menšiny zajišťuje její právo na existenci a reálnou možnost stát se většinou na základě demokratického boje. Menšinami nelze rozumět v užším významu pouze menšiny jazykové, národnostní, etnické, náboženské a sociální, ale z širšího pohledu jakékoli menšiny, byť definující se pouze podle jednoho společného znaku či názoru na určitou otázku. Menšinou může být dokonce i jednotlivec odlišující se svým názorem. Ochrana práv menšiny zároveň znamená, že s jejími právy nemůže nikdo disponovat, a to dokonce ani lid sám. Nelze, aby většina legálně zakotvila pro určitou menšinu restrikci práv (např. svobody projevu, sdružování, projevu atd.), a tak jí znemožnit dostat na svou stranu další osoby a stát se tak většinou. Navíc by omezení základních práv pro menšinu, nebo i marginální skupinu mohlo být v rozporu s principem rovnosti občanů ve státě.

Nezadatelnost a nezcizitelnost základních práv a svobod.[690] Je založena na myšlence, že základními právy je člověk nadán již z podstaty samotné svojí existence. Stát je tedy může garantovat, zabezpečovat, rozvíjet, ale nemůže je zrušit. Nezadatelnost základních lidských práv znamená, že se jich člověk nemůže vzdát. Nemůže je ani na jiného převést (nezcizitelnost). Listina základních práv a svobod v čl. 1 větě druhé přímo hovoří o nezadatelnosti, nezrušitelnosti, nepromlčitelnosti a nezcizitelnosti práv a svobod. Česká republika je podle čl. 1 odst. 1 Ústavy stát založený na úctě k lidským právům a svobodám člověka a občana.

Trestně právní prameny možností postihu projevů politického extremismu

Výše nastíněná mezinárodně právní a ústavní východiska řešení problematiky řešení politického extremismu nacházejí své vyjádření v jednotlivých zákonech a dále i podzákonných právních předpisech. Ta se následně promítají i do úpravy trestního práva, které má povahu „ultima ratio“, tedy plní ve společnosti pomocnou úlohu. V současné době, se v platném trestním zákoníku, v ust. § 12 uvádí ve věci „Zásady zákonnosti a zásada subsidiarity trestní represe“, že: [691]

(1) Jen trestní zákon vymezuje trestné činy a stanoví trestní sankce, které lze za jejich spáchání uložit.

(2) Trestní odpovědnost pachatele a trestněprávní důsledky s ní spojené lze uplatňovat jen v případech společensky škodlivých, ve kterých nepostačuje uplatnění odpovědnosti podle jiného právního předpisu.

K doplnění vhledu do problematiky možností řešení projevů politického extremismu lze v rovině sociologické a kriminologické vymezit extremismus jako souhrn určitých sociálně patologických jevů vytvářených více či méně organizovanými skupinami osob a příznivci těchto skupin, s dominujícím odmítáním základních hodnot, norem a způsobů chování platných v aktuální společnosti.[692]

Z pohledu policie a obecněji orgánů činných v trestním řízení se extremismem rozumí převážně verbální, symbolické, grafické, násilné a jiné aktivity jednotlivců nebo skupin výrazně vybočujících z všeobecně uznávaných norem s výraznými prvky netolerantnosti,

[688] Ústava ČR, č. 1/1993 Sb., čl. 1
[689] Ústava ČR, č. 1/1993 Sb., čl. 6.
[690] Ústava ČR, č. 1/1993 Sb., čl. 1.
[691] Zák. č. 40/2009 Sb., trestní zákoník s účinností od 1.1.2010.
[692] KUCHTA, J., VÁLKOVÁ, H. a kol. *Základy kriminologie a trestní politiky.* Praha: C. H. Beck, 2005, s. 490.

nesnášenlivosti a odmítavým postojem ke kompromisu, útočící na podstatu státu, život, zdraví nebo cizí majetek. Herczeg poukazuje na to, že nezřídka je velmi složité určit, kdo je extremistou a kdo pouze radikálem, který se pohybuje ještě v rámci daného ústavního systému.[693]

Lze tedy prohlásit, že problematika trestných činů s extremistickým podtextem je nejen charakteru multidisciplinárního a je třeba k němu přistupovat z interdisciplinárních pozic, ale je nutno použít kompetencí z mnoha různých vědních oborů, které zajistí objektivní a řádné kriminalistické hodnocení problematiky. Ze strany orgánů činných v trestním řízení je nezbytné také použít specifické kriminalistické metody při shromažďování důkazů a specifické metodologické postupy při vyhodnocování shromážděné materie. To vše dle potřeb orgánů činných v trestním řízení a dle konstrukce konkrétní skutkové podstaty trestného činu.

Možnosti srovnání trestního postihu projevů politického extremismu v České republice a na Slovensku

Úvodem nutno konstatovat, že na rozdíl od České republiky absentovala na Slovensku dlouho legální definice extremismu. Tato situace byla na Slovensku byla laickou i odbornou společností delší dobu vnímána jako nedostatek, a proto ústavněprávní výbor Národní rady Slovenské republiky navrhl v rámci připomínek k návrhu trestního zákoníku (zák. č. 300/2005 Z.z.) zavést do trestního zákoníku legální definici pojmů extremismus, extremista a extremistická skupina. Nakonec došlo (bohužel) jen k tomu, že v § 140a) slov. tr. zák. se neuvádí definice (ale v podstatě jen výčet) extremistických trestných činů [úprava byla s účinností od 1.9.2009 vložena novelou č. 257/2009 Z.z.]. Zde se hovoří v ust. § 140 a) Trestné činy extrémizmu: „Trestné činy extrémizmu sú trestný čin podpory a propagácie skupín smerujúcich k potlačeniu základných práv a slobôd podľa § 421 a 422, výroby extrémistických materiálov podľa § 422a, rozširovania extrémistických materiálov podľa § 422b, prechovávania extrémistických materiálov podľa § 422c, hanobenia národa, rasy a presvedčenia podľa § 423, podnecovania k národnostnej, rasovej a etnickej nenávisti podľa § 424, podnecovania, hanobenia a vyhrážania osobám pre ich príslušnosť k niektorej rase, národu, národnosti, farbe pleti, etnickej skupine alebo pôvodu rodu podľa § 424a a trestný čin spáchaný z osobitného motívu podľa § 140 písm. d) a f).

Dále je v ust. § 140 zák. č. 300/2005 Z.z „Osobitný motív“ uvedeno, že Osobitným motívom sa rozumie spáchanie trestného činu

a) na objednávku,
b) z pomsty,
c) v úmysle zakryť alebo uľahčiť iný trestný čin,
d) v úmysle verejne podnecovať k násiliu alebo nenávisti voči skupine osôb alebo jednotlivcovi pre ich príslušnosť k niektorej rase, národu, národnosti, farbe pleti, etnickej skupine, pôvodu rodu alebo pre ich náboženské vyznanie, ak je zámienkou pre vyhrážanie sa z predchádzajúcich dôvodov,
e) v úmysle spáchať trestný čin terorizmu a niektorých foriem účasti na terorizme podľa § 419,
f) z národnostnej, etnickej alebo rasovej nenávisti alebo nenávisti z dôvodu farby pleti, alebo
g) so sexuálnym motívom.

Ve zvláštní části Slovenského trestního zákoníku (zák. č. 300/2005 Z.z.) ve dvanácté hlavě, oddíle prvním následuje (mimo další skutkové podstaty) výčet extremistických trestných činů, přičemž však legální odborná definice extremismu opět absentuje. Tedy absentuje taková definice, která by byla obecně přijata odbornou veřejností zejména z oblasti sociologie,

[693] HERCZEG, J. *Trestné činy z nenávisti*. Praha: ASPI, 2008, s. 14.

kriminologie a dále obecnými soudy. Ta by měla explicitně pro potřeby trestního řízení určovat co, resp. Jaké aktivity a s jakými motivy vykovanými, se extremismem rozumí. Markantní je situace zejména ve skutkové podstatě trestného činu dle § 422a) Výroba extremistických materiálů, dle § 422b) Rozšiřování extremistických materiálů a dle § 422c) Přechovávání extremistických materiálů. To následně činí nemalé obtíže při prokazování extremistických trestných činů, což dokumentuje mj. i skutečnost, že do října 2010 do konce roku 2014 nebyl pro extremistický trestný čin na Slovensku odsouzen jediný obviněný. V následujících letech byli sice nepravomocně odsouzeni jednotlivci za nevýznamné trestné činy s extremistickým podtextem, ale do doby publikace tohoto článku není znám případ pravomocného rozsudku pro spáchání trestného činu s extremistickým motivem, jelikož odsouzení využili nejen řádných, ale i mimořádných opravných prostředků. Pro dokumentaci lze uvést obzvlášť pikantní skutečnost, kdy osoba, které umístila a aktivovala nástražný výbušný systém v Košicích v r. 2011 a ve věci byl vypracován rozsáhlý znalecký posudek, že se jednalo o trestný čin z nenávisti (tedy extremismu formou teroristického útoku), byl odsouzený Nejvyšším soudem Slovenské republiky zproštěn z obvinění ze spáchání trestného činu extremismu s teroristickým útokem.

Neexistence definice nebo alespoň vymezení pojmu „extremismus“ v trestním zákoníku Slovenské republiky a absence obecně uznávané definice extremismu ve společnosti, spolu s neexistencí, resp. nejmenováním znalce (ani znaleckého ústavu) pro posuzování problematiky extremismu pak v souhrnu znamená faktickou (a výše dokumentovanou) nerealizovatelnost obdobné trestné činnosti na Slovensku a faktické ochromení až znemožnění kriminalistického zkoumání při podezření na spáchání těchto trestných činů. Tomu také odpovídají i poměrně obecné a vágní deklarace v aktuální „Návrhu koncepce boje proti extrémizmu“ na Slovensku.

Při dalším popisu možností trestního postihu projevů extremismu v České republice a na Slovensku je na místě si připomenout, že v problematice pravicového politického extremismu rozlišujeme primární kritérium členění, a to primární politické orientace – na pravicový a levicový;[694] sekundární politické orientace – na náboženský, národnostní (nacionalistický) a environmentální (ekologický). Ve vztahu k prvnímu členění je na místě poukázat na to, že koncepce popisu politického spektra vychází z tradičního rozdělení stran ve francouzském Národním shromáždění po Velké francouzské buržoazní revoluci, kdy některé prameny dokonce hovoří o tom, že šlo již o uspořádání stavů v období předcházejícím této revoluci a hovoří se o tzv. pravo – levé ose.[695]

Černý se zabývá dále extremismem pravicovým (svoboda, právo jednotlivce na rozvoj, nepřípustnost zásahů do ekonomiky, nedotknutelnost vlastnictví, atd.) a levicovým (rovnost, sociální spravedlnost, solidarita a kolektivní zájmy) chápáním světa (vedle toho je zde ještě středová politická orientace).[696] To je tzv. pojetí horizontální osy. Pokud jde o vertikální osu – tam jde o míru ortodoxnosti subjektů, které tyto názory zastávají, reprezentují a prosazují. Pojem extremismu se potom pojí ke krajně pravicovému či krajně levicovému umístění příslušného subjektu na pomyslné ose mající tvar kříže – nahoře je „konzervatismus“, dole „liberalismus“, vlevo „levice“ a vpravo „pravice“.

Charvát charakterizuje pravicový a levicový politický extremismus:[697]

Pravicový:

1. odmítá rovnost,
2. jednostranné vyšší hodnocení vlastního národa, etnika, atd.,
3. zaměřuje se proti skupinám, které se odlišují,

[694] K pojmům „pravice“ a „levice“ blíže viz CHARVÁT, J. *Současný politický extremismus a radikalismus.* Praha: Portál, 2007, s. 13-16.

[695] CHARVÁT, J. *Současný politický extremismus a radikalismus.* Praha: Portál, 2007, s. 17, 18.

[696] ČERNÝ, P. *Politický extremismus a právo.* Praha: Eurolex Bohemia, 2005, s. 23 a n.

[697] CHARVÁT, J. *Současný politický extremismus a radikalismus.* Praha: Portál, 2007, s. 17 - 20, 63 - 122 [pojmy „krajní pravice“ a „krajní levice“].

4. má v popředí násilí,
5. zdůrazňuje roli státu – „etatismus“,
6. zaměřuje se proti demokratickému ústavnímu státu,
7. nekompromisně vystupuje proti krajní levici.

Levicový:
1. deklaruje určitou shodu s demokratickým ústavním státem, ale vyvozuje radikální až extremistické důsledky – absolutní rovnost,
2. deklaruje úzké sepětí s ideologiemi jako maoismus, trockismus, stalinismus, marxismus-leninismus, anarchismus,
3. zdůrazňuje chyby demokratického státu a vystupování proti němu – buď snaha o nahrazení diktaturou proletariátu, nebo anarchistickým pojetím neřízené společnosti,
4. souhlasí s násilím,
5. zdůrazňuje „antifašismus“.

Nejvyšší státní zastupitelství České republiky vydalo „Pokyn obecné povahy“ poř. č. 1/2008, o trestním řízení, účinný do konce roku 2009, který vymezoval v odkazu v čl. 72 následující výčet trestných činů spáchaných z nenávistné pohnutky, spočívající v rasové, národnostní, náboženské a jiné nenávisti [a to v souladu s úpravou účinnou ještě do konce roku 2009 – která ovšem vzhledem k ustanovení § 2 odst. 1 trestního zákoníku č. 40/2009 Sb. je aplikovatelná i po dni nabytí účinnosti nového trestního zákoníku]:[698]

- trestný čin násilí proti skupině obyvatelů a proti jednotlivci podle § 196 trestního zákona,
- trestný čin hanobení národa, etnické skupiny, rasy a přesvědčení podle § 198 trestního zákona,
- trestný čin podněcování k nenávisti vůči skupině osob nebo k omezování jejich práv a svobod podle § 198a trestního zákona,
- trestný čin vraždy podle § 219 odst. 1,2 písm. g) trestního zákona,
- trestný čin ublížení na zdraví podle § 221 odst. 1,2 písm. b) trestního zákona,
- trestný čin ublížení na zdraví podle § 222 odst. 1,2 písm. b) trestního zákona,
- trestný čin vydírání podle § 235 odst. 1,2 písm. f) trestního zákona,
- trestný čin poškozování cizí věci podle § 257 odst. 1, 2 písm. b) trestního zákona,
- trestný čin podpory a propagace hnutí směřujících k potlačení práv a svobod člověka podle § 260 trestního zákona,
- trestný čin podpory a propagace hnutí směřujících k potlačení práv a svobod člověka podle § 261 trestního zákona,
- trestný čin podpory a propagace hnutí směřujících k potlačení práv a svobod člověka podle § 261a trestního zákona.

Současně zmiňovaný pokyn obecné povahy stanovil v čl. 72, že z nenávistné pohnutky mohou být spáchány i jiné trestné činy, kde tato pohnutka není znakem skutkové podstaty.

V souvislosti s účinností zák. č. 40/2009 Sb., Trestního zákoníku vydalo Nejvyšší státní zastupitelství Pokyn obecné povahy č. 8/2009, o trestním řízení, v čl. 73, v poznámce pod čarou č. 297) uvádí tento výčet trestných činů spáchaných z nenávistné pohnutky, spočívající v rasové, národnostní, náboženské a jiné nenávisti: [699]

- vraždy podle § 140 odst. 1 nebo 2, odst. 3 písm. g) tr. zákoníku,
- těžkého ublížení na zdraví podle § 145 odst. 1, 2 písm. f) tr. zákoníku,
- ublížení na zdraví podle § 146 odst. 1, 2 písm. e) tr. zákoníku,

[698] Nejvyšší státní zastupitelství České republiky „Pokyn obecné povahy“ č. 1/2008.
[699] Zák. č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

- mučení a jiného nelidského a krutého zacházení podle § 149 odst. 1, 2 písm. c) tr. zákoníku,
- zbavení osobní svobody podle § 170 odst. 1, 2 písm. b) tr. zákoníku,
- omezování osobní svobody podle § 171 odst. 1, 3 písm. b) tr. zákoníku,
- zavlečení podle § 172 odst. 1 nebo 2, odst. 3 písm. b) tr. zákoníku,
- vydírání podle § 175 odst. 1, 2 písm. f) tr. zákoníku,
- porušení tajemství listin a jiných dokumentů uchovávaných v soukromí podle § 183 odst. 1, 3 písm. b) tr. zákoníku,
- poškození cizí věci podle § 228 odst. 1 nebo 2, odst. 3 písm. b) tr. zákoníku,
- zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 odst. 1, 2 písm. b) tr. zákoníku,
- násilí proti skupině obyvatelů a proti jednotlivci podle § 352 odst. 2 a 3 tr. zákoníku,
- hanobení národa, rasy, etnické nebo jiné skupiny osob podle § 355 tr. zákoníku,
- podněcování k nenávisti vůči skupině osob nebo k omezování jejich práv a svobod podle § 356 tr. zákoníku,
- urážky mezi vojáky podle § 378 odst. 1, 2 tr. zákoníku,
- urážky mezi vojáky násilím nebo pohrůžkou násilí podle § 379 odst. 1, 2 písm. d) tr. zákoníku,
- urážky vojáka stejné hodnosti násilím nebo pohrůžkou násilí podle § 380 odst. 1, 2 písm. c) tr. zákoníku,
- porušování práv a chráněných zájmů vojáků stejné hodnosti podle § 382 odst. 1, 2 písm. c) tr. zákoníku,
- porušování práv a chráněných zájmů vojáků podřízených nebo s nižší hodností podle § 383 odst. 1, 2 písm. c) tr. zákoníku,
- genocidia podle § 400 tr. zákoníku,
- útoku proti lidskosti podle § 401 odst. 1 písm. e) tr. zákoníku,
- apartheidu a diskriminace skupiny lidí podle § 402 tr. zákoníku,
- založení, podpory a propagace hnutí směřujícího k potlačení práv a svobod člověka podle § 403 tr. zákoníku,
- projevu sympatií k hnutí směřujícímu k potlačení práv a svobod člověka podle § 404 tr. zákoníku a
- popírání, zpochybňování, schvalování a ospravedlňování genocidia podle § 405 trestního zákoníku.

V uvedeném dokumentu je dále uvedeno, že kriminalitou s (obecně) extremistickým podtextem lze rozumět kriminalitu motivovanou rasovou, národnostní nebo jinou, např. sociální nebo politickou nenávistí.

Specifické pojmy užívané v souvislosti s trestnou činností s extremistickým podtextem

V souvislosti s projevy extremismu se lze setkat se specifickými pojmy, které náš právní řád, resp. trestní zákoník, popřípadě judikatura nebo odborné texty (včetně výkladů k zákonu) charakterizují. To je oproti výše uvedenému stavu na Slovensku velkou výhodou. Tyto stěžejní informace lze mít jako signifikantní vodítko pro orgány činné v trestním řízení, zejména pro státní zástupce a příslušníky Policie ČR, kteří vedou vyšetřování trestné činnosti páchané na základě projevů extremismu. Pojmy uváděné jako znaky skutkových podstat některých trestných činů, tedy politické přesvědčení, národnost, etnická skupina, rasa, vyznání apod., jejichž jednoznačný a explicitně vyjádřený výklad je základním předpokladem pro správnou aplikaci skutkových podstat trestných činů, popřípadě i pro zaměření a volbu metod kriminalistického zkoumání a činnost orgánů činných v trestním řízení.[700]

[700] ŠÁMAL, P., PÚRY, F., RIZMAN, S. *Trestní zákon. Komentář. II. díl. 6.* vydání. s. 1184, 1185.

Politické přesvědčení: vychází z čl. 20 Listiny základních práv a svobod, podle něhož občané mají právo zakládat politické strany a politická hnutí, podle čl. 22 Listiny základních práv a svobod zákonná úprava politických práv a svobod a její výklad musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti.

Národnost: znamená příslušnost k určitému národu, když národem se rozumí historicky vzniklé společenství lidí, které se vyznačuje společnými dějinnými osudy, pospolitostí ekonomického života, specifickou kulturou a psychickými rysy a vědomím vlastní existence,

Etnická skupina: označovaná též pojmem etnikum, která má společné dějiny, zvláštní kulturní znaky (jazyk), mentalitu a práci, příslušníci etnické skupiny mají povědomí sounáležitosti a vědomí odlišnosti od jiných společenství lidí a jsou spojováni názvem etnika. Etnická skupina žije zpravidla v početné menšině v rámci jiného společenství. Například v České republice romské etnikum.

Rasa: je skupina lidí lišící se od jiné různými typickými znaky, které se týkají vzhledu, barvy pleti, vlasového porostu, tvaru nosu, rtů apod., rovněž temperamentu. Lidstvo se člení na tři základní rasové skupiny - rovníkovou, indoevropskou, mongolskou a dále do třiceti různých podskupin.

Vyznání: je aktivní i pasívní vztah k určitému náboženství, jako všeobecné teorii a k výkladu světa podávanému určitou církví. Pokud trestní zákon uvádí pojem - osoba bez vyznání, jde o osobu, která uvědoměle odmítá jakékoliv náboženství nebo víru.

V souvislosti s problematikou extremismu v trestním řízení i odborná literatura[701] deklaruje nutnost specifických forem zajišťování a vyhodnocování informací, podkladů a důkazů při dokumentování trestné činnosti s extremistickým motivem.

	definice	příklady	důkazní prostředky
skupina	nahodile vzniklé seskupení nejméně tří osob (zpravidla nemá stálou organizační strukturu a nemusí mít ani delší trvání)	účastníci hudebního koncertu	Obrazové a zvukové záznamy projevu těchto osob, výpovědi, zajištěná závadná symbolika, vstupenky na koncert, letáky atd.
organizace	společenství nejméně tří osob (s vytvořenou organizační strukturou, v níž je provedena dělba úkolu mezi jednotlivé členy takového společenství, v důsledku čehož se vyznačuje určitou koordinovaností)	hudební skupina organizátoři koncertu organizátoři demonstrace	Záznamy o komunikaci mezi členy organizace, o spolupráci na páchání trestné činnosti, obrazové a zvukové záznamy hudebních koncertů, texty písní a jejich znalecké posudky, nájemní smlouvy atd.
sdružení	specifické formy organizace (v podobě spolků, společností, svazů,	Národní odpor Blood&Honour	Záznamy o případné registraci, o způsobech setkání a plánování společných akcí,

[701] Srov. ŠÁMAL, P. a spol. *Trestní zákon komentář.* Praha: C.H.Beck, 2003.

	hnutí, klubů a jiných sdružení)		výpovědi, znalecké posudky, případné stanovy, pozvánky hudebním skupinám, internetové stránky, publikace atd.
zločinné spolčení	společenství více osob (s vnitřní organizační strukturou, s rozdělením funkcí a dělbou činností, které je zaměřeno na soustavné páchání úmyslné trestné činnosti)	dříve: Hammerskins	Záznamy o struktuře a organizaci osob, o komunikaci mezi nimi, o trestné činnosti, o případném vnitřním řádu, o věcném a finančním zajištění atd. (vhodné se jeví i použití agenta)

Judikatura jako zdroj utvářející specifické kriminalistické metody zkoumání projevů politického extremismu

Již od 1. ledna 2010 je v České republice účinný nový trestní zákoník,[702] který konstruuje (jak již bylo uvedeno výše) skutkové podstaty trestných činů s extrémistickým podtextem, které jsou pak nazývány „trestné činy z nenávisti". Tehdejší judikatura, tedy judikatura vzniklá za účinnosti starého trestního zákoníku,[703] tedy do 31. prosince 2009 však poskytuje dostatek materie k orientaci při hodnocení trestné činnosti s podezřením na extremistický motiv. Tato judikatura nabízí dostatek informací jak pro orgány činné v trestním řízení, tedy orgány Policie, státní zastupitelství, soudy; ale i znalce a znalecké ústavy. Z dostupné judikatury lze též dovodit zejména rozsah a zaměření činnosti orgánů Policie ČR při zajišťování důkazů a podkladů ke kriminalistickému zkoumání a dokazování. Tyto doklady a důkazy jsou podkladovou materií pro znalce (či znalecký ústav) k vypracování znaleckého posudku či odborného vyjádření. Tato existující judikatura pak může být také jistým návodem k volbě kriminalistických metod a metodologie zkoumání předestřeného jevu či skutečnosti. Současná judikatura se v České republice opírá jak o sbírku nálezů Ústavního soudu, tak o rozhodnutí a usnesení Nejvyššího soudu, tak krajských soudů a v neposlední řadě i o rozhodnutí a usnesení Nejvyššího správního soudu.[704]

Například ve Sbírce nálezů Ústavního soudu ČSFR ve věci zabránění podpory a propagace hnutí, která jsou založena na idejích rasismu, popřípadě xenofobie či antisemitismu apod. a propagaci těchto organizací a hnutí je uvedeno, že: *„Bezpečnost státu a bezpečnost občanů (veřejná bezpečnost) vyžaduje, aby bylo zabráněno podpoře a propagaci hnutí, která bezpečnost státu a občanů ohrožují. Trestně právní zákaz podpory a propagace určitých ideologií, které svou doktrínou i praktickým postupem vylučovaly a vylučují šíření jiných ideologií, politických a jiných hnutí, nechrání pouze lidská práva a svobody, nýbrž i demokratické základy státu. Hnutí a ideologie prokazatelně směřující proti základům demokratického státu jako je záruka základních práv a svobod všem bez rozdílu musí být omezena a jejich zákonný zákaz je nezbytným opatřením k omezení základních práv a svobod."*[705]

[702] Zák. č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
[703] Zák. č. 140/1961 Sb., trestní zákon v tehdejším platném znění
[704] …jak tomu bylo například ve věci rozpuštění politické strany Dělnické strany v r. 2010.
[705] Ústavní soud ČSFR. Pl. ÚS 5/92, Sb.n.u.ÚS ČSFR, 1992

Za hnutí se ve smyslu rozhodnutí Nejvyššího soudu považuje (dle ust. § 260 odst. 1 tehdy platného trestního zákona č. 140/1961 Sb.,): *„…skupina osob alespoň částečně organizovaná, byť třeba formálně neregistrovaná, směřující k potlačení práv a svobod člověka nebo hlásající národnostní, rasovou, náboženskou či třídní zášť nebo zášť vůči jiné skupině osob. Pro naplnění znaků této skutkové podstaty je nutné, aby hnutí existovalo v době, kdy je pachatel podporoval či propagoval, a to byť v jeho modifikované podobě (např. neofašistické nebo neonacistické hnutí apod.).“*[706]

V této souvislosti je pak také možno jako velmi inspirativní pro orgány činné v trestním řízení citovat část uvedeného rozhodnutí, kde se praví, že: *„…. každá forma organizace v sobě již zahrnuje i určitou strukturu hnutí, a proto ji není třeba zvlášť zdůrazňovat, a to i vzhledem k tomu, že u hnutí postačí i jen částečná organizovanost….“*[707]. Taktéž otázka, co se rozumí existujícím hnutím, je ošetřena v citovaném rozhodnutí, když je uvedeno, že: *„….Existujícím hnutím tedy v tomto smyslu může být i takové hnutí, které navazuje v modifikované podobě na již neexistující hnutí (např. neofašistické nebo neonacistické hnutí apod.), pokud využívá např. ideologie, symbolů, pozdravů a dalších atributů již zaniklého hnutí…“.*[708]

Signifikantním významným a inspirujícím výrokem soudu pro orgány činné v trestním řízení, zejména pro ty, které shromažďují a zpracovávají podklady a důkazy v trestním řízení je v témže citovaném rozhodnutí to, že: *„….Existenci takového konkrétního hnutí, identifikovatelného alespoň v hrubých rysech, v době, kdy je pachatel podporoval či propagoval, bude nutno v trestním řízení prokazovat prostřednictvím důkazů dokumentujících existenci nebo konkrétní činnost hnutí. Těmito důkazy mohou být vedle výpovědí svědků například letáky nebo jiné písemné materiály takových hnutí, jejich internetové stránky, videozáznamy či zvukové záznamy akcí hnutí nebo projevů jejich představitelů, ale také zprávy orgánů monitorujících jejich činnost, znalecké posudky apod.“.* Zde je zřetelná snaha soudu usměrnit kriminalistické zkoumání tak, aby výstupy z činnosti policejních orgánů (a i znalců a znaleckých ústavů) byly vůbec způsobilé prokázat trestnou činnost dle stávající legislativní úpravy. V témže judikátu se dále ve věci „hanobení…“ (§ 198 tehdy platného trestního zákona) a „podněcování…“ (§ 198a tehdy platného trestního zákona) uvádí, že: „*Trestný čin podle § 198a odst. 3 písm. b) tr. zák. obsahuje tři formy spojení pachatelů činu se stoupající mírou organizovanosti – skupinu, organizaci, sdružení. Za skupinu je třeba považovat seskupení nejméně tří osob, spojené cílem hlásat teze uvedené v § 198a odst. 3 písm. b) tr. zák. Nemusí mít žádnou organizační strukturu ani delší trvání, a proto se nebude jednat o hnutí ve smyslu § 260 odst. 1 tr. zák.“*[709]

Jako velmi podnětný a pro praxi orgánů činných v trestním řízení lze považovat i Rozhodnutí Nejvyššího soudu z roku 2008, kde se hovoří o prokazování antisemitského úmyslu pachatele. Zde se stanoví, že: *„Znaky trestného činu podle § 260 odst. l tr. zák. nenaplňuje samotný projev antisemitismu jako takového, pokud jednání pachatele nemá nějakou vazbu na určitou skupinu osob, která antisemitismus hlásá či praktikuje a která představuje hnutí. Ve vztahu k hanobícím projevům, které takovou vazbu postrádají, lze uvažovat z toho hlediska, zda naplňují znaky trestného činu hanobení národa, etnické skupiny, rasy a přesvědčení podle § 198 tr. zák. nebo v závislosti na okolnostech konkrétního případu znaky jiného trestného činu podle páté hlavy zvláštní části trestního zákona.“*[710]

V uvedeném rozhodnutí tedy soud jasně vyjádřil, že samotný postoj není trestným dle trestního zákona, avšak tento postoj musí být vázán na konkrétní současnou skupinu osob, která antisemitismus hlásá či praktikuje. Zde je opět zřetelný apel na orgány zajišťující podklady a

[706] Nejvyšší soud, Tpjn 302/2005, R 11 / 2007
[707] Nejvyšší soud, Tpjn 302/2005, R 11/2007
[708] Tamtéž
[709] Nejvyšší soud, Tpjn 302/2005, R 11/2007
[710] Nejvyšší soud 7 Tdo 1472/2008

důkazy a i pro orgány zpracovávající tyto předestřené důkazy, aby volily vhodnou metodu kriminalistického zkoumání k správnému vyhodnocení skutečností tak, aby bylo dosaženo účelu – tedy prokázat či vyvrátit, zda se trestný čin stal, či nikoli. Dále například ve věci prokazování naplnění skutkové podstaty trestného činu „hanobení národa, rasy, přesvědčení a podněcování k národnostní a rasové nenávisti rozhodl Ústavní soud tak, že: „*Stěžovatel byl rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 7 uznán vinným trestnými činy hanobení národa, rasy a přesvědčení a podněcování k národnostní a rasové nenávisti, za což mu byl uložen trest odnětí svobody v trvání 12 měsíců s podmíněným odkladem výkonu trestu na zkušební dobu 2 roků. Současně mu byl uložen trest zákazu činnosti vydavatele a šéfredaktora deníků s celostátní, krajovou a okresní působností na dobu 5 let. Shora označeného jednání se stěžovatel dopustil tím, že jako vydavatel a šéfredaktor deníku "Š." v čísle ze dne 15.5.1999 rozhodl o zařazení a otištění článku nezávislého publicisty P. S. pod názvem "Vražedná aliance", v němž autor obviňuje židy, Kosovské Albánce, přistěhovalce, cizince a národnostní menšiny na území České republiky z negativního působení na politickou a ekonomickou sféru a vyvolává antipatie, intoleranci, nepřátelství a nenávist vůči těmto osobám, když s obsahem článku stěžovatel souhlasil. Ústavní soud souhlasil s právními závěry Evropského soudu pro lidská práva, když tento zdůrazňuje nezastupitelnou roli tisku v demokratické společnosti, jako "hlídacího psa", současně však připomíná i odpovědnost novináře za překročení především etických a morálních norem svého povolání. V takovém případě musí existovat zákonná sankce, která odpovídá jak svojí přiměřeností, tak i naléhavé společenské potřebě ochrany důležitých veřejných zájmů sledovanému legitimnímu cíli. Skutkové podstaty trestných činů dle ust. § 198 a § 198a trestního zákona plně odpovídají mezinárodním normám a závazkům České republiky v oblasti ochrany základních lidských práv a svobod. Závěrem považuje Ústavní soud za nutné znovu zdůraznit, že čl. 10 odst. 2 Úmluvy a rovněž čl. 17 odst. 4 Listiny uvádějí omezení těchto svobod zákonem jako nezbytnost demokratické společnosti, jež slouží k ochraně jejích zájmů.*[711]

Jako nikoli nepodstatnou se jeví v souvislostech s volbou a aplikací vhodné kriminalistické metody, resp. specifických kriminalistických metod při prokazování problematiky extremistického motivu trestné činnosti také ta skutečnost, že se ve skutkových podstatách „trestných činů z nenávisti“ objevovala (a i nadále objevuje) velká řada specifických výrazů, za kterými se však skrývá konkrétní specifická činnost, která si vyžaduje specifické metody zkoumání. Z pohledu praxe soudního znalce se pak jeví být rizikové zejména pojmy „podpora“, propagace“ a projev sympatií“. Vzhledem k tomu, že „projev sympatií“ je součástí skutkové podstaty trestného činu až spolu s účinností Nového trestního zákoníku, není tento pojem součástí jakékoli judikatury, nicméně pojmy „podpora“ a „propagace“ jsou. *„Podpora hnutí směřujícího k potlačování práv a svobod může mít podobu materiální (např. poskytnutí finančních darů, technických prostředků apod.) nebo morální (např. získávání přívrženců, umožnění publikace jeho záměrů či ideologie atd.) a spočívá v jednání, které má takové hnutí posílit, popřípadě získat mu další přívržence“. „Propagací se rozumí veřejné uvádění takového hnutí nebo jeho ideologie a záměrů ve známost, doporučování jím zastávaných či prosazovaných myšlenek a názorů. Propagace může být uskutečňována jak otevřeně, tak skrytě, např. prostřednictvím publikace názorů, prostřednictvím knih, obrazů či jiných uměleckých děl“.*[712]

Přesto, že se termín „projev sympatií“ stal součástí skutkové podstaty nějakého trestného činu až spolu s účinností Trestního zákoníku od 1. ledna 2010, lze z dřívější judikatury dovodit, jaký je názor soudů na veřejný projev sympatií k hnutím (současným či zaniklým), které jsou postaveny na idejích rasismu, antisemitismu, xenofobii apod. To je

[711] Ústavní soud ČR II. 435/01
[712] Nejvyšší soud 5 Tdo 337/2002

zřetelné např. z textu rozsudku Nejvyššího soudu, ve věci trestné činnosti dle ust. § 261a)[713] tehdy platného trestního zákona kde se praví, že: *„ …Objektem tohoto trestného činu je ochrana základních lidských a občanských práv a svobod, rovnoprávnost lidí bez rozdílu rasy, národnosti, náboženské příslušnosti, sociální příslušnosti nebo původu. Především jsou to základní práva a svobody uvedené v Listině základních práv a svobod. Po subjektivní stránce se u něho vyžaduje úmysl…" „Aby byl pachatel trestně odpovědný skutkovou podstatou tohoto trestného činu (provinění), musí jeho projevy sympatií směřovat k zaniklému hnutí, přičemž jsou postihovány pouze ty nejzávažnější projevy zásahů do sféry lidských práv (genocidium, zločiny proti lidskosti). Soud sice nedospěl k závěru, že by mladistvý jednoznačně podporoval stávající konkrétní pravicové extrémistické organizace; užíváním historických symbolů nacistického Německa, reprodukcí myšlenek rasové výlučnosti, nesnášenlivosti a zášti však jednoznačně vyjádřil sympatie k hnutím již zaniklým i k nejzávažnějším násilným projevům těchto hnutí. Odvolací soud tedy nepochybil, pokud jednání mladistvého kvalifikoval jako provinění podpory a propagace hnutí směřujících k potlačení práv a svobod člověka podle § 261a tr. zák."*[714]. Tento judikát tedy dokonce připouští, že k propagací a projevům sympatií k zaniklému hnutí (organizaci) může za jistých okolností docházet k naplnění skutkové podstaty propagace a podpory hnutí směřujících k potlačení práv svobod člověka, jestliže aktér propaguje ty (násilné) projevy takových historických a již zaniklých hnutí, které se výrazně vyznačovaly aktivitami v oblasti popírání přirozenoprávních práv člověka tak, jak to má na mysli civilizace, kterou sdílíme. V námi uvedeném případě se jednalo o aktivistu soudobé neonacistické scény, který propagoval a veřejně sympatizoval s historickými organizacemi a hnutími hitlerovského Německa, které se aktivně podílely na holocaustu Židů, Romů, Slovanů a politických odpůrců, jakož i dalších ideových oponentů a odpůrců.

Dílčí pozitivní rysy lze shledávat ve všech civilizacích a ideových proudech, tedy včetně nacistické a komunistické ideologie. Je však zřejmé, že tyto dílčí (a mnohdy pouze dočasné) úspěchy a pozitiva byly vyváženy (a „převáženy") nezměrným utrpením milionů lidí. Nejvyšší soud se v jednom ze svých rozhodnutí dokonce podrobně vyjádřil i k tomuto fenoménu, který je zneužíván zejména soudobou neonacistickou scénou – tedy skutečností, že dílčí úspěchy by neměly být zástěrkou ke glorifikaci celého zločinného režimu, popřípadě ideologie či hnutí. Nejvyšší soud tak například konstatoval, že: *„Pokud by pak šlo o vyzdvihování některých pozitivních rysů tohoto hnutí (např. dočasný hospodářský růst) spojené s tvrzením, že tyto svým významem převážily negativní aspekty hnutí (například zřízení koncentračních táborů), jednalo by se o ospravedlňování těchto zločinů ve smyslu § 261a tr. zák. Naproti tomu pouhé konstatování některých dílčích pozitivní rysů hnutí za současného objektivního uvedení jejich souvislosti s dominujícími rysy negativními (např. hospodářsky rozvoj a zvýšení životní úrovně obyvatel Německa před druhou světovou válkou a v jejím úvodu, ovšem za cenu procesu arizace majetku a posléze i hospodářské exploatace násilně okupovaných zemí) nebude zjevně naplňovat znaky žádného trestného činu".*[715]

V souvislostech specifických kriminalistických metod zkoumajících projevy politického extremismu je nesporně na místě se zmínit o specifických výrazech, které jsou součástí skutkové podstaty prakticky všech současně platných a účinných „trestných činů z nenávisti". V případě pravicového politického extremismu se jedná o termíny „etnická skupina", „hnutí" či „antisemitismus", o kterých současná judikatura pojednává toliko, že: *„Etnickou skupinou …je historicky vzniklá skupina lidí, kterou spojuje společný původ, zvláštní kulturní znaky (jazyk), mentalita a tradice. Příslušníci určité etnické skupiny mají povědomí vzájemné sounáležitosti a zároveň odlišnosti od jiných společenství lidí a jsou spojováni názvem*

[713] „Kdo veřejně popírá, zpochybňuje, schvaluje nebo se snaží ospravedlnit nacistické nebo komunistické genocidium nebo zločiny nacistů nebo komunistů proti lidskosti…"
[714] Nejvyšší soud, 8 Tdo 980/2008"
[715] Nejvyšší soud, Tpjn 302/2005

etnika nebo jménem, kterým je etnikum označováno. Etnická skupina žije zpravidla v početní menšině v rámci jiného společenství (např. v České republice romské etnikum)…Skutečnost, že zákonodárce neměl, jde-li o znak vymezený v ustanovení § 221 odst. 2 písm. b) tr. zák.[716]*, na mysli případ, kdy je jinému způsobováno ublížení na zdraví proto, že vystoupil na obranu osoby náležející k jiné rase, etnické skupině, národnosti atd. je zřejmá ze srovnání zmíněné skutkové podstaty s dalšími ustanoveními trestního zákona".*[717]

Nejvyšší soud ve svém rozhodnutí též taxativně a explicitně vyjmenoval počet hnutí, která lze charakterizovat jako součást soudobé neonacistické scény, přičemž uvedl i důvody k takovému závěru. Tedy hnutí jmenovaná Nejvyšším soudem jako hnutí směřující k potlačení práv a svobod člověka dle ust. § 260 trestního zákona[718] jsou *„Bohemia Hammer Skins, Blood & Honour, Národní odpor, Národní aliance".*[719] Naopak Nejvyšší soud neuznal jako hnutí *„Fašismus, nacismus*[720]*, historická, „mrtvá hnutí", přičemž ale mohou být vázána na soudobý neonacismus či neofašismus",* nebo *„Skinheads*[721] *„…. hnutí skinheads jako celek nelze označit za hnutí…podle § 260 odst. 1 tr. zák., neboť za takové hnutí lze zřejmě označit pouze některé vnitřní směry či skupiny existující v rámci hnutí skinheads",* nebo antisemitismus. Dle názoru Nejvyššího soudu jde v případě antisemitismu o postoj a nikoli o hnutí.[722]

V souvislostech s výše uvedenou uvedenou judikaturou nejsou jistě nezajímavá ani usnesení Nejvyššího soudu 5 Tdo 337/2002 („Mein Kampf I"), 3 Tdo 1174/2004 („Mein Kampf II"), jakož i Nejvyššího správního soudu ve věci zrušení Dělnické strany (první návrh na zrušení Dělnické strany – zamítnuto) ze dne 4. března 2009, Pst 1/2008 – 66 a ve věci zrušení Dělnické strany ze dne 17. února 2010 (druhý návrh na zrušení Dělnické strany zatím nepravomocně – Dělnická strany zrušena) Pst 1/2009 – 348, které jsou bohatým zdrojem informací pro orgány činné v trestním řízení k orientaci nad volbou vhodných specifických metod kriminalistického zkoumání a dokumentace trestné činnosti.

Trestní postih trestných činů z nenávisti v České republice odpovídá názoru té části demokratické společnosti, která odmítá projevy extremismu, zejména ve formě rasismu, xenofobie, antisemitismu, tedy převážně pravicového politického extremismu, který je obecně nazýván konceptem neonacismu. Trestní postih je ústavně ukotven, odpovídá mezinárodním zásadám a principům pro možnosti trestního postihu. Legislativní rámec v České republice, který umožňuje postih projevů pravicového politického extremismu je na vysoké úrovni a je produktem zkušeností orgánů činných v trestním řízení a práce soudů, které byly zhmotněny do nového trestního zákoníku a jeví se být přiměřená svojí efektivitou čelit narůstajícím projevům extremismu. Odpovídá tomu jak kvalita a charakter konstrukcí jednotlivých skutkových podstat „trestných činů z nenávisti", tak množství a charakter judikatury a dalších pramenů v odborné literatuře v oblasti trestněprávního postihu projevů pravicového politického extremismu.

Na Slovensku je situace podstatně méně přehledná, a to jak v oblasti legislativy, tak judikatury. Za situace, kdy v České republice je jasnější a srozumitelnější legislativa, hojná publikační a vědecká činnost, přiměřená judikatura i kvalitní činnost znalců a na Slovensku naopak zcela absentuje znalecká činnost, judikatura prakticky neexistuje a publikační i vědecká činnost je sporadická, je pak logický důsledek ten, že zatímco na Slovensku dochází k masivnímu nárůstu trestné činnosti s extremistickým, rasovým a xenofobním motivem,

[716] Zák. č. 140/1961 Sb., trestní zákoník v tehdejším platném znění
[717] Nejvyšší soud, 6 Tdo 1252/2007
[718] Zák. č. 140/1961 Sb., trestní zákoník v tehdejším platném znění
[719] Nejvyšší soud Tpjn 302/2005, NS 5 Tdo 79/2006
[720] Nejvyšší soud Tpjn 302/2005
[721] Nejvyšší soud 5 Tdo 563/2004
[722] Nejvyšší soud 5 Tdo 337/2002

v České republice dochází naopak k útlumu činnosti skupin pravicového politického extremismu (koncerty, shromáždění, pochody apod.).

Nástrojem k správné volbě kriminalistických metod při prokazování trestné činnosti s extremistickým podtextem, tedy „trestných činů z nenávisti“, je jednak znalost standardních kriminalistických metod (dokumentace a záznamu trestné činnosti), zejména jejich vhodné kombinace, volby specifických kriminalistických metod umožňujících hodnocení předestřené materie znalcem (znaleckým ústavem), jednak průběžné doplňování a volba těchto metod na základě judikatury jako zpětné vazby ze strany pravomocných soudních rozsudků, resp. judikovaných rozsudků a usnesení soudů, zejména Ústavního soudu, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu. Bez zajímavosti nejsou též nejudikované rozsudky nižších stupňů soudní moci, které nabyly právní moci, i když v tomto případě se jedná o názor soudu, který je cenný zejména pro policisty při zajišťování méně závažné trestné činnosti s extremistickým motivem. Takovým může být například rozsudek městského soudu v Brně č.j.: 3 T 179/2008 ze dne 5. listopadu 2008, ve věci pořádání demonstrace 1. května 2007 v Brně neonacistickou organizací Národní odpor.

Závěr

Zcela závěrem je třeba zdůraznit, že prakticky všechny příslušné nalézací i odvolací soudy, a zejména judikatura, kladla důraz na nezbytnost kvalitní práce policie, zejména na detailní, konkrétní a přezkoumatelnou dokumentaci projevů extremismu, tedy dokumentaci těch projevů, které jsou signifikantní při dokazování této specifické trestné činnosti před soudem. Nutno konstatovat, že judikatura a rozhodovací praxe soudů je pak nejdůležitějším pramenem, korektivem a regulátorem činnosti policie a státního zastupitelství při identifikování, dokumentování a dokazování trestných činů z nenávisti, tedy trestných činů s extremistickým podtextem.

Judikatura a rozhodovací praxe soudů je nejvýznamnějším regulátorem konkrétní činnosti práce policie a státního zastupitelství i přes to, že pramenem práva v České republice (stejně tak, jako v ostatních zemích ovládaných kontinentálním právním systémem) je normativní právní akt. Nezastupitelnou roli také hraje znalost projevů extremismu v ne zcela zřetelné, latentní, nebo verbální formě, k čemuž slouží znalecké zkoumání.

Cílem je shromažďování „ustálené“ judikatury v oblasti extrémismu a terorismu. Reálná situace je však jiná; může se jednat o různé vlivy, které spadají spíše do oblasti politologie, což není cílem tohoto článku, a proto se jí dále není na místě zabývat. Obecně lze však prohlásit, že se v různých zemích Evropské unie obecně vnímá problematika extrémismu rozlišně, a to na základě jak historických zkušeností, tak aktuálních společenských tlaků, popř. dalších vlivů, které mají (bohužel) vliv i na rozhodování soudů.

Seznam použitých zdrojů

1. ČERNÝ, P. Podpora a propagace hnutí k potlačení práv a svobod člověka, in.: *Trestněprávní revue, ročník 2007*, č. 3. ISSN 1213-5313.
2. ČERNÝ, P. *Politický extremismus a právo* Praha: Eurolex Bohemia, 2005. ISBN 80-86861-84-4.
3. HERCZEG, J. Svoboda projevu, rudá hvězda na klopě a role symbolů v trestním právu, in.: *Trestněprávní revue*, ročník 2008, číslo 11. ISSN 1213-5313.
4. HERCZEG, J. *Trestné činy z nenávisti.* Praha: ASPI, 2008. ISBN 978-80-7357-311-9.
5. CHARVÁT, J. *Současný politický extremismus a radikalismus.* Praha: Portál, 2007. ISBN 978-80-7367-098-6.
6. KUCHTA, J., VÁLKOVÁ, H. a kol. *Základy kriminologie a trestní politiky.* Praha: C. H. Beck, 2005. ISBN 978-80-87116-11-1.
7. MAREŠ, M. *Pravicový extremismus a radikalismus.* Brno: Centrum strategických studií FSS, Barrister & Principal, 2005. ISBN 80-86598-45-4.

8. MAREŠ, M. *Úvod do problematiky pravicově extremistických hudebních produkcí na území ČR*. Brno: FSS (vstupní studie vědeckých a praktických poznatků). Dostupné na: http://www.mvcr.cz/dokument/2006/extrem05.pdf.
9. RŮŽIČKA, M., ČERNÝ, P. *Jednotlivé skutkové podstaty tč souvisejících s extremismem v dosud účinném TZ a v nové úpravě: předmět dokazování a důkazní prostředky; Nový manuál pro boj s extremismem pro SZ.* In. Seminář „boj proti extremismu" 21.- 22.4.2010 na Justiční akademii v Kroměříži. ISBN – sine.
10. SVOBODA, I. a kol. *Politický extremismus a terorismus jako ohrožení vnitřní bezpečnosti státu.* Brno: Univerzita obrany, 2010. ISBN 978-80-7231-769-1.
11. SVOBODA, I. Hate Crimes as Manifestations of Political Extremism of Contemporary Neo-nazi Scene. In. *Medzinárodní vědecký sborník „Srbsko razvojno udruženie".* Báčský Petrovec: 2014, s. 271-290. ISBN 978-86-916257-8-8.
12. SVOBODA, I. Hrozba politického extremismu jako právní fenomén současnosti. In. *Právní a ekonomické problémy současnosti XI.* Ostrava: KEY Publishing, 2009. ISBN 978-80-7418-046-0.
13. SVOBODA, I. Trestné činy z nenávisti jako projevy politického extremismu, In. *Policajná teória a prax 3/2014.*Bratislava: Akadémia policajného zboru v Bratislave, 2014. ISSN 1335-1370, ev. č. 568/08.
14. SVOBODA, I., KRAJNÍK, V. Extremism and terrorism as destabilising element of internal security of the state. In. *XI. Criminalistic and Forensic Science: science, studies, practice.* Vilnius: Lietuvos teismo ekspertizes centras, 2015, s. 63-73. ISBN 978-9986-555-42-1.
15. SVOBODA, I., VIČAR, R. Politický extremismus a terorismus jako destabilizující prvek vnitřní a vnější bezpečnosti EU. In. *Sborník ze semináře Národného konventu o Evropskej únii „Rozširovanie, bezpečné a prosperujúce prostredie EÚ".* Liptovský Mikuláš: UMB, 2009. ISBN 978-80-8106-022-9.
16. ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní zákon – komentář*. Praha: ASPI, 2006. ISBN 978-80-7400-109-3.
17. ŠÁMAL, P., PÚRY, F., RIZMAN, S. *Trestní zákon. Komentář. II.díl. 6. vydání.* Praha: C.H.BECK, 2004. ISBN 80-7179-896-7.
18. Metodický materiál NSZ k problematice extremismu, z října 2009.
19. Metodický pokyn ředitele služby pořádkové policie PP č. 1/2003, kterým se upravují zvláštnosti postupu PČR při zajišťování pořádku a bezpečnosti u některých shromáždění nebo jiných akcí s účastí většího počtu osob.
20. Nález Ústavního soudu ČR, II. 435/01.
21. Nález Ústavního soudu ČSFR pod sp. zn. Pl. ÚS 5/92 ze dne 4.9.1992.
22. Nález Ústavního soudu ČSFR. pod sp. zn. Pl. ÚS 5/92, Sb.n.u. ÚS ČSFR, 1992.
23. Nejvyšší státní zastupitelství České republiky „Pokyn obecné povahy" č. 1/2008.
24. Rozsudek ESLP ze dne 8.7.2008 ve věci Attila Vajnai v. Maďarsko.
25. Rozsudek ESLP, např. Socialistická strana v. Turecko, Incal v. Turecko, Stankov a Iliden v. Bulharsko.
26. Rozsudek Městského soudu v Brně 3 T 179/2008 ve věci „1. Máj 2007", ve spojení s rozsudkem KS Brno pod sp. Zn. 4 To 98/2009.
27. Rozsudek Městského soudu v Brně pod sp. zn. 4 T 148/2008 ze dne 5. 9. 2008.
28. Rozsudek Nejvyššího soudu ČR pod sp. zn. 3 Tdo 1174/2004 ze dne 10.3.2005. Dostupný na www.nsoud.cz.
29. Rozsudek Nejvyššího soudu ČR pod sp. zn. 3 Tdo 563/2004 ze dne 10.3.2005. Dostupný na www.nsoud.cz.
30. Rozsudek Nejvyššího soudu ČR pod sp. zn. 4 Tz 165/99 ze dne 3.11.1999. Dostupný na www.nsoud.cz.
31. Rozsudek Nejvyššího soudu ČR pod sp. zn. 5 Tdo 262/2007. Dostupný na www.nsoud.cz.
32. Rozsudek Nejvyššího soudu ČR pod sp. zn. 5 Tdo 337/2002. Dostupný na www.nsoud.cz.
33. Rozsudek Nejvyššího soudu ČR pod sp. zn. 6 Tdo 1252/2007. Dostupný na www.nsoud.cz.
34. Rozsudek Nejvyššího soudu ČR pod sp. zn. 5 Tdo 563/2004. Dostupný na www.nsoud.cz.
35. Rozsudek Nejvyššího soudu ČR pod sp. zn. 7 Tdo 1143/2009 ze dne 13. 10. 2009. Dostupný na www.nsoud.cz.
36. Rozsudek Nejvyššího soudu ČR pod sp. zn. 7 Tdo 1472/2008. Dostupný na www.nsoud.cz.
37. Rozsudek Nejvyššího soudu ČR pod sp. zn. 8 Tdo 980/2008. Dostupný na www.nsoud.cz.

38. Rozsudek Nejvyššího soudu ČR pod sp. zn. Tpjn 302/2005. Dostupný na www.nsoud.cz.
39. Rozsudek Nejvyššího správního soudu v Brně pod sp. zn. Pst 1/2010 ze dne 17.2.2010. Dostupný na www.nssoud.cz.
40. Rozsudek Nejvyššího správního soudu v Brně ze dne 21. února 2008, č. j. 2 As 17/2008-77. Dostupný na www.nssoud.cz.
41. Rozsudek Nejvyššího správního soudu v Brně ze dne 5. listopadu 2007, č. j. 8 As 51/2007-67. Dostupný na www.nssoud.cz.
42. Rozsudek Vrchního soudu v Praze pod sp. zn. 3 Tdo 1174/2004.
43. Sbírka výkladových stanovisek NSZ č. 8/1996.
44. SPL Center, 2001 *The immigrants: Myth and Reality*, text dostupný na: http://www.splcenter.org/intel/intelreport/article.jsp?sid=173.
45. SPL Center *In Their Own Words*, 2008 text dostupný na: http://www.splcenter.org/intel/intelreport/article.jsp?sid=174.
46. SPL Center *Leiva v. Ranch Rescue*, 2003, text dostupný na: http://www.splcenter.org/legal/docket/files.jsp?cdrID=44&sortID=0.
47. Ústava ČR, č. 1/1993 Sb. čl. 6
48. Ústava ČR, č. 1/1993 Sb. čl. 1
49. Zák. č. 300/2005 Z.z trestný zákoník (SR) ve znění pozdějších předpisů
50. Zák. č. 40/2009 Sb., trestní zákoník (ČR) ve znění pozdějších předpisů
51. Zák. č. 140/1961 Sb., trestní zákon (ČR) v tehdejším platném znění

Informace o autorovi

doc. JUDr. PhDr. Ivo Svoboda, Ph.D., DBA., LL.M.
Akadémia Policajného zboru v Bratislave
Katedra kriminológie
e-mail: Dr.Svoboda.Ivo@zoznam.sk

VOĽBA DRUHU SPRÁVNEHO AKTU PRI ODPOVEDI NA ŽIADOSŤ NA KONKRÉTNOM PRÍKLADE[723]

CHOOSING THE TYPE OF ADMINISTRATIVE ACT WHEN RESPONDING TO A REQUEST IN A SPECIFIC EXAMPLE724

Juraj Vačok

Abstrakt
Autor v článku na príklade konkrétnej v praxi riešenej veci poukazuje na nejednoznačnosť, či orgán verejnej správy má na základe žiadosti spravovaného subjektu[725] postupovať podľa správneho poriadku v účinnom znení (ďalej len „správny poriadok“) alebo vybaviť vec mimo pôsobnosti tohto právneho predpisu listom. Príspevok je určitým pokračovaním v problematike, ktorej sa autor venoval aj na stretnutí katedier správneho práva fakúlt pôsobiacich v Českej republike a Slovenskej republike na jeseň minulého roka. Autor porovnáva dopady pri postupe podľa správneho poriadku a mimo jeho pôsobnosť. Uvádza, že postup pre spravovaný subjekt nemusí byť vždy najmä s ohľadom na dĺžku a náklady výhodnejší. V závere autor sumarizuje rozoberaný problém a formuluje vlastný návrh na možnosť postupu smerom do budúcna.
Kľúčové slová
s*právny poriadok, zákon o cestnej premávke, vodičské oprávnenie, rozhodnutie, list*

Abstract
In the paper, the author uses the example of a specific case solved in practice to point out the ambiguity of whether a public administration body should, based on the request of an administered entity, proceed according to the Administrative Code as amended (hereinafter referred to as the "Administrative Code") or handle a matter outside the scope of this legal regulation by letter. The contribution is a certain continuation of the issue that the author solved at the meeting of the departments of administrative law of faculties operating in the Czech Republic and the Slovak Republic in the autumn of last year. The author compares the impacts of proceeding according to the Administrative Code and outside its scope. He states that the procedure for the administered entity may not always be more advantageous, especially with regard to length and costs. In conclusion, the author summarizes the problem discussed and formulates his own proposal for the possibility of proceeding in the future.
Key words
administrative Procedure Act, Law on traffic, driving permission, decision, letter

Úvod

V aplikačnej praxi, ale aj v teórii, sa dlhodobo potýkam s problémom, akú formu činnosti by mali voliť orgány verejnej správy pri aktoch, ktoré majú vplyv na práva a povinnosti spravovaných subjektov. Na jeseň tohto roku som preto vystúpil na stretnutí katedier správneho práva z Českej a Slovenskej republiky s príspevkom, v ktorom som poukázal na vybraných inštitútoch na nie úplne zrejmú jednoznačnosť, či by mali orgány verejnej správy v postavení správnych orgánov voliť formu rozhodnutí alebo listov. Tento príspevok považujem za určité pokračovanie na predmetnú tému. Na príklade konkrétneho súdneho rozhodnutia týkajúceho sa posudzovania odôvodnenosti zadržania vodičského preukazu podľa § 70 ods. 6 zákona č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov v účinnom znení (ďalej len „zákon o cestnej premávke“) poukazujem na stálu aktuálnosť uvedeného problému. Pomenúvam konkrétne dopady pri voľbe rozdielneho druhu správneho aktu orgánmi verejnej správy pri aplikácii tohto ustanovenia. Na záver formulujem návrhy na vyriešenie tohto problému smerom do budúcna.

[723] Tento príspevok bol spracovaný ako výstup vedeckovýskumnej úlohy č. 274 realizovanej na Akadémii Policajného zboru v Bratislave s názvom *„Vplyv rozhodnutí súdov na bezpečnostnoprávnu činnosť Policajného zboru vo verejnej správe“.*
[724] Preklady boli vykonané za pomoci programu Google Translator.
[725] K rozdielu medzi spravovaným a spravujúcim subjektom pozri bližšie

Vybrané súdne rozhodnutie

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej len „kasačný súd“) rozsudkom sp. zn. 1Stk/7/2024 z 15. augusta 2025[726] (ďalej len „rozsudok 1Stk/7/2024“) zmenil podľa § 462 ods. 2 Správneho súdneho poriadku v účinnom znení (ďalej len „SSP“) rozsudok Správneho súdu v Bratislave sp. zn. TT-20S/118/2021 z 28. februára 2024. Touto zmenou zrušil opatrenie Okresného riaditeľstva policajného zboru v Galante č. ORPZ-GA-ODI2-2021/004660-005 zo 14. septembra 2021 (ďalej len „opatrenie žalovaného“) a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

Z rozsudku 1Stk/7/2024 vyplýva, že žalobkyňa bola počas jazdy 14. apríla 2021 zastavená hliadkou Policajného zboru, ktorá ju podrobila dychovej skúške na zistenie požitia alkoholu. Z dôvodu pozitívneho výsledku vykonanej dychovej skúšky bol žalobkyni na mieste zadržaný vodičský preukaz podľa § 70 ods. 1 písm. a) zákona o cestnej premávke. Následne žalovaný vydal 23. apríla 2021 rozhodnutie o zadržaní vodičského preukazu, pretože dôvody zadržania naďalej trvali. Žalovaný svoje rozhodnutie odôvodnil tým, že žalobkyňa je dôvodne podozrivá z porušenia § 4 ods. 2 písm. d) zákona o cestnej premávke, za ktoré je možné uložiť sa sankciu zákazu činnosti viesť motorové vozidlo. Voči tomuto rozhodnutiu sa žalobkyne neodvolala.

Žalobkyňa požiadala 30. augusta 2021 o vrátenie vodičského preukazu s poukazom na § 70 ods. 6 zákona o cestnej premávke. Trvala na tom, že dôvody zadržania vodičského preukazu pominuli. Žalobca opatrením tejto žiadosti nevyhovel. Dôvody zadržania podľa neho naďalej trvali. V tom čase bolo voči žalobkyni vedené priestupkové konanie.

Voči opatreniu žalovaného podala žalobkyňa správnu žalobu. Správny súd v Bratislave rozsudkom sp. zn. TT-20S/118/2021 z 28. februára 2024 túto žalobu ako nedôvodnú podľa § 190 SSP zamietol. Voči predmetnému rozsudku podala žalobkyňa kasačnú sťažnosť, o ktorej kasačný súd rozhodol rozsudkom 1Stk/7/2024. V tomto rozsudku konštatoval, že opatrenie žalovaného je nepreskúmateľné. Vo vzťahu k rozobranej problematike citujem z odôvodnenia nasledovné:

32. Pokiaľ ide o odôvodnenie rozhodnutia o (ne)vrátení vodičského preukazu vydaného podľa § 70 ods. 6 zákona o cestnej premávke ... správny súd preskúmava iba to, či také rozhodnutie (opatrenie) nevybočilo z medzí a hľadísk ustanovených zákonom. Pripomína však, že voľná správna úvaha neznamená ľubovôľu správneho orgánu, pričom zákonnému použitiu správnej úvahy koreluje povinnosť jej náležitého zdôvodnenia. Ak správny orgán aplikoval správnu úvahu, t. j. vybral jednu z viacerých možností, je nevyhnutné starostlivo zdôvodniť, prečo považoval zvolenú alternatívu za najvhodnejšiu.

33. Orgán, ktorý koná vo veci súvisiacej so zadržaním vodičského preukazu, je tak v rozhodnutí o nevyhovení žiadosti o vrátenie vodičského preukazu vydanom na základe § 70 ods. 6 zákona o cestnej premávke povinný dôkladne odôvodniť svoju správnu úvahu a uviesť relevantné dôvody pre ďalšie zadržiavanie vodičského preukazu „z hľadiska bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky“, čo sú zákonné medze a hľadiská správnej úvahy stanovené v predmetnom ustanovení. Ak správny orgán riadne neodôvodní potrebu ďalšieho zadržiavania vodičského preukazu z hľadiska bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky, je toto rozhodnutie nepreskúmateľné.

34. Kasačný súd poukazuje aj na ustanovenie § 141 zákona o cestnej premávke, ktoré upravuje vzťah tohto predpisu k zákonu č. 71/1976 Zb. o správnom konaní (Správny poriadok). Ustanovenie § 141 ods. 6 písm. g) obsahuje výpočet konaní, na ktoré sa správny poriadok neaplikuje. V citovanom ustanovení absentuje zmienka o § 70 ods. 6 zákona o cestnej premávke, preto sa na konanie podľa § 70 ods. 6 zákona o cestnej premávke správny poriadok vzťahuje.

[726] Rozsudok je uverejnený na stránke Najvyššieho správneho súdu https://www.nssud.sk/wp-json/nssud/v1/rozhodnutia/pdf/eyJlY2xpIjoiRUNMSTpTSzpOU1NTUjoyMDI1OjIwMjEyMDAyNDMuMiIsImV4cCI6MTc3NTY4NzkwMH0.yZrxvE1bwQB4QBHN8E8TSWUN5cw4KK8yQ3YQdP7IfT8, 8. apríl 2026.

35. Podľa § 47 ods. 3 správneho poriadku: „V odôvodnení rozhodnutia správny orgán uvedie, ktoré skutočnosti boli podkladom na rozhodnutie, akými úvahami bol vedený pri hodnotení dôkazov, ako použil správnu úvahu pri použití právnych predpisov, na základe ktorých rozhodoval, a ako sa vyrovnal s návrhmi a námietkami účastníkov konania a s ich vyjadreniami k podkladom rozhodnutia.“

...

37. Je však potrebné prisvedčiť námietke sťažovateľky, že v preskúmavanom opatrení absentuje náležité odôvodnenie správnej úvahy žalovaného. ...

...

41. Pre úplnosť kasačný súd podotýka, že v konaní pred správnym súdom nebola nastolená a ani riešená otázka, či vo veci bolo potrebné vyčerpať riadny opravný prostriedok (odvolanie) proti preskúmavanému opatreniu a ak áno, či tento bol vyčerpaný alebo nie (vzhľadom na subsidiaritu použitia Správneho poriadku, viď vyššie). Túto otázku nenastolili účastníci konania ani v kasačnom konaní. Kasačný súd však podotýka, že preskúmavané opatrenie nebolo vydané vo forme rozhodnutia, ale len jednoduchého listu - oznámenia a absentovali v ňom zákonné obsahové náležitosti rozhodnutia, vrátane poučenia o opravnom prostriedku. Preto kasačný súd nepovažoval za dôvodné vyžadovať od sťažovateľky vyčerpanie podania odvolania ako procesnú podmienku, za splnenia ktorej môže o veci konať a rozhodnúť. Oznámenie žalovaného bolo možné preskúmať v správnom súdnom konaní ako opatrenie, čo učinil správny i kasačný súd.

Vlastná analýza na základe vybraných záverov rozsudku 1Stk/7/2024

Kasačný súd s poukazom, že to nebolo predmetom sťažnostných bodov v kasačnej sťažnosti, nedal odpoveď na to, či žalovaný mal na žiadosť žalobkyne podľa § 70 ods. 6 zákona o cestnej premávke reagovať rozhodnutím. Poukázal však, že zákon o cestnej premávke nevylučuje aplikáciu správneho poriadku na právne vzťahy realizujúce sa podľa predmetného paragrafu. Osobitne citoval ustanovenie správneho poriadku upravujúce odôvodnenie rozhodnutia a poukázal, akoby mal byť správny akt odôvodnený.

Rozsah pôsobnosti správneho poriadku je upravený v paragrafe 1 ods. 1 tohto právneho predpisu. Podľa daného ustanovenia sa tento zákon *vzťahuje na konanie, v ktorom v oblasti verejnej správy správne orgány rozhodujú o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb, ak osobitný zákon neustanovuje inak.*

Samotná skutočnosť, že osobitný zákon nevylúčil aplikáciu správneho poriadku na § 70 ods. 6 správneho poriadku teda ešte nemusí znamenať, že správny poriadok sa má na právnu úpravu vzťahov podľa tohto ustanovenia aplikovať. Uvedené treba posudzovať v súlade s citovaným § 1 ods. 1 správneho poriadku, ktorý pozitívne vymedzuje pôsobnosť tohto právneho predpisu rozhodovaním o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach spravovaných subjektov v oblasti verejnej správy.

Rozsah takéhoto posudzovania môže mať vo verejnej správy viaceré limity. Za predpokladu, že prijmeme definičnú tézu verejnej správy ako činností výkonnej a nariaďovacej,[727] môžeme dospieť k záveru o potrebe aplikácie správneho poriadku na pomerne veľké množstvo procesoch v oblasti verejnej správy.

Povinnosť vydať rozhodnutie v správnom konaní môže evokovať výhodu vo väčšej ochrane práv. Nemusí to však byť vždy. Komplexný rozhodovací proces môže byť zdĺhavejší a spôsobiť, že sa spravovaný subjekt k svojmu právu dostane neskôr. Príkladom je potreba čakať na právoplatnosť a vykonateľnosť rozhodnutia počas 15 dňovej lehoty na podanie

[727] K definícii verejnej správy pozri napr. KOŠIČIAROVÁ, S. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2022, s. 78 – 84 alebo SEMAN a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť.* Košice: Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, 2020, s. 36 – 37.

riadneho opravného prostriedku za predpokladu, že sa účastník (pokiaľ ich je viacej, všetci účastníci) nevzdá práva na jeho podanie.

Kasačný súd rovnako v bode 41 svojho rozsudku upriamil pozornosť, že v prípade rozhodnutia nastupuje potreba vyčerpania riadneho opravného prostriedku. Právo na podanie odvolania vyplýva z § 53 správneho poriadku, v zmysle ktorého, pokiaľ osobitný právny predpis právo na podanie riadneho opravného prostriedku nevylúči, je možné podať riadny opravný prostriedok voči každému rozhodnutiu správneho orgánu.

Za predpokladu, že by sme ustálili povinnosť útvarov Policajného zboru o žiadostiach o vrátenie vodičského preukazu podľa § 70 ods. 6 zákona o cestnej premávke rozhodovať podľa správneho poriadku, zároveň by sme stanovili aj povinnosť viesť formalizované konania podľa správneho poriadku a pred využitím súdnej ochrany vyčerpať riadny opravný prostriedok na najbližšie vyššieho stupňa nadriadený správny orgán určený podľa § 58 ods. 1 správneho poriadku. Takýto formalizovaný proces by nielenže predĺžil cestu ku konečnému výsledku o žiadosti vo verejnej správe, ale aj oddialil výrazným spôsobom možnosť súdnej ochrany. Podľa § 7 písm. a) SSP totiž správne súdy nepreskúmavajú právoplatné rozhodnutia orgánov verejnej správy, ak je pred ich právoplatnosťou nebol vyčerpaný každý dostupný riadny opravný prostriedok.

Pri prijatí opačného výkladu, že o žiadosti podľa § 70 ods. 6 zákona o cestnej premávke stačí v prípade nevzhliadnutia dôvodov na vrátenie vodičského preukazu stačí žiadateľa o tejto skutočnosti informovať listom, mohla by súdna ochrana nastúpiť v podstate okamžite. Na túto skutočnosť upriamuje pozornosť aj rozoberaný rozsudok kasačného súdu. Z jeho znenia totiž nevyplýva, že by pred správnym súdom alebo kasačný súdom vznikli pochybnosti o tom, či je tento list spôsobilým predmetom prieskumu v rámci správneho súdnictva.

Záverečné poznámky

V záverečných poznámkach sa vrátim k rovnakému záveru, aký som prezentoval na vyššie spomínanom stretnutí katedier správneho práva. Paragraf 1 ods. 1 je koncipovaný pomerne široko a napriek jeho pomerne dlhej účinnosti spôsobuje v aplikačnej praxi problémy. Tieto problémy nie sú malé, pretože správne ustanovenie toho, akú legislatívu je potrebné na konkrétne procesy pred orgánmi verejnej správy použiť a v akej forme majú orgány verejnej správy vydávať jednotlivé správne akty výrazným spôsobom determinuje rozsah práv i povinností tak spravujúcich ako aj spravovaných subjektov a následné možnosti právnej ochrany.

Napriek zneniu § 1 ods. 1 správneho poriadku je zrejmé aj z rozoberaného príkladu, že aplikačná prax k nemu pristupuje niektorých procesoch rezervovane. Text § 70 ods. 6 zákona o cestnej premávke sa v nezmenenej podobe nachádza v tomto právnom predpise od jeho účinnosti 1. februára 2009. Napriek tomu útvar Policajného zboru aplikujúci predmetné ustanovenie nemal potrebu viesť po podaní žiadosti správne konanie a vydať rozhodnutie podľa ustanovení správneho poriadku.

K nastaveniu záverov nám nepomáha ani dôvodová správa k návrhu pôvodného znenia § 1 ods. 1 správneho poriadku, ktorý je až na drobné terminologické úpravy účinný počas celej účinnosti tohto právneho predpisu. Dôvodová správa zdôrazňuje, že podľa správneho poriadku by sa malo postupovať za predpokladu, že sa v konaní bude rozhodovať rozhodnutím o právach a povinnostiach. Ostáva však nedopovedané, či posudzovanie každej jednej žiadosti by malo byť myslené ako rozhodovací proces. Navyše vo veciach ako podľa § 70 ods. 6 zákona o cestnej premávke, kde sa nepredpokladá iniciatíva spravovaného subjektu, ale konanie orgánu verejnej správy z úradnej povinnosti.

Rozhodnutie o tom, akým spôsobom sa budú vybavovať jednotlivé žiadosti a ukončované konkrétne procesy by malo byť primárne na zákonodarnej moci. Pokiaľ však legislatíva, ako produkt tejto moci jasnú odpoveď nedáva, s uvedeným sa musí na základe

výkladových pravidiel vysporiadať prax. Prijaté riešenia pritom môžu pri aplikácií iných metód výkladu viesť k rozdielom, čo má nesporne dopad na právnu istotu. Za najvhodnejšie riešenie sa mi v tejto situácii zdá, pokiaľ by legislatíva pristúpila k doplneniu súčasnej právnej úpravy v tom smere, že rozhodnutím by sa rozhodovalo v prípadoch určených zákonom. Inak sa obávam, že prax bude v záujme ochrany práv slabšej strany pri činnostiach verejnej správy (čo sú v porovnaní s orgánmi verejnej správy určite spravované subjekty) vykladať § 1 ods. 1 správneho poriadku skôr rozširujúco. Tým sa síce poskytne spravovaným subjektom viacej práv v rámci obrany, avšak v súlade s uvedeným v texte príspevku sa predĺžia procesy a z dôvodu riadneho opravného prostriedku sa aj nesporne predražia do doby, kým sa spravovaný subjekt dostane k možnosti domáhať sa súdnej ochrany.

Zoznam použitých zdrojov

1. KOŠIČIAROVÁ, S. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2022.
2. SEMAN a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť.* Košice: Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, 2020.
3. Rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1Stk/7/2024
4. Zákon č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Informácie o autorovi

prof. JUDr. Juraj Vačok, PhD.
Najvyšší správny súd Slovenskej republiky, Univerzita Komenského v Bratislave,
e-mail: juraj.vacok@flaw.uniba.sk
telefón: +421290122067

PŮSOBNOST OBECNÍ POLICIE V ČESKÉ REPUBLICE OPTIKOU JUDIKATURY

THE JURISDICTION OF THE MUNICIPAL POLICE IN THE CZECH REPUBLIC FROM THE PERSPECTIVE OF CASE LAW

Pavel Vetešník

Abstrakt
Příspěvek se věnuje působnosti obecní policie v České republice tak, jak ji formuje judikatura správních soudů a Ústavního soudu. V příspěvku se nejdříve zaměřím na vymezení působnosti orgánu veřejné moci jako takové a následně se zaměřím na vymezení územní a věcné působnosti obecní policie. Dále uvedu konkrétní soudní rozhodnutí, kterým byla jak územní, tak i věcná působnost obecní policie v České republice ovlivněna. Také popíšu podmínky formální i materiální závaznosti soudní judikatury v České republice.
Klíčová slova
obecní policie, územní působnost, věcná působnost, správní soud, Ústavní soud

Abstract
The article deals with the jurisdiction of the municipal police in the Czech Republic as shaped by the case law of administrative courts and the Constitutional Court. In the article, I will first focus on defining the powers of a public authority as such and then focus on defining the territorial and substantive powers of the municipal police. I will also present specific court decisions that have influenced both the territorial and substantive powers of the municipal police in the Czech Republic. I will also describe the conditions for the formal and material binding nature of judicial case law in the Czech Republic.
Keywords
municipal police, territorial powers, substantive powers, administrative court, Constitutional Court

Úvod

Obec si k zajištění ochrany veřejného pořádku na svém území může jako svůj orgán podle § 1 odst. 1 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obecní policii"), obecně závaznou vyhláškou zřídit obecní policii. Hlavním úkolem obecní policie je zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku v rámci působnosti obce a plnění dalších úkolů, pokud tak stanoví zákon o obecní policii nebo zvláštní zákon[728]. Obecní policie patří mezi veřejné ozbrojené sbory zřizované k veřejnoprávním účelům[729]. Bude vždy záležet na obci, zda obecní policii zřídí či nikoliv. Jedná se o oprávnění obce a nikoliv o její povinnost, Obecní policie je plně podřízena obci, která za činnost obecní policie odpovídá. Obec v plném rozsahu zajišťuje materiální a finanční zabezpečení obecní policie, a to výhradně z prostředků obce. Možností zřídit obecní policii tak obec získala možnost vzniku vlastního donucovacího aparátu obce, aby obec nesoucí politickou a společenskou odpovědnost za zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku mohla stanovené úkoly plnit svými silami[730]. Působnost obecní policie je stanovena jak v zákoně o obecní policii, tak i v dalších zákonech. Od roku 1991, kdy byl zákon o obecní policii přijat, byla působnost obecní policie několikrát významně rozšířena. Jednalo se jak o rozšíření územní, tak i věcné působnosti. Vždy šlo o reakci na zvyšující se poptávku po činnosti obecní policie. Příspěvek se zabývá rozborem této působnosti obecní policie, a to optikou judikatury správních soudů včetně Ústavního soudu, která tuto působnost ovlivnila.

[728] § 1 odst. 2 zákona o obecní policii.
[729] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2013, č.j. 6 Aps 11/2012-32.
[730] VETEŠNÍK, P. a kol. *Obecní policie*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 56.

Působnost orgánu veřejné moci

Jak vyplývá z čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších změn a doplňků (dále jen „Ústava ČR"), státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon nebo státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví [čl. 2 odst. 2 usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších změn a doplňků (dále jen „Listina základních práv a svobod")]. Státní moc vykonávají orgány veřejné moci, jejichž vymezení provedl již Ústavní soud ČSFR, a v němž veřejnou moc definoval zejména jako takovou moc, "která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není s ním v rovnoprávném postavení a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu. Veřejnou moc vykonává stát především prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní a za určitých podmínek ji může vykonávat i prostřednictvím dalších subjektů. Kritériem pro určení, zda i jiný subjekt jedná jako orgán veřejné moci, je skutečnost, zda konkrétní subjekt rozhoduje o právech a povinnostech jiných osob a tato rozhodnutí jsou státní mocí vynutitelná, nebo zda může stát do těchto práv a povinností zasahovat. Orgánem v právním slova smyslu je právnická osoba, vykonávající svou činnost jako povinnost nebo kompetenci a je zřízená k trvalému a opakujícímu se výkonu činnosti (srov. Ústavní soud ČSFR, Sbírka usnesení a nálezů, č. 1, Brno, 1992, str. 11)"[731]. Pojem orgánu veřejné moci zahrnuje orgány státní a dále orgány samosprávné[732]. Mezi orgány veřejné moci tak bezpochyby patří i obecní policie.

Působnost je podle doktrinálního výkladu chápána jako vymezení okruhu úkolů, záležitostí (působnost věcná), jež musí či může orgán veřejné moci v určitém území (obvodu) vykonávat, řešit (působnost územní); jako zvláštní kategorie věcné působnosti se pak uvádí působnost osobní. Pravomoc lze vymezit jako právní prostředky, které jsou svěřeny orgánu veřejné moci za účelem výkonu jeho působnosti[733]. Působnost orgánu veřejné moci může být stanovena pouze zákonem a nemůže být uplatňována mimo zákonný rámec, tedy v rozporu s čl. 79 odst. 1 Ústavy ČR.

Závaznost judikatury

Činnost obecní policie, stejně jako ostatních orgánů veřejné moci je ovlivněna rozhodovací praxí soudů zejména správních. Nejčastějším typem soudního přezkumu je řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "soudní řád správní"). Není však vyloučeno ani řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. soudního řádu správního. Soudní řád správní stanoví v § 54 odst. 8 tzv. formální závaznost soudního rozhodnutí, kdy výrok pravomocného rozsudku je závazný pro účastníky, osoby na řízení zúčastněné a pro orgány veřejné moci.

K závaznosti rozhodnutí soudů zejména vrcholných lze dodat, že "Přes nedostatek formální závaznosti má i v českém právním řádu rozhodovací činnost soudů význam překračující její závaznost v konkrétní rozhodované věci. Pokud by soudy předchozí judikaturu zcela ignorovaly, pak by se dostávaly do rozporu s hodnotami právní jistoty, předvídatelnosti práva a ochrany důvěry v konzistentní soudcovské rozhodování [srov. např. Kühn, Z., Bobek, M., Polčák, R. (eds.) Judikatura a právní argumentace. Teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou, Praha, 2006, Auditorium, str. 113 an.]. Rozhodnutí vrcholných soudů, jakkoliv nemají precedenční účinky, je třeba respektovat v případech, kdy soud posuzuje skutkově i

[731] Nález Ústavního soudu ze dne 10. 11. 1998, sp. zn. I.ÚS 229/98.
[732] Nález Ústavního soudu ze dne 13. 11. 1997, sp. zn. III. ÚS 337/97.
[733] HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 109 až 112.

právně analogickou věc. Třebaže jde o rozhodnutí v jednotlivé konkrétní věci, zpravidla působí i jako interpretační vodítko při rozhodování ve skutkově a právně obdobných věcech."[734]. Lze tak předpokládat, že správní soudy budou judikaturu Nejvyššího správního soudu ve smyslu § 12 odst. 1 soudního řádu správního a čl. 4 odst. 3 Listiny základních práv a svobod respektovat[735]. K tomu lze dodat, že: "Pokud by orgány veřejné moci naopak předchozí judikaturu zcela ignorovaly, pak by se dostávaly do rozporu s hodnotami právní jistoty, předvídatelnosti práva a ochrany důvěry v konzistentní rozhodování (…)."[736].

Závaznost rozhodnutí vrcholných soudů neplatí pouze pro soudy, ale i pro orgány veřejné moci. Nejvyšší správní soud k tomu uvedl, že "správní orgány jsou povinny jeho judikaturu v obdobných případech (tj. i mimo kasační závaznost v individuálním případě) respektovat" a očekává se od nich, že svoji správní praxi uvedou do souladu s rozhodovací praxí správních soudů. Správní orgány samozřejmě mohou vznášet racionální a závažné konkurující důvody proti rozhodnutím soudů. Je ale obtížně představitelné, pokud Nejvyšší správní soud vyjádřil svůj právní názor, že by neustálé vyjadřování nesouhlasu ze strany orgánu veřejné moci mohlo vést k odlišnému výsledku v řízení o kasační stížnosti týkající se týchž právních otázek, k nimž se již Nejvyšší správní soud vyslovil. Naopak opakované nerespektování soudních rozhodnutí správním orgánem je v konečném důsledku projevem svévole a popírá jak základní zásady fungování veřejné správy, tak i principy právního státu založeného na respektu k právům a svobodám jednotlivce[737].

Územní působnost obecní policie

Jak již bylo uvedeno, územní působností orgánu veřejné moci je, v jakém určitém území (obvodu) může orgán veřejné moci vykonávat jemu svěřené úkoly (záležitosti). V případě obecní policie je její základní územní působnost vymezena katastrálním územím obce, která obecní policii zřídila (§ 1 odst. 2 zákona o obecní policii). Podle § 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o obcích"), obec tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce, přičemž podle § 18 odst. 2 zákona o obcích má obec jedno nebo více katastrálních území. Protože obecní policie podle § 1 odst. 2 zákona o obecní policii plní jí uložené úkoly v rámci působnosti obce, plní je na katastrálním území této obce, která obecní policii zřídila.

Na území jiné obce může obecní policie jí svěřené úkoly plnit pouze, pokud tak stanoví zákon o obecní policii nebo zvláštní zákon (§ 1 odst. 5 zákona o obecní policii). Zákon o obecní policii takové rozšíření územní působnosti obecní policie vymezuje § 3a, § 3b, § 13 odst. 4 a § 17b zákona o obecní policii.

Obecní policie může jí svěřené úkoly plnit na území jiné obce, pokud obec, která obecní policii zřídila, s takovou obcí uzavře podle § 3b zákona o obecní policii veřejnoprávní smlouvu. Podmínkou je, aby jedna z obcí neměla zřízenou obecní policii, aby se obě obce nacházely v témže vyšším územním samosprávném celku (kraji) a aby s uzavřením takové veřejnoprávní smlouvy souhlasil krajský úřad.

Obecní policie může jí svěřené úkoly plnit i na území obce, kde je vyhlášen stav nebezpečí, nouzový stav nebo stav ohrožení státu (dále jen „krizový stav"), nebo kde je pořádána veřejnosti přístupná sportovní, kulturní nebo obdobná společenská akce, v souvislosti s níž lze předpokládat účast většího počtu osob, a to na základě uzavřené veřejnoprávní smlouvy mezi obcí, která obecní policii zřídila a obcí, na jejímž území je vyhlášen krizový stav nebo je společenská akce pořádána (§ 3b zákona o obecní policii). V případě uzavření této veřejnoprávní smlouvy již neplatí, aby jedna z obcí neměla zřízenou obecní policii, aby se obě

[734] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2017, č.j. 7 Afs 196/2016 – 33.
[735] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2025, č. j. 1 Azs 111/2025-34.
[736] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2019, č. j. 1 As 72/2009-120.
[737] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2025, č. j. 1 Azs 111/2025-34.

obce nacházely v témže vyšším územním samosprávném celku (kraji) a že s uzavřením takové veřejnoprávní smlouvy musí souhlasit krajský úřad (je zde pouze informační povinnost vůči hejtmanovi a krajskému úřadu).

Obecní policie může jí svěřené úkoly plnit i na území obce, pokud předvádí osobu na Policii ČR. Podle § 13 odst. 4 zákona o obecní policii je strážník oprávněn předvést osobu na nejbližší útvar Policie ČR i mimo území obce, která zřídila obecní policii nebo která je smluvní stranou veřejnoprávní smlouvy podle § 3a nebo 3b zákona o obecní policii. Obecní policie může jí svěřené úkoly plnit i na území obce, pokud zabezpečuje dopravu osob do zdravotnického zařízení nebo do protialkoholní a protitoxikomanické záchytné stanice. Podle § 17b zákona o obecní policii je strážník oprávněn zabezpečovat dopravu osob do zdravotnického zařízení nebo do protialkoholní a protitoxikomanické záchytné stanice i mimo území obce, která zřídila obecní policii nebo která je smluvní stranou veřejnoprávní smlouvy podle § 3a nebo § 3b zákona o obecní policii.

Domnívám se, že pokud by strážník obecní policie vykonával svoji pravomoc mimo případy uvedené v § 1 odst. 2 a 5 ve spojení s § 3a, § 3b, § 13 odst. 4 a § 17b zákona o obecní policii i na území jiné obce, překročil by tím svoji pravomoc. Správní soudy však k takto vymezené územní působnosti obecní policie konstatovali, že za určitých podmínek k překročení pravomoci strážníka obecní policie nedojde.

Krajský soud k překročení územní působnosti obecní policie uvedl, že „K námitce překročení místní pravomoci strážníky městské policie lze přisvědčit názoru žalobce, že pravomoc strážníků městské policie je zásadně omezena katastrálním územím příslušné obce a případně uzavřenou veřejnoprávní smlouvou mezi obcemi. V dané věci však nelze odhlédnout od toho, že strážníci vykonávali svoji pravomoc, prováděli měření rychlosti vozidla, v rámci katastrálního území obce, v úseku vymezeném Policií ČR, což žalobce nesporuje, avšak s ohledem na to, že nebylo reálné provést silniční kontrolu řidiče vozidla (řidič vozidla nezastavil), jehož rychlost byla změřena a bylo zjištěno překročení nejvyšší dovolené rychlosti, tento úkon v zájmu bezpečnosti ostatních účastníků silničního provozu (nebezpečí podnapilého stavu řidiče vozidla či stavu pod vlivem jiné návykové látky) dokončili tím, že následovali vozidlo žalobce a v katastrálním území obce Chýšť provedli silniční kontrolu. Dle krajského soudu je třeba zvážit tu okolnost, že opačným výkladem pravomoci městské policie by byl dán návod těm řidičům, kteří by z místa spáchání přestupku ujeli mimo územní pravomoc městské policie a tím se vyhnuli postihu za spáchaný přestupek (následoval by případně postih provozovatele vozidla za správní delikt). Takový výklad, který by rovněž znamenal rezignaci na zajištění bezpečnosti silničního provozu, je nutno pro jeho absurdní důsledky odmítnout (argumentum ad absurdum)."[738].

Nejvyšší správní soud po podané kasační stížnosti závěry krajského soudu potvrdil, když uvedl, že „Za námitku zásadního charakteru považuje stěžovatel skutečnost, že strážníci neměli pravomoc zasáhnout mimo území „své “ obce (Lázně Bohdaneč), z čeho odvozuje nezákonnost takto získaných důkazů. Nejvyšší správní soud u této otázky považuje za přesvědčivé argumenty uplatněné krajským soudem, respektive žalovaným. Stěžovatel má pravdu v tom, že v souladu s § 1 odst. 2 zákona o obecní policii jsou strážníci obecní (městské) policie při výkonu svých pravomocí obecně limitováni územím obce, případně rozšířené o území dalších obcí na základě veřejnoprávní smlouvy ve smyslu § 3a citovaného zákona. Žalovaný ve shodě s krajským soudem nicméně vyšel ze skutečnosti, že v nyní projednávané věci strážníci zahájili úkon (měření a pronásledování vozidla) na území „své “ obce. Tedy při zjištění překročení nejvyšší dovolené rychlosti a současném nezastavení stěžovatele k jejich výzvě, jej pronásledovali za účelem dokončení silniční kontroly v zájmu bezpečnosti ostatních účastníků provozu. Nelze přitom přehlédnout, že sám stěžovatel (viz například text odvolání)

[738] Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích ze dne 17. 5. 2017, č.j. 61 A 18/2016-109.

zmiňuje výzvy k zastavení, kterých si tak byl prokazatelně vědom. Pokud stěžovatel v souvislosti s chráněným zájmem namítá, že se neprokázala krajským soudem předestřená podnapilost (ovlivnění návykovými látkami), potom zdejší soud zdůrazňuje, že tuto okolnost krajský soud uvedl pouze jako možnost, kterou strážníci v rámci rozhodování o pronásledování vozidla a dokončení kontroly nemohli vyloučit. Nešlo tedy o skutečnost, která by stěžovateli byla vytýkána. Odmítnout je třeba rovněž jeho tvrzení, že závěr krajského soudu by umožňoval strážníkům zasáhnout „prakticky kdekoliv". Jak totiž sám uvádí, podmínkou sine qua non jejich postupu byla existence zájmu na zajištění bezpečnosti třetích osob, přičemž dalším předpokladem vyplývajícím z okolností případu je právě zahájení úkonu na území „své " obce."[739].

Nejednalo se však o ojedinělé soudní rozhodnutí, když jiný krajský soud k překročení územní působnosti obecní policie uvedl, že „Zákon o obecní policii je postaven na zásadě omezené místní působnosti obecní policie, která je limitována katastrálním území obce, která obecní policii zřídila, popř. která s takovou obcí uzavřela veřejnoprávní smlouvu o výkonu pravomocí obecní policie. To je výrazem určité „autonomie" a „suverenity", které obce jakožto základní územně samosprávné celky požívají. Není žádoucí, aby na území obce volně zasahovala „cizí" obecní policie. Takové působení může připustit toliko zákon o obecní policii, který tak činí v § 17b, či jiný zvláštní zákon. Je však nutno pamatovat, že obce nejsou „městskými státy" požívajícími samostatné jurisdikce; pravidla silničního provozu platí na celém území České republiky a je žádoucí zabezpečit jejich dodržování. Svěří-li proto zvláštní zákon obecní policii určité úkoly a pravomoci v oblasti bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích (§ 79 a 79a zákona o silničním provozu), nelze zásadu omezené místní působnosti aplikovat bezvýjimečně tam, kde by to zapříčinilo znemožnění naplnění takového úkolu či účelu zvláštního zákona. Dojde-li tedy obecní policie na základě měření rychlosti vozidel v místě, kde je k tomu územně oprávněna, k podezření, že došlo ke spáchání dopravního přestupku, je oprávněna a povinna zastavit podezřelé vozidlo i mimo oblast své územní působnosti a provádět zde potřebné úkony (požadovat vysvětlení či prokázání totožnosti), je-li to pro zjištění osoby pachatele přestupku potřebné a navazuje-li tato potřeba bezprostředně na provedené měření rychlosti. Z tvrzení žalobce ani ze správního spisu neplyne, že by zastavení předmětného vozidla bezprostředně nenavazovalo na provedené měření, ať již k němu došlo ihned a neprodleně, nebo až po dvoukilometrové „stíhací" jízdě, o které však žalobce dle svých slov neměl ani ponětí. Oznámení o podezření ze spáchání přestupku byl sepsáno a podepsáno i žalobcem v den měření a soud nenachází jinou věrohodnou a logickou verzi událostí, než že se hlídka obecní policie vydala zastavit vozidlo ihned poté, kdy provedla měření. Důkaz tedy nezákonný není. Obiter dictum soud pochybuje o tom, že i pokud by Obecní policie Vestec skutečně překročila svou místní působnost a případné zastavení vozidla v obci Osnice by bylo nezákonným postupem (tedy pokud by neplatil výše uvedený právní názor soudu), by bylo možné takto zjištěnou totožnost řidiče bez dalšího vyloučit z dalšího použití ve správním řízení jako nezákonný důkaz. V českém přestupkovém řízení nelze bezmezně užívat tzv. doktrínu ovoce z otráveného stromu (fruits of poisonous tree doctrine). Dle názoru soudu je nutno poměřovat, zda nezákonný postup zasáhl do práv žalobce takovým způsobem, aby bylo nutné na vyloučení důkazu trvat (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2014, sp. zn. III. ÚS 587/14). Žalobce byl v daném případě přinucen zastavit vozidlo strážníky obecní policie bezprostředně poté, co u předmětného vozidla bylo zákonným způsobem změřeno překročení povolené rychlosti. Územní omezení působnosti obecní policie je, jak bylo vysvětleno výše, stanoveno primárně na ochranu zájmů obcí, nikoliv na ochranu práv pachatelů dopravních přestupků. I s ohledem na marginální výši sankce, která za uvedené protiprávní jednání žalobci

[739] Rozsudek Nejvyšší správního soudu ze dne 20. 12. 2018, č.j. 3 As 219/2017 – 50.

hrozí, nejde o případ, kdy by k faktickému zjištění totožnosti řidiče hlídkou nebylo možno přihlédnout.“[740].

Nejvyšší správní soud po podané kasační stížnosti závěry krajského soudu potvrdil, když uvedl, že „Podstatou stěžovatelovy námitky je, že obecní policie překročila svou působnost, když zastavila předmětné vozidlo a legitimovala stěžovatele mimo území „své“ obce; tento postup má být v rozporu s § 1 odst. 5 zákona o obecní policii a s účelem zákona o obecní policii. Důkazy ohledně stěžovatelovy totožnosti tedy měly být pořízeny nezákonně. Je pravda, že obecní policie může plnit úkoly na území jiné obce jen v případě, že tak stanoví zákon (§ 1 odst. 5 zákona o obecní policii). Jak mnohokrát judikoval Ústavní soud, „(j)azykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (…).“ (např. nález Ústavního soudu ze dne 8. 2. 2011, sp. zn. I. ÚS 2920/09). S ohledem na smysl a účel zákona o obecní policii je třeba vykládat § 1 odst. 5 tohoto zákona. Z důvodové zprávy k zákonu vyplývá, že jeho účelem je umožnit obcím zřídit orgán, který bude zabezpečovat místní záležitosti veřejného pořádku a plnit další úkoly podle tohoto nebo zvláštního zákona. Jedním z těchto úkolů je i dohled na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích [§ 2 písm. d) zákona o obecní policii]. Účel zákona o obecní policii je v tomto případě obdobný jako účel zákona o silničním provozu – zajištění bezpečnosti provozu, předcházení nehodám, ochrana života a zdraví apod. Pokud by pachateli dopravního přestupku stačilo ujet do katastrálního území jiné obce, aby se vyhnul potrestání za přestupek či jeho objasnění významně ztížil, byl by ohrožen účel zákona o silničním provozu. Obecní policie by kolem hranic obcí prakticky nemohla kontrolovat dodržování dopravních předpisů. Zejména v menších obcích by bylo obtížné přiměřeně účinně dohlížet na dodržování dopravních předpisů prostřednictvím obecní policie. Je proto správný výklad krajského soudu, že pokud obecní policie na základě měření rychlosti vozidel v místě, kde je k tomu územně oprávněna, dojde k podezření, že došlo ke spáchání dopravního přestupku, je oprávněna a povinna zastavit podezřelé vozidlo i mimo oblast své územní působnosti a provádět zde potřebné úkony, je–li to pro zjištění osoby pachatele přestupku potřebné a navazuje–li tato potřeba bezprostředně na provedené měření rychlosti. (…) Jak správně uvádí krajský soud, nic nenasvědčuje tomu, že by zastavení vozidla a legitimace stěžovatele bezprostředně nenavazovaly na provedené měření rychlosti. Bezprostřední návaznost lze vypozorovat především z blízké časové a místní souvislosti mezi samotným měřením a provedením úkonů. „Stíhací jízda“ navíc musela začít v katastrálním území Modletic vzhledem k tomu, že v tomto místě probíhalo měření.“[741].

V tomto druhém případě však překročení územní působnosti obecní policie došlo k přezkumu Ústavním soudem, který k tomu uvedl, že „Ohledně postupu strážníků obecní policie Ústavní soud konstatuje, že jazykovým výkladem zákonného ustanovení je skutečně možné dojít k závěru, že strážník obce je způsobilý vstoupit na území jiné obce a vykonávat tam své pravomoci pouze v případech uvedených v § 3a až 3c a § 17b téhož zákona. Jak ale uvedl Ústavní soud již v nálezu ze dne 17. 12. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 33/97 (veškerá judikatura zdejšího soudu je dostupná na http://nalus.usoud.cz), jazykový výklad představuje toliko prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. S ohledem na účel zákona, tzn. zajištění bezpečnosti provozu a také v zájmu zachování veřejného pořádku, je totiž nutné do jeho pravomoci zahrnout též případy, kdy je nutno dokončit již započatý úkon. V opačném případě by totiž byla činnost obecní policie v řadě situací zcela bezzubá a postrádala by rozumný smysl. V nyní posuzovaném případě se totiž jednalo pouze o dočasnou realizaci pravomocí strážníků obce mimo jejich území. Samotný úkon policistů (měření rychlosti) byl totiž započat na území obce, kde jsou oprávněni k výkonu svých pravomocí, a pouze k dokončení úkonu (tzn. k legitimaci stěžovatele) došlo až v katastru vedlejší obce. Závěr Nejvyššího správního soudu,

[740] Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 26. 2. 2021, č. j. 44 A 89/2019–32.
[741] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2023, č. j. 2 As 80/2021-23.

podle kterého by v důsledku výkladu stěžovatele stačilo překročit katastrální území předmětné obce, aby se pachatel přestupku vyhnul potrestání za přestupek či jeho objasnění významně snížil (bod 20 napadeného rozsudku), proto shledává Ústavní soud zcela logickým a ústavně souladným. Z ústavněprávního hlediska je rovněž podstatné, že v nyní posuzované věci není dána žádná indicie, že by se strážníci obecné policie dopustili jakékoliv svévole či jiného překročení svých pravomocí. Lapidárně vyjádřeno: naměřili nepřiměřeně vysokou rychlost stěžovateli v katastru obce, kde k tomu byli nesporně místně příslušní, a celý úkon dokončili tím, že stěžovatelovo vozidlo následně zastavili a legitimovali jej a sdělili mu, že se dopustil předmětného přestupku. Jednalo se tedy o souvislou a logickou posloupnost děje, přičemž výklad nabízený stěžovatelem by skutečně vedl k absurdnímu závěru, že by obecní policie prakticky nemohla měřit rychlost blízko hranic katastru "své" obce. K porušení čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny proto v daném případě nedošlo. Ústavní soud považuje za ústavně konformní a zcela logickou rovněž argumentaci Nejvyššího správního soudu ohledně tvrzeného porušení § 79a zákona o silničním provozu. Smyslem tohoto ustanovení je skutečně vyloučit samoúčelnou "šikanu", kterou je myšleno provádění měření na místech, kde to nenapomáhá bezpečnosti provozu. K "šikaně" ve stěžovatelově případě však nedošlo, jelikož k předmětnému přestupku došlo v odpoledních hodinách během pracovního dne; navíc v místě, kde se dá očekávat zvýšený výskyt chodců - před přechodem pro chodce a před autobusovou zastávkou v zastavěné zóně obce. Nejvyšší správní soud totiž v odůvodnění napadeného rozsudku (bod 27) řádně vysvětlil, že stěžovatel zaměnil místo, odkud měření proběhlo (stanoviště obecní policie) s místem, kde se nacházelo v okamžiku měření rychlosti vozidlo stěžovatele.“[742].

Z výše uvedené judikatury tak vyplývá, že pokud strážník obecní policie zahájí úkon na území „své“ obce, současně bude přítomen zájem na zajištění bezpečnosti třetích osob a blízká časová a místní souvislost, může strážník obecní policie úkon dokončit i na území „cizí“ obce.

Judikatura se následně vypořádala i s tím, když by strážník obecní policie vykonával svoji pravomoc mimo případy uvedené v § 1 odst. 2 a 5 ve spojení s § 3a, § 3b, § 13 odst. 4 a § 17b zákona o obecní policii i na území jiné obce, a tam uložil pokutu příkazem na místě, zda by takový příkaz byl nicotný. Krajský soud k tomu konstatoval, že „Z citovaných ustanovení zákona o obecní policii vyplývá, že obecní (resp. městská) policie může svou pravomoc vykonávat toliko na území obce, jež ji zřídila, leda by jinak stanovil zákon. Zákon o obecní policii tak činí v § 3a odst. 1, dle nějž mohou obce nacházející se v témže kraji uzavřít veřejnoprávní smlouvu o výkonu úkolů obecní policie na území obce, která obecní policii nezřídila. Veřejnoprávní smlouva uzavřená na základě daného ustanovení tedy rozšiřuje místní působnost obecní policie i na území jiné obce. Z toho plyne, že obecní policie vykonávající svou pravomoc na území jiné obce, aniž by existovala příslušná veřejnoprávní smlouva, by vybočila z mezí místní působnosti, nikoli věcné. Jinak řečeno, nejednalo by se o úplný nedostatek pravomoci vydat rozhodnutí, ale toliko o nemožnost vydat jej v určitém územním obvodu. V projednávané věci žalobce v odvolání poukazoval toliko na překročení místní působnosti městské policie. Nikterak neargumentoval, že by městská policie nebyla k uložení pokuty za spáchaný přestupek vůbec věcně příslušná, tj. že projednávaný přestupek nespadal do okruhu její věcné působnosti, resp. že by veřejnoprávní smlouva měla upravovat i tuto otázku. Podle § 124 odst. 13 zákona o silničním provozu přitom obecní policie může projednat přestupek podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 3 téhož zákona příkazem na místě. Její věcná působnost, jakož i příslušnost proto byla dána. Případný nedostatek místní působnosti pak nemohl způsobit nicotnost příkazu na místě.“[743]. Ačkoliv proti takovému rozsudku krajského soudu nebyla podána kasační stížnost, jeho závěry jsou logické a fakticky správné.

[742] Usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 5. 2023, sp. zn. III.ÚS 985/23.
[743] Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 26. 3. 2024, čj. 51 A 36/2023-27.

Věcná působnost obecní policie

Jak již také bylo uvedeno, věcnou působností orgánu veřejné moci je, jaký okruh úkolů, záležitostí může vykonávat. V případě obecní policie je jejím základním úkolem zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku v rámci působnosti obce, která obecní policii zřídila, a plnění dalších úkolů, pokud tak stanoví zákon o obecní policii nebo zvláštní zákon (§ 1 odst. 2 zákona o obecní policii). Podle § 2 zákona o obecní policii obecní policie při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku a plnění dalších úkolů podle zákona o obecní policii nebo zvláštního zákona přispívá k ochraně a bezpečnosti osob a majetku, dohlíží na dodržování pravidel občanského soužití, dohlíží na dodržování obecně závazných vyhlášek a nařízení obce, se podílí v rozsahu stanoveném tímto nebo zvláštním zákonem na dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích, se podílí na dodržování právních předpisů o ochraně veřejného pořádku a v rozsahu svých povinností a oprávnění stanovených tímto nebo zvláštním zákonem činí opatření k jeho obnovení, se podílí na prevenci kriminality v obci, provádí dohled nad dodržováním čistoty na veřejných prostranstvích v obci a odhaluje přestupky, jejichž projednávání je v působnosti obce. Dalším zákonem, který vymezuje věcnou působnost obecní policie je např. zákon č. 361/2001 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů) a č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silniční dopravě“).

Věcná působnost obecní policie podle zákona o silniční dopravě je vymezena v § 37 odst. 2 zákona o silniční dopravě a spočívá v odhalování přestupků na úseku taxislužby podle zákona o silniční dopravě a kontrole, zda je vozidlo taxislužby stanoveným způsobem označeno a vybaveno, zda je taxislužba provozována způsobem předepsaným zákonem o silniční dopravě a zda řidič taxislužby dodržuje povinnosti stanovené zákonem o silniční dopravě. K naplnění této věcné působnosti zákon o silničním provozu obsahuje dostatek pravomocí, mezi které patří zejména oprávnění strážníka obecní policie odebrat neplatný průkaz řidiče taxislužby (§ 21c odst. 10 zákona o silniční dopravě), vybírat kauci (§ 35g odst. 1 zákona o silniční dopravě) a projednávání přestupků příkazem na místě (§ 36 odst. 6 zákona o silniční dopravě).

Působnost obecní policie k odhalování přestupků na úseku taxislužby podle zákona o silniční dopravě a navazující kontrole, byla do zákona o silniční dopravě, tj. do § 37 odst. 2 zákona o silniční dopravě vložena zákonem č. 102/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, a to s účinností od 1. 5. 2013. Důvodová zpráva k této změně uvedla, že „V reakci na požadavky praxe se umožňuje určitá kontrolní pravomoc v oblasti taxislužby pro strážníky obecní policie. Důvodem je skutečnost, že taxislužbu v přenesené působnosti spravuje obec (svým charakterem je taxislužba i jako obecní doprava vnímána), která je příslušná k řešení správních deliktů v taxislužbě, a proto je kontrola strážníky v souladu se zákonem o obecní policii. Dalším důvodem je nadměrné rozšíření problémů v taxislužbě, zejména v Praze, kdy stávající počty pracovníků státního odborného dozoru a Policie České republiky nedosáhly vyřešení trvajících problémů. Nový kontrolní orgán, dostatečně personálně zajištěn, by měl zvýšením kontrol přispět ke snížení problémů v taxislužbě.“.

Ačkoliv byla působnost obecní policie k odhalování přestupků na úseku taxislužby podle zákona o silniční dopravě a navazující kontrole v zákoně o silniční dopravě výslovně upraveno až od 1. 5. 2013, Nejvyšší správní soud k tomu uvedl, že „Z § 34 odst. 1 a § 2 odst. 22 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění účinném do 30. 6. 2010 ve spojení s § 2 písm. h) zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, vyplývá, že Městská policie hlavního města Prahy je oprávněna odhalovat správní delikty na úseku taxislužby v hlavním městě Praze. Vzhledem k tomu, že tato činnost je součástí státního odborného dozoru v silniční dopravě,

Městská policie hlavního města Prahy je při jejím výkonu povinna postupovat v souladu se zákonem č. 552/1991 Sb., o státní kontrole.“[744].

Nejednalo se však o ojedinělé rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, přičemž na něj navázal jiný senát Nejvyššího správního soudu když uvedl, že „Uvedené závěry osmého senátu Nejvyššího správního soudu plně dopadají také na posuzovanou věc, v níž městská policie rovněž vykonávala kontrolu v oblasti taxislužby, přičemž výčet správních orgánů vykonávajících státní odborný dozor v silniční dopravě a vymezení jeho obsahu uvedené v ustanovení § 34 odst. 1 a § 2 odst. 20 zákona o silniční dopravě ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí žalovaného se shoduje s výčtem těchto orgánů a vymezením státního odborného dozoru v silniční dopravě uvedeným v § 34 odst. 1 a § 2 odst. 22 téhož zákona ve znění účinném do 30. 6. 2010, z nichž zdejší soud vycházel při posouzení věci sp. zn. 8 As 32/2012 - 36. Nejvyšší správní soud proto neshledal žádný důvod odchýlit se od závěrů osmého senátu zdejšího soudu, k nimž dospěl ve shora uvedené věci. K poukazu stěžovatele na skutečnost, že oprávnění obecní policie ke kontrole řidičů taxislužby stanoví výslovně až zákon o silniční dopravě ve znění účinném od května 2013 (jedná se o § 37 odst. 2 tohoto zákona po novele provedené zákonem č. 102/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, s účinností od 1. 5. 2013, podle kterého obecní policie při odhalování přestupků a jiných správních deliktů na úseku taxislužby podle tohoto zákona kontroluje, zda je vozidlo taxislužby stanoveným způsobem označeno a vybaveno, zda je taxislužba provozována způsobem předepsaným tímto zákonem a zda řidič taxislužby dodržuje povinnosti stanovené tímto zákonem. Řidič taxislužby je povinen umožnit strážníkům obecní policie výkon tohoto oprávnění.), Nejvyšší správní soud uvádí, že toto zpřesnění právní úpravy pouze potvrzuje závěr, že obecní policie je oprávněna odhalovat správní delikty a přestupky v silniční dopravě na úseku taxislužby. Vzhledem k tomu, že toto oprávnění obecní (městské) policie vyplývá ze shora uvedených ustanovení zákona o dopravě a zákona o obecní policii, nelze přisvědčit ani námitce stěžovatele, že městský soud použil při hodnocení oprávnění městské policie ke kontrole stěžovatele v rozporu s čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod nepřiměřeně rozšiřující výklad pravomoci orgánů státní moci. Uvedené závěry nejsou nijak zpochybněny tím, že důvodová zpráva k bodu č. 37 zákona č. 102/2013 Sb., novelizujícímu výše uvedeným způsobem § 37 odst. 2 zákona o silniční dopravě hovoří o obecní policii jako o novém kontrolním orgánu. Uvedená novela totiž pouze zpřesňuje zákon o silniční dopravě v tom směru, že obecní policie je v § 37 odst. 2 tohoto zákona výslovně uvedena jako kontrolní orgán v oblasti taxislužby a tuto její pravomoc tak již není třeba dovozovat výkladem shora uvedených ustanovení zákona o silničním provozu a zákona o obecní policii.“[745].

Ze strany Nejvyššího správního soudu tak došlo k rozšíření věcné působnosti obecní policie výkladem § 2 zákona o obecní policii, upravující obecné úkoly, které obecní policie vykonává, a s ohledem na účel zákona o obecní policii.

Věcná působnost obecní policie podle zákona o silničním provozu je vymezena v § 2 písm. d) zákona o obecní policii, podle kterého obecní policie při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku a plnění dalších úkolů podle tohoto nebo zvláštního zákona se podílí v rozsahu stanoveném tímto nebo zvláštním zákonem na dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích, ve spojení s § 124 odst. 15 zákona o silničním provozu. K naplnění této věcné působnosti zákon o silničním provozu obsahuje dostatek pravomocí, mezi které patří zejména oprávnění strážníka obecní policie k předložení stanovených dokladů k jízdě (§ 6 odst. 6, 8 a 9, a § 67 odst. 4 zákona o silničním provozu, oprávnění k odstranění vozidla (§ 27 odst. 5 a § 45 odst. 4 zákona o silničním provozu), oprávnění k usměrňování provozu na pozemních komunikacích (§ 75 odst. 8 zákona o silničním

[744] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2013, čj. 8 As 32/2012-63, č. 2894/2013 Sb. NSS.
[745] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2013, č.j. 4 As 143/2013-35.

provozu), oprávnění k zastavování vozidel (§ 79 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu) a oprávnění k měření rychlosti (§ 79a zákona o silničním provozu)[746].

Oprávnění k měření rychlosti obecní policií bylo do zákona o silničním provozu, tj. do § 79 odst. 8 zákona o silničním provozu[747] vloženo zákonem č. 411/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, a to s účinností od 1. 7. 2006. Důvodová zpráva k této změně uvedla, že „Upravují se důvody a způsob zastavování vozidel strážníkem obecní policie a stanoví se oprávnění k měření rychlosti vozidla pro policii a obecní policii.“.

Ačkoliv bylo oprávnění obecní policie k měření rychlosti vozidel v zákoně o silničním provozu výslovně upraveno až od 1. 7. 2006, krajský soud k tomu s odkazem na dle § 1 odst. 2 a 5, § 2 písm. c) a d), § 10 odst. 2 a 3 a § 24b odst. 1 zákona o obecní policii obecní policie uvedl, že „Citovaná ustanovení zákona o obecní policii jednoznačně dokládají oprávnění obecní policie měřit rychlost vozidel v obvodu své působnosti pomocí silničních měřidel rychlosti (radarů) i před 1. 7. 2006. Jedním z úkolů obecní policie je odhalovat přestupky, oznamovat je následně orgánům příslušným k jejich projednání a svá oznámení dokládat důvody a důkazy, o něž se opírají. Aby obecní policie mohla řádně a účinně plnit tento svůj zákonný úkol, musí být nadána mimo jiné i oprávněním použít technické prostředky, které jí pomohou určité situace zadokumentovat tak, aby o nich později nemohlo být pochyb. Takové oprávnění jí dává citovaný § 24b odst. 1 zákona o obecní policii, na základě kterého může používat pro účely pořízení záznamů z míst veřejně přístupných záznamová zařízení. V případě silnice I. třídy není pochyb o tom, že se jedná o místo veřejně přístupné. Pokud tedy obecní policie umístí na takovou silnici radar a jeho pomocí měří rychlost projíždějících vozidel, jedná zcela v souladu se zákonem. Nejedná se o žádný rozšiřující výklad zákona, naopak o standardní výklad jazykový, logický, systematický a lze říci i účelový, neboť pokud je obecní policie povinna plnit dané úkoly, musí k tomu mít i odpovídající prostředky, jinak by se jednalo pouze o „bezzubé“ zákonné ustanovení. Právě kategorie přestupků spočívajících v překročení maximální povolené rychlosti patří mezi ty, kdy záznam z technického zařízení (radaru) je stěžejním, mnohdy jediným důkazním prostředkem prokazujícím protizákonné jednání. Bez tohoto záznamu o naměřené rychlosti by mnoho přestupků zůstalo nepotrestáno, neboť pak už většinou zůstává tvrzení pachatele přestupku (o tom, že jel v souladu s právními předpisy) proti tvrzení strážníka či policisty (o tom, že rychlost byla nepřiměřená), nicméně přesný údaj o skutečné rychlosti vozidla není možno zjistit (i velmi zkušený strážník/policista může tuto rychlost pouze odhadnout a takový odhad rozhodně nemá stejnou důkazní sílu jako zmiňovaný záznam). Nelze přitom opomenout, že zájem společnosti na dodržování předpisů na úseku bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, zejména povinnosti nepřekračovat maximální povolenou rychlost, je značný – zvláště pak přihlédneme-li k počtu nehod (a to i smrtelných) v obcích a městech. Podle odborníků na silniční provoz přitom dodržování rychlosti 50 km/hod. zachrání třikrát více lidí oproti 60 km/hod. a zkracuje dráhu zastavení o 9 metrů.“[748]. Jak tedy vyplývá z právní věty tohoto rozsudku krajského soudu „Obecní policie byla i před 1. 7. 2006 (tj. I před nabytím účinnosti zákona č. 411/2005 Sb.) oprávněna na území své působnosti měřit

[746] Za účelem zvýšení bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích je policie a obecní policie oprávněna měřit rychlost vozidel. Obecní policie tuto činnost vykonává výhradně na místech určených policií, přitom postupuje v součinnosti s policií.

[747] K měření rychlosti vozidel je oprávněna policie a obecní policie; obecní policie přitom postupuje v součinnosti s policií.

[748] Rozsudek Krajského soudu v Hradci králové - pobočka v Pardubicích ze dne 26. 6. 2007 č.j. 52 ca 4/2007-32, č. 1363/2007 Sb. NSS.

rychlost vozidel pomocí silničních měřidel rychlosti (radarů), a to podle § 1 odst. 2 ve spojení s § 2 písm. c) a d), § 10 odst. 2 a 3 a § 24b odst. 1 zákona o obecní policii.“.

I v tomto případě došlo ze strany Nejvyššího správního soudu tak došlo k rozšíření věcné působnosti obecní policie výkladem § 2 zákona o obecní policii, upravující obecné úkoly, které obecní policie vykonává, a s ohledem na účel zákona o obecní policii.

Závěr

Ačkoliv působnost orgánu veřejné moci, mezi které patří i obecní policie může být stanovena pouze zákonem a nemůže být uplatňována mimo zákonný rámec, tedy v rozporu s čl. 79 odst. 1 Ústavy ČR, judikatura správních soudů a Ústavního soudu v případě obecní policie dospěla nad rámec zákonné úpravy k závěru, že územní i věcná působnost obecní policie může být rozšířena. Ačkoliv tím judikatura soudů ovlivnila působnost obecní policie, domnívám se, že pouze naplnila účel zákona o obecní policii a dalších zákonů. Judikatura totiž k rozšíření této působnosti stanovila jasné podmínky, které garantují, aby ze strany obecní policie nedošlo k překročení takto nově nastavené působnosti. Se závěry judikatury se plně ztotožňuji a domnívám se, že lze její závěry aplikovat i na jiné oblasti činnosti obecní policie.

Seznam použitých zdrojů

1. HENDRYCH, D. a kol., *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 826 s. ISBN 978-80-7179-254-3.
2. VETEŠNÍK, P. a kol. *Obecní policie*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. 330 s. ISBN 978-80-7380-463-3.

Informace o autorovi

JUDr. Bc. Pavel Vetešník, Ph.D.
CEVRO Univerzita, z.ú.
Katedra veřejného práva a veřejné správy
e-mail: pavel.vetesnik@cevro.cz
telefon: +421606627160

VLIV SOUDNÍ JUDIKATURY NA ČINNOST OBECNÍ POLICIE V ČESKÉ A SLOVENSKÉ REPUBLICE

THE INFLUENCE OF COURT CASE LAW ON THE ACTIVITIES OF MUNICIPAL POLICE IN THE CZECH AND SLOVAK REPUBLICS

Eva Vetešníková

Abstrakt
Předkládaný příspěvek si klade za cíl podrobně analyzovat klíčové právní otázky spojené s fungováním obecní policie optikou moderní české a slovenské judikatury. Příspěvek je vystavěn výhradně na analýze judikatorních závěrů českých a slovenských soudů, které mají legislativně i historicky identické právní základy. Smyslem této česko-slovenské komparace je nabídnout vzájemný inspirační zdroj, neboť argumentační linie rozvinuté soudy v jedné republice mohou poskytnout cenné vodítko pro řešení analogických sporů a legislativních mezer v republice druhé.
Klíčová slova
obec, obecní policie, organizační změny, výpověď z pracovního poměru, pověření, přestávka v práci na jídlo a oddech

Abstract
The presented contribution aims to analyze in detail the key legal issues related to the functioning of municipal politics connected with the lens of modern Czech and Slovak jurisprudence. The contribution is based exclusively on the analysis of the jurisprudential conclusions of Czech and Slovak courts, which have identical legal foundations, both legislatively and historically. The purpose of this Czech-Slovak comparison is to provide a mutual source of inspiration, as the lines of argument developed by courts in one republic can provide valuable guidance for resolving analogous disputes and legislative gaps in the other republic.
Keywords
municipality, municipal police, organizational changes, dismissal, assignment, break from work for food and rest

Úvod

Činnost obecní a městské policie v obou právních řádech představuje specifický segment veřejné správy, v němž se v neoddělitelné symbióze střetávají prvky veřejného a soukromého práva. Strážníci (příslušníci) při výkonu své každodenní činnosti sice naplňují veřejnoprávní úkoly při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku, jejich status je však primárně definován klasickým zaměstnaneckým vztahem k obci. Právě tato dvojakost vytváří v personální praxi samospráv řadu nejasností a aplikačních otázek. Klíčovým stabilizačním faktorem a interpretačním vodítkem se proto stává rozhodovací praxe obecných soudů, která autoritativně formuje mantinely pro zákonné fungování těchto uniformovaných útvarů.

Vliv vybrané judikatury slovenských soudů na činnost obecní policie ve Slovenské republice

Pravomoc k organizačním změnám v útvarech obecní policie v reflexi judikatury Nejvyššího soudu Slovenského soudu

Tato část příspěvku se zabývá otázkou určení věcně příslušného orgánu obce k přijetí rozhodnutí o organizační změně, která má za následek nadbytečnost příslušníka obecní policie a následné skončení jeho pracovního poměru výpovědí podle § 63 odst. 1 písm. b) zákona č. 311/2001 Z.z., Zákonník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Zákonník práce“), a to na základě podrobné analýzy klíčového rozsudku Nejvyššího soudu SR ze dne 28. 9. 2016, sp. zn. 4 Cdo 689/2015 a související judikatury nižších soudů (Okresní soud Poprad, Okresní soud Žiar nad Hronom, Okresní soud Čadca a Okresní soud Zvolen).

Úvod do problematiky a vymezení konfliktu

Pracovněprávní vztahy zaměstnanců při výkonu práce ve veřejném zájmu vykazují řadu specifik, která vyplývají z nutnosti koordinace obecných soukromoprávních institutů s veřejnoprávním rámcem fungování územní samosprávy. Typickým příkladem tohoto napětí je realizace výpovědního důvodu pro nadbytečnost zaměstnance podle § 63 odst. 1 písm. b) Zákonníku práce u příslušníků obecní policie, podle kterého může zaměstnavatel dát zaměstnanci výpověď pouze tehdy, stane-li se nadbytečným vzhledem k písemnému rozhodnutí zaměstnavatele nebo příslušného orgánu o změně jeho úkolů, technického vybavení, o snížení stavu zaměstnanců s cílem zvýšit efektivnost práce nebo o jiných organizačních změnách.

V podmínkách municipální praxe na Slovensku převažoval právní názor, že starosta obce jako nejvyšší výkonný a statutární orgán je oprávněn monokraticky rozhodovat o veškerých organizačních změnách v rámci struktury města jako právnické osoby. Tento výklad však narážel na autonomní postavení obecní policie. Právní otázka, zda je k organizační změně v tomto specifickém pořádkovém útvaru oprávněn výhradně starosta, nebo zda si takový krok vyžaduje předchozí schválení obecním zastupitelstvem, byla předmětem intenzivních soudních sporů, které musel definitivně rozetnout až Nejvyšší soud SR.

Pro právní posouzení této otázky je nezbytné analyzovat systematickou vazbu mezi čtyřmi klíčovými předpisy, a to zákonem č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (dále jen „zákon č. 369/1990 Zb.“), zákonem č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii (dále jen „zákon č. 564/1991 Zb.“), zákonem č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme a samotným Zákonníkem práce.

Obce jako zaměstnavatelé svou argumentaci tradičně opíraly o ustanovení § 13 odst. 4 písm. d) zákona č. 369/1990 Zb., podle něhož starosta vydává pracovní řád, organizační řád obecního úřadu a řád odměňování zaměstnanců obce. Současně poukazovala na § 13 odst. 4 písm. e) téhož zákona, který starostovi svěřuje rozhodování ve všech věcech správy obce, které nejsou zákonem nebo statutem vyhrazeny obecnímu zastupitelstvu. Z pozice § 9 odst. 1 Zákonníku práce je to právě starosta, kdo činí v pracovněprávních vztazích právní úkony za zaměstnavatele (obec).

Tato argumentace však zcela pomíjela zásadu *lex specialis derogat legi generali*. Jak judikovaly slovenské soudy včetně Nejvyššího soudu SR, zákon č. 564/1991 Zb. je speciálním právním předpisem ve vztahu k zákonu o obecním zřízení. Zřízení, postavení a úkoly obecní policie jsou vyňaty z obecného režimu správy obecního úřadu. Obecní policie sice je pořádkovým útvarem obce[749] a její příslušníci jsou zaměstnanci města, avšak nezařazuje se do struktury obecního úřadu z hlediska autonomního rozhodování o její existenci.

Zatímco organizaci obecního úřadu a počet jeho zaměstnanců určuje primátor prostřednictvím organizačního řádu obecního úřadu, organizace obecní policie podléhá přísnému veřejnoprávnímu schvalování. Podle § 4 zákona č. 564/1991 Zb. platí, že *„Organizáciu, objem mzdových prostriedkov a rozsah technických prostriedkov obecnej polície určuje obecné zastupiteľstvo s prihliadnutím na rozsah jej úloh.“*

Z tohoto ustanovení vyplývá, že pod pojem „organizace obecní policie“ je nutné podřadit i jakoukoli změnu její organizační struktury z hlediska celkového počtu funkčních a tabulkových míst. Pokusy obcí obcházet toto ustanovení tím, že obecní policii v organizačním řádu formálně podřadí pod obecní úřad jako běžnou organizační složku, odbor či referát, jsou z hlediska práva neúčinné.

[749] § 2 zákona č. 564/1991 Zb.

Judikaturní geneze a stabilizace právního názoru

Cesta k ustálení tohoto právního názoru vykazuje jasnou linii od nejednotnosti nižších instancí až po absolutní judikaturní shodu zastřešenou Nejvyšším soudem SR a následně aplikovanou v další soudní praxi.

V kauze města Poprad (Okresní soud Poprad, sp. zn. 13C/99/2011) a následně v kauze města Žiar nad Hronom (Okresní soud Žiar nad Hronom, sp. zn. 6Cpr/2/2011) prvostupňové soudy nejprve žaloby propuštěných příslušníků zamítly v domnění, že primátor disponuje monokratickou pravomocí k jakýmkoli škrtům. Obrat přinesla až odvolací řízení, která platnost výpovědí podmínila předchozím schválením organizační změny ze strany zastupitelstva.

Dovršením tohoto vývoje se stal rozsudek Nejvyššího soudu SR ze dne 28. září 2016, sp. zn. 4 Cdo 689/2015[750]. Nejvyšší soud SR definitivně potvrdil rozštěpení procesu organizačních změn v obecní policii na fázi koncepční, která přísluší výhradně obecnímu zastupitelstvu, které určuje rozpočet, objem mzdových prostředků a věcnou organizaci obecní policie, a realizační (pracovněprávní) fázi, která přísluší primátorovi, který na základě usnesení zastupitelstva realizuje pracovněprávní úkony navenek.

Významným indikátorem stabilizace judikatury je rozsudek Okresního soudu Čadca ze dne 23. 1. 2018, sp. zn. 12Cpr/1/2016, v němž soud s odkazem na zmíněné rozhodnutí nejvyššího soudu konstatoval neplatnost výpovědi u příslušníka z Turzovky, kde primátor rovněž svévolně sloučil policii pod referát úřadu a zrušil pracovní místa bez schválení zastupitelstva. A ještě významnějším je kauza města Krupina o neplatnosti výpovědi z pracovního poměru dané náčelníkovi dne 27. července 2018 rozhodnutá rozsudkem Okresního soudu Zvolen ze dne 24. dubna 2019, sp. zn. 18Cpr/9/2018, v jejímž průběhu žalované město Krupina po posouzení aktuální judikatury (zejm. rozhodnutí nejvyššího soudu) zjistilo neudržitelnost své právní pozice (tj. procesní obrany organizační změny rozhodnutím primátora) a procesně "zreparovalo" svůj postup, tak že městské zastupitelstvo usnesením č. 66/2019 schválilo řádnou organizační změnu k 31. lednu 2019, dne 6. února 2019 se pokusilo doručit žalobci dopis o „odvolání výpovědi“ s oznámením, že jeho pracovní poměr nadále trvá, a následně dne 26. února 2019 doručilo zaměstnanci novou, v pořadí druhou výpověď. Žalobce však odmítl udělit s odvoláním výpovědi souhlas a trval na meritorním rozhodnutí soudu. Okresní soud Zvolen proto rozhodl, že výpověď ze dne 25. července 2018 je neplatná a zároveň zdůraznil další důležitý závěr, a to, že výpověď, která byla od počátku dána v rozporu se zákonem, je neplatným právním úkonem, a neplatný nelze právně relevantně odvolat. Případ ukazuje vliv ustálené soudní praxe na procesní strategii obcí.

Sjednocená judikatura od Nejvyššího soudu SR přes krajské instance až po okresní soudy (Čadca, Zvolen) vnesla do výkladu § 63 odst. 1 písm. b) Zákonníku práce v prostředí samospráv absolutní jasno. Judikaturní vývoj na Slovensku dokládá triumf principu legality nad mocenskými ambicemi statutárních zástupců měst. Pokusy obcí definovat městskou policii jako běžný vnitřní referát podléhající vůli starosty aktuálně nemohou před soudní mocí obstát. Rozhodování o organizaci obecní policie je věcí veřejnou, rozpočtovou, a proto výsostně svěřenou do rukou zastupitelského sboru. Jakýkoli jiný postup zakládá stav právní nejistoty, který soudy napravují ve prospěch dotčených zaměstnanců.

[750] Najvyšší súd Slovenskej republiky. Rozsudek ze dne 28. 7. 2016, sp. zn. 4 Cdo 689/2015. *Zbierka stanovísk Najvyššieho súdu a súdov Slovenskej republiky*. 2017, č. 4, s. 55–62 publikovaný ve *Zbierke stanovísk NS a súdov SR* pod č. 23/2017.

Úkony neupravené slovenským zákonem o obecní policii

Právní účinky a přípustnost vzdání se funkce náčelníka obecní policie

Obsazování a uvolňování z funkce náčelníka obecní policie představuje specifický průsečík veřejnoprávní úpravy a autonomního pracovněprávního vztahu[751]. Zatímco zákon č. 564/1991 Zb. explicitně upravuje jmenování a odvolání náčelníka obecním zastupitelstvem, v praxi vyvstala zásadní otázka, zda je náčelník obecní policie oprávněn se své funkce jednostranně vzdát, a jaké právní účinky takový úkon vyvolává ve vztahu k trvání jeho pracovního poměru. V této části příspěvku analyzuji rozsudek Krajského soudu v Banské Bystrici ze dne 17. března 2016, sp. zn. 16CoPr/8/2015.

Žalobce byl na základě usnesení Městského zastupitelstva v Banské Bystrici ze dne 26. srpna 2008 řádně jmenován do funkce náčelníka městské policie s účinností od 1. září 2008. Téhož dne s ním žalované město uzavřelo pracovní smlouvu s dohodnutým druhem práce „náčelník městské policie". Dne 21. srpna 2012 doručil žalobce primátorovi města dopis označený jako „Vzdanie sa funkcie náčelníka Mestskej polície Banská Bystrica", v němž oznámil, že se této funkce vzdává. Jako důvod uvedl dlouhodobé rozpory v řízení a neadekvátní tlak ze strany primátora. Městské zastupitelstvo vzalo toto vzdání se funkce na vědomí svým usnesením téhož dne (21. srpna 2012). Následně zaměstnavatel splnil svou nabídkovou povinnost a dopisem z 21. září 2012 nabídl žalobci jiné vhodné pracovní místo – pozici řadového příslušníka městské policie (člena obvodu). Žalobce tuto nabídku 1. října 2012 písemně odmítl. Dne 2. října 2012 proto město udělilo žalobci výpověď z pracovního poměru podle § 63 odst. 1 písm. d) bodu 2 Zákonníku práce. Tento výpovědní důvod spočívá v tom, že zaměstnanec přestal splňovat požadavky pro výkon sjednané práce (vynucené předchozím jmenováním). Žalobce napadl platnost této výpovědi žalobou.

Ústředním bodem celého soudního sporu se stal samotný charakter a právní (ne)přípustnost jednostranného vzdání se funkce náčelníka.

Žalobce tvrdil, že právní řád náčelníkovi městské policie (jakožto osobě vykonávající funkci ve veřejném zájmu) vůbec neumožňuje ukončit funkci jednostranným vzdáním se. Poukazoval na to, že zákon o obecném zřízení výslovně upravuje vzdání se funkce u poslanců, starostů či kontrolorů, avšak zákon o obecní policii u náčelníka nic takového nezná. Ukončení funkce podle něj může nastat výhradně aktem odvolání ze strany městského zastupitelstva. Město proti tomu argumentovalo, že z ústavy a obecných zásad vyplývá právo každého člověka nezůstávat ve funkci proti své vůli. Pokud by zákonodárce chtěl omezit právo náčelníka vzdát se funkce, musel by tak učinit explicitním zákonným zákazem.

Jak Okresní soud Banská Bystrica, tak následně i Krajský soud v Banské Bystrici žalobu zaměstnance zcela zamítly a potvrdily platnost výpovědi. Jejich argumentace shodně potvrdila autonomii jednostranného vzdání se funkce.

Soud prvního stupně po doplnění dokazování uzavřel, že písemné vzdání se funkce ze dne 21. srpna 2012 bylo dostatečně určitým a srozumitelným jednostranným právním úkonem, který bezprostředně vyvolal zamýšlené právní účinky. Krajský soud potvrdil, že doručením oznámení o vzdání se funkce primátorovi nastaly nezvratné účinky tohoto jednostranného právního úkonu. Okamžikem doručení došlo u zaměstnance k zániku předpokladů pro další výkon této specifické funkce. Městské zastupitelstvo ani zaměstnavatel nemohli toto rozhodnutí svým následným jednáním nijak zvrátit. Soud vysvětlil rozdíl mezi odvoláním a vzdáním se funkce tak, že zatímco odvolání řeší překážky na straně zaměstnance potvrzené kolektivním orgánem, svobodný projev vůle dotčené osoby, že funkci již nechce vykonávat, tvoří samostatnou, objektivní a právně významnou překážku. Nutit kohokoliv setrvávat ve vedoucí funkci proti jeho vůli je nepřípustné. Vzhledem k tomu, že účinky zániku funkce nastaly již

[751] § 2 odst. 3 zákona č. 564/1990 Zb. ve spojení s § 24 odst. 2 Zákonníku práce.

samotným doručením listiny statutárnímu zástupci, byly veškeré námitky žalobce směřující proti nedodržení jednacího řádu zastupitelstva (předložení bodu v den zasedání, hlasování pod por. č. 10) pro posouzení věci zcela nadbytečné a právně bezvýznamné. Usnesení zastupitelstva nemělo konstitutivní charakter, nýbrž bralo realitu pouze na vědomí.

Rozsudek Krajského soudu v Banské Bystrici přinesl důležité vyjasnění pro personalistiku v oblasti veřejné samosprávy. Absence výslovné úpravy vzdání se funkce náčelníka v zákoně č. 564/1991 Zb. neznamená zákaz tohoto úkonu. Náčelník obecní policie není politickým funkcionářem, ale vedoucím zaměstnancem při výkonu práce ve veřejném zájmu, a má plné právo jednostranně ukončit výkon své funkce. Právní účinky ztráty způsobilosti (předpokladů) pro výkon sjednaného druhu práce nastávají dnem doručení vzdání se funkce statutárnímu orgánu zaměstnavatele (starostovi/primátorovi). Následné schválení či braní na vědomí zastupitelstvem je z pracovněprávního hlediska pouze deklaratorní formalitou.

Role dočasného pověření k výkonu funkce při plnění nabídkové povinnosti zaměstnavatele

Klíčovou právní otázkou, kterou v nedávné době řešily slovenské civilní soudy, je posouzení, jaký vliv má dočasné pověření řadového příslušníka městské policie k výkonu funkce náčelníka na celkovou organizační strukturu zaměstnavatele a na plnění jeho zákonné nabídkové povinnosti vůči odvolanému (bývalému) náčelníkovi.

Rozsudek Okresního soudu Prešov ze dne 28. listopadu 2024, sp. zn. 15Cpr/15/2023, který přinesl zásadní dogmatické vyjasnění rozdílu mezi jmenováním do funkce a dočasným pověřením k jejímu výkonu v kontextu posuzování (ne)platnosti výpovědi pro nadbytečnost.

Žalobce v dané věci působil u žalovaného (Město Vranov nad Topľou) jako náčelník městské policie. Jeho pracovní poměr byl založen pracovní smlouvou ze dne 25. listopadu 2011 s nástupem od 1. ledna 2012 na dobu neurčitou. Souběžně byl do této funkce řádně jmenován usnesením městského zastupitelstva v souladu se zákonem o obecní policii. Dne 29. září 2016 městské zastupitelstvo žalobce z funkce náčelníka odvolalo s účinností k 1. říjnu 2016, bezprostředně po odvolání (od 30. září 2016) nastoupil žalobce na roční dočasnou pracovní neschopnost, která trvala až do 29. září 2017. V mezidobí, konkrétně s účinností od 3. října 2016, primátor města pověřil jednoho z řadových příslušníků městské policie dočasným výkonem funkce náčelníka.

První pracovní den po skončení pracovní neschopnosti (2. října 2017) se žalobce dostavil do práce, kde mu zaměstnavatel okamžitě doručil výpověď z pracovního poměru podle § 63 odst. 1 písm. d) bod 1 Zákonníku práce pro nesplňování požadavků pro řádný výkon dohodnuté práce z důvodu odvolání z funkce. Žalovaný výpověď odůvodnil tím, že pro žalobce nemá žádné volné pracovní místo. Žalobce podal žalobu na určení neplatnosti tohoto skončení pracovního poměru. Otázka personálního obsazení městské policie po odvolání žalobce se stala ústředním bodem argumentace obou procesních stran ohledně splnění nabídkové povinnosti zaměstnavatele podle § 63 odst. 2 Zákonníku práce.

Žalobce stavěl svou argumentaci na formálním počtu systemizovaných míst a rozpočtových limitech. Tvrdil, že město mělo schválený rozpočet a mzdové prostředky pro 13 příslušníků městské policie (včetně pozice náčelníka). Vzhledem k tomu, že po jeho odvolání městské zastupitelstvo nejmenovalo žádného nového náčelníka standardním procedurálním postupem, toto tabulkové místo zůstalo právně neobsazené. Pokud byl jeden z řadových příslušníků pouze pověřen vedením, uvolnilo se tím podle žalobce fakticky jeho původní místo řadového policisty. Žalobce proto dovozoval, že v době doručení výpovědi u žalovaného existovalo minimálně jedno volné pracovní místo příslušníka městské policie, které mu mělo být přednostně nabídnuto. Nesplnění této povinnosti zakládá podle něj absolutní neplatnost výpovědi.

Žalované město naopak interpretovalo situaci tak, že organizační struktura pevně fixovala celkový počet sil na 1 náčelníka a 12 řadových příslušníků (celkem 13 osob). Žalovaný

argumentoval, že dočasné pověření stávajícího řadového policisty výkonem funkce náčelníka neznamená, že by tento policista opustil své původní tabulkové místo nebo že by došlo k trvalému obsazení vedoucí pozice. Jelikož faktický fyzický stav příslušníků vykonávajících službu zůstal na čísle 12, nebyl v rámci městské policie volný žádný právní ani faktický prostor (žádná volná židle) pro zařazení žalobce. Zaměstnavatel proto dovozoval, že nabídkovou povinnost v rámci městské policie objektivně splnit nemohl, protože volné místo neexistovalo.

Soudní řízení prošlo komplexním vývojem, během něhož došlo k diametrálnímu názorovému střetu mezi soudem první instance a soudem odvolacím. V první fázi spor projednával Okresní soud Poprad (pod tehdejší sp. zn. 9Cpr/3/2018), který žalobě vyhověl a výpověď označil za neplatnou. Prvostupňový soud se ztotožnil s formální logikou žalobce. Pověření řadového policisty k výkonu funkce náčelníka posoudil rigidně a fakticky ho zrovnoprávnil se jmenováním do funkce náčelníka. Dospěl k závěru, že pokud pověřená osoba vykonávala práci náčelníka, její původní pozice řadového člena sboru byla volná a připravená k nabídnutí žalobci.

Proti tomuto rozsudku podalo město odvolání. Krajský soud v Prešově rozsudkem ze dne 26. Listopadu 2020, sp. zn. 15CoPr/2/2020 rozhodnutí soudu první instance zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení s právně závazným výkladem institutu pověření. Odvolací soud výslovně konstatoval, že prvostupňový soud zásadně pochybil, pokud pověření na zastupování náčelníka ztotožnil se jmenováním do funkce. Pověření má ze své podstaty výhradně dočasný, operativní charakter a v žádném případě nenahrazuje řádný výkon této funkce ve smyslu zákona o výkonu práce ve veřejném zájmu a zákona o obecní policii. K řádnému obsazení funkce náčelníka může dojít výlučně jmenováním obecním zastupitelstvem na návrh starosty. Krajský soud judikoval, že pokud byl jeden z řadových členů policie pouze dočasně pověřen výkonem funkce náčelníka, nadále právně zůstává řadovým členem. Nedochází k uvolnění jeho původního místa. Vzhledem k tomu, že celková schválená kapacita činila 12 řadových příslušníků a všech 12 míst bylo reálně obsazeno stávajícími policisty (byť jeden z nich měl rozšířenou řídící odpovědnost), v organizační struktuře městské policie nebylo žádné volné pracovní místo, které by mohl zaměstnavatel žalobci nabídnout. Odvolací soud uzavřel, že ve vztahu k samotné městské policii žalovaný nabídkovou povinnost neporušil. Vrátil však věc k došetření toho, zda město nemělo volná místa na jiných civilních úsecích (např. v rámci městského úřadu), neboť nabídková povinnost se vztahuje na zaměstnavatele jako celek.

Okresní soud Prešov, který věc převzal po rozhodnutí odvolacího soudu (pod sp. zn. 15Cpr/15/2023), byl striktně vázán právním názorem krajského soudu. V otázce městské policie plně akceptoval, že dočasné pověření nevytvořilo volné pracovní místo příslušníka policie. Při zkoumání zbytku struktury města (civilní úseky) však soud detailním dokazováním zjistil, že žalovaný v rozhodném období kolem data výpovědi prokazatelně přijímal nové zaměstnance na jiné pozice v rámci struktur městského úřadu (např. referáty na sociálním či organizačním oddělení), u nichž žalobce splňoval kvalifikační i odborná kritéria. Z tohoto důvodu (avšak mimo segment městské policie) soud rozhodl, že výpověď je neplatná, protože nabídková povinnost nebyla vyčerpána ve vztahu k ostatním úsekům města.

Rozhodnutí tak přineslo důležité koncepční závěry pro personální praxi obcí a městských policií konstatováním, že dočasné pověření zaměstnance vedením určitého útvaru nebo výkonem neobsazené vedoucí funkce je pouze prozatímním organizačním opatřením a nezpůsobuje změnu druhu práce pověřeného zaměstnance ani trvalé uvolnění jeho původní pracovní pozice. Při posuzování existence volných pracovních míst pro účely splnění nabídkové povinnosti (§ 63 odst. 2 Zákonníku práce) nelze mechanicky oddělovat dočasně pověřeného zaměstnance od jeho tabulkového místa. Dokud nedojde k novému řádnému jmenování zastupitelstvem, je pracovní místo pověřeného zaměstnance právně blokováno a nepovažuje se za volné. Status městské policie jako vnitřního útvaru obce znamená, že neplatnost výpovědi náčelníka pro porušení nabídkové povinnosti nastane vždy, pokud obec

disponuje jakýmkoliv jiným volným místem v rámci celé své struktury (včetně úřednických a civilních pozic na městském úřadě), pro které má odvolaný zaměstnanec předpoklady. Podmínku nelze redukovat pouze na volná místa v obecní policii.

Vliv vybrané judikatury českých soudů na činnost obecní policie v České republice

Tato část příspěvku je zaměřená na klíčové aspekty statusu strážníka na základě pěti zásadních rozhodnutí Nejvyššího soudu České republiky, která formovala judikatorní praxi. Výkon práce strážníka obecní policie s sebou nese řadu specifických omezení a striktních požadavků, které vyplývají ze samotné věcné povahy této profese. Tyto limity se promítají jak do každodenních pracovních podmínek (čerpání odpočinku), tak do samotných předpokladů pro vznik a trvání pracovního poměru (vzdělání, odbornost a zdravotní způsobilost).

Specifické vybrané pracovní podmínky – režim přestávek v práci

Základní dogmatickou osou posuzování denního režimu strážníků je přísné rozlišování mezi dvěma instituty upravenými v ustanovení § 88 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "Zákoník práce"). Pracovní přestávka na jídlo a oddech (§ 88 odst. 1 věta první) je zaměstnavatelem poskytována v situacích, kdy je možné práci provozně přerušit. Vede k tzv. suspenzi pracovního závazku – zaměstnanec v této době není povinen plnit pokyny zaměstnavatele ani osobně vykonávat práci. Tato doba se nezapočítává do pracovní doby a není placená. Oproti tomu přiměřená doba pro oddech a jídlo (§ 88 odst. 1 věta druhá) je aplikována v provozech, které objektivně nelze přerušit. Zaměstnanci musí být poskytnuta přiměřená doba na jídlo i bez přerušení provozu, přičemž tato doba se započítává do pracovní doby a zakládá nárok na plat.

Otázkou vlivu specifických omezení strážníků (nošení zbraně a uniformy během pauzy) na povahu těchto přestávek se Nejvyšší soud zabýval kauze proti městu Hradec Králové v rozsudku ze dne 26. února 2013, sp. zn. 21 Cdo 4446/2011, kdy ve věci tří strážníků Nejvyšší soud v únoru 2013 dovolání připustil, neboť nebyla do té doby plně judikatorně vyřešena. Nejvyšší soud dospěl k závěru, že služba strážníků městské policie nepředstavuje nepřetržitý technologický proces, který by nebylo možné přerušit, neboť pokud je pauza poskytována se souhlasem příslušného zaměstnance podle bezpečnostní situace, jedná se o standardní přestávku. Skutečnost, že strážník tráví přestávku ve služebním stejnokroji a se zbraní (případně že musí být obecně dosažitelný pro případ mimořádného zásahu), není natolik podstatným omezením, které by měnilo povahu přestávky na nepřerušený výkon práce. Subjektivní pocit omezení nemůže negovat fakt, že pracovní závazek byl suspendován.

Vybrané předpoklady pro výkon práce strážníka a jejich souvislosti

Tato část příspěvku se zaměřuje na analýzu klíčové judikatury Nejvyššího soudu ČR, která v posledních letech vytyčila jasné mantinely pro zaměstnavatele při řešení krizových personálních situací. Ze tří typově odlišných kauz – od úmyslného protiprávního jednání zaměstnance přes pochybení samotné obce až po objektivní ztrátu zdravotní způsobilosti po pracovním úrazu – vyvstává, jak judikatura interpretuje pojmy jako jsou *odborné předpoklady*, *loajalita ve veřejném sektoru* a *ochrana zaměstnance*.

Falzifikát maturity

V posuzované věci bylo strážníkem Městské policie Brno předloženo v roce 1999 maturitní vysvědčení, na jehož základě byl zařazen do vyšší platové třídy. V roce 2015 se ukázalo, že šlo o falzifikát, a zaměstnavatel s ním okamžitě zrušil pracovní poměr pro zvlášť hrubé porušení povinností. Nejvyšší soud v rozhodnutí ze dne 3. července 2019, sp. zn. 21 Cdo 2973/2018 dovolání strážníka odmítl a zároveň vyslovil závěr, že ve veřejném sektoru je výše platu striktně vázána na dosažené vzdělání bez ohledu na skutečnost, že práce byla dotčeným

zaměstnancem odváděna ve stejné kvalitě nezávisle na dosaženém vzdělání, a úmyslné dlouhodobé uvádění zaměstnavatele v omyl za účelem finančního prospěchu dosahuje intenzity porušení povinností zvlášť hrubým způsobem. U dlouhodobého porušování pracovních povinností stejným způsobem navíc neskončí subjektivní ani objektivní prekluzivní lhůta dříve než po uplynutí dané doby od posledního takového porušení. Jelikož zaměstnanec neoprávněně přijímal vyšší plat až do prosince 2015, okamžité zrušení z ledna 2016 bylo včasné.

Ztráta odborné způsobilosti zaviněná obcí

Zcela odlišný případ nastal v případě města Ostravy, které dalo strážníkovi neplatné okamžité zrušení pracovního poměru. Zaměstnanec trval na dalším zaměstnávání, avšak během let soudních sporů mu zanikla platnost osvědčení o odborné způsobilosti, protože ho obec nepřihlásila ke zkoušce odborné způsobilosti a nezajistila školení, a tím ztratil odbornou způsobilost, jakožto jeden z předpokladů pro výkon práce strážníka. Zaměstnavatel odmítal vyplatit náhradu platu s argumentem, že strážník nebyl bez osvědčení objektivně schopen práci vykonávat. Nejvyšší soud rozsudkem ze dne 24. února 2023, sp. zn. 21 Cdo 1277/2021 rozhodl ve prospěch strážníka s odůvodněním, že obec má striktní povinnost podat přihlášku strážníka ke zkoušce a zajistit jeho školení[752]. Pokud strážník ztratil osvědčení o splnění odborných předpokladů strážníka výhradně kvůli porušení této povinnosti ze strany zaměstnavatele, nelze to přičítat k jeho tíži. Jelikož bylo prokázáno, že by strážník zkoušku jinak složil, podmínka připravenosti a schopnosti byla naplněna a nárok bylo nutné posoudit jako náhradu platu, kterou nelze krátit o jiné výdělky. Zaměstnavatel nesmí těžit ze svého vlastního protiprávního jednání.

Zdravotní způsobilost a určení správného výpovědního důvodu

Pokud strážník ztratí zdravotní způsobilost k výkonu práce, je zaměstnavatel striktně limitován v tom, jaký výpovědní důvod smí použít. Zásadní mantinely v této oblasti vytyčil Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 5. prosince 2013, sp. zn. 21 Cdo 3075/2012.

Strážník Městské policie Prostějov utrpěl v roce 2007 v budově městského úřadu závažný pracovní úraz, v jehož důsledku byl nejen uznán plně invalidním, ale pozbyl i zdravotní způsobilost k práci strážníka. Zaměstnavatel následně doručil strážníkovi výpověď z pracovního poměru podle § 52 písm. f) zákoníku práce. Svoji argumentaci opřel o znění zákona o obecní policii § 4 odst. 1 písm. d), který explicitně definuje zdravotní způsobilost jako zákonný předpoklad pro výkon funkce strážníka. Zaměstnavatel dovozoval, že ztrátou zdraví přestal strážník splňovat právní předpoklady, a proto je aplikace písmene f) správná. Strážník namítal neplatnost s tím, že pro ztrátu způsobilosti následkem pracovního úrazu existuje speciální výpovědní důvod podle § 52 písm. d) zákoníku práce a obecný důvod je vyloučen. Výhodnost tohoto stanoviska tkví v absenci finančních nároků zaměstnance spojených s ukončením pracovního poměru v důsledku pracovního úrazu.

Nejvyšší soud dovolání zaměstnavatele zamítl a potvrdil rozhodnutí nižších soudů o neplatnosti výpovědi a vyslovil závazný právní názor, podle něhož zákoník práce obsahuje komplexní a systematickou úpravu situací, kdy zaměstnanec ztratí nebo utrpí zhoršení své zdravotní způsobilosti (povinnost přednostního převedení na jinou práci podle § 41, případně specifické výpovědní důvody podle § 52). Tato úprava vykazuje povahu speciality a má absolutní přednost. Skutečnost, že zákon č. 553/1991 Sb. zmiňuje zdravotní způsobilost jako předpoklad pro výkon práce, pouze deklaruje obecnou zásadu platnou pro všechny zaměstnance podle zákoníku práce. Neznamená to, že by se ztráta zdraví u strážníka mohla transformovat do nesplňování právních předpokladů ve smyslu výpovědního důvodu podle § 52 písm. f) zákoníku práce. Pokud zaměstnanec ztratí schopnost vykonávat dosavadní práci na základě lékařského posudku o svém zdravotním stavu, zaměstnavatel nikdy nemůže použít výpovědní

[752] § 4d zákona č. 553/1991 Sb.

důvod podle § 52 písm. f) zákoníku práce. Výpověď podaná z tohoto důvodu je od počátku neplatná, a to bez ohledu na věcnou správnost lékařského posudku. Ztráta zdravotní způsobilosti musí být striktně řešena skrze specifické zdravotní výpovědní důvody, nikoliv skrze ustanovení o nesplňování předpokladů pro výkon práce.

Závěr

Předkládaný příspěvek ukazuje, že fungování obecní policie s sebou nese specifické právní výzvy plynoucí z její hybridní povahy na pomezí veřejného a soukromého práva. Rozhodovací praxe soudů v obou republikách představuje klíčový stabilizační faktor, který vnáší právní jistotu do personální praxe samospráv a autoritativně definuje hranice legálního postupu, ať už jde o kompetence zastupitelstev vůči monokratické vůli starostů při organizačních změnách a precizování podmínek nabídkové povinnosti obce jako celku (část příspěvku čerpající ze slovenské judikatury), nekompromisní trestání etických prohřešků (falzifikáty vzdělání) a zároveň striktně chrání zaměstnance před zneužitím procesního postavení ze strany zaměstnavatele, ať už jde o přenášení viny za neprodloužení odborné způsobilosti, nebo obcházení zákonných nároků při ztrátě zdraví po pracovním úrazu (část příspěvku čerpající z české judikatury).

Společným jmenovatelem judikatorních závěrů obou států je zásada, že obec jako zaměstnavatel nesmí nikdy těžit ze svého vlastního protiprávního jednání či opomenutí. Vzhledem k legislativně i historicky identickým základům obou právních řádů slouží tato česko-slovenská komparace jako cenný vzájemný inspirační zdroj, kde argumentační linie rozvinuté v jedné republice mohou poskytnout podnět pro řešení analogických sporů a legislativních mezer v republice druhé.

Seznam použitých zdrojů

1. Rozsudek Nejvyššího soudu SR ze dne 28. září 2016, sp. zn. 4 Cdo 689/2015
2. Rozsudek Krajského soudu v Banské Bystrici ze dne 17. března 2016, sp. zn. 16CoPr/8/2015
3. Rozsudek Krajského soudu v Prešově ze dne 26. listopadu 2020, sp. zn. 15CoPr/2/2020
4. Rozsudek Okresního soudu Čadca ze dne 23. ledna 2018, sp. zn. 12Cpr/1/2016
5. Rozsudek Okresního soudu Poprad, ze dne 24. dubna 2013, sp. zn. 13C/99/2011
6. Rozsudek Okresního soudu Poprad, ze dne 22. listopadu 2019, sp. zn. 9Cpr/3/2018
7. Rozsudek Okresního soudu Prešov ze dne 28. listopadu 2024, sp. zn. 15Cpr/15/2023
8. Rozsudek Okresního soudu Zvolen ze dne 24. dubna 2019, sp. zn. 18Cpr/9/2018
9. Rozsudek Okresního soudu Žiar nad Hronom, sp. zn. 6Cpr/2/2011
10. Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 26. února 2013, sp. zn. 21 Cdo 4446/2011
11. Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 5. prosince 2013, sp. zn. 21 Cdo 3075/2012
12. Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 3. července 2019, sp. zn. 21 Cdo 2973/2018
13. Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 24. února 2023, sp. zn. 21 Cdo 1277/2021

Informace o autorovi

Mgr. Eva Vetešníková
Univerzita Karlova
Katedra pracovního práva a práva sociálního zabezpečení
e-mail: vetesnik.eva@gmail.com
telefon: +420 724 547 584

UNIVERSITY SECURITY IN THE FACE OF THE RUSSIAN FEDERATION'S AGGRESSION AGAINST UKRAINE – THE IMPACT OF CASE LAW ON LEGAL AND ORGANISATIONAL REGULATIONS

Krzysztof Wątorek

Abstract
This article focuses on security at Polish universities, which has become one of the key challenges for the authorities of all Polish universities in recent years following the Russian Federation's aggression against Ukraine. Its aim was to develop recommendations for improving the stability and sense of security of the academic community, balancing university autonomy with the necessary security measures. For this reason, the current state of security was analysed in the context of legal and organisational regulations designed to minimise the effects of this aggression. It discusses the impact of the ongoing war on ensuring the security of higher education institutions in Poland, in particular regarding the proper conduct of the educational process, their infrastructure and the safety of the academic community. It also highlights the measures taken in the areas of crisis management, cybersecurity and information security from a legal and organisational perspective. The legal obligations of the rector regarding the provision of safe working and learning conditions in accordance with EU and national regulations are presented.
Keywords
security, university, war, Ukraine, crisis management.

Introduction

Russia's aggression against Ukraine, which took place in February 2022, has intensified the sense of threat within Polish academic circles, particularly at higher education institutions operating in eastern Poland. This heightened threat has led to numerous changes in the security systems of Polish universities, including the adaptation of security procedures to the new situation. Although the war is being fought in Ukraine, Polish academic communities engaged in research and teaching have borne the brunt of the conflict's effects. This is also a consequence of the assistance provided to Ukrainian academic communities. Hence the focus on strengthening the protection of Polish universities' infrastructure and their cybersecurity.

Taking into account the threat in the context **of physical and digital security, the protection of personal data and critical infrastructure, as well as the psychological well-being of academic communities,** it becomes crucial to seek answers to the following question: how does case law influence the development of legal and organisational regulations guaranteeing the security of Polish academic communities?

It is precisely this issue that the present reflections are devoted to.

The consequences of the war in Ukraine and its impact on the security of Polish universities

The consequences of the war in Ukraine are multifaceted and span a dozen or so areas. First and foremost, there is the massive influx into Poland of Ukrainian civilians fleeing areas affected by the hostilities. This large-scale migration has created the biggest humanitarian crisis in Poland since the Second World War. Further consequences include problems with the fuel and gas sectors, disruptions in the food market, losses in the manufacturing sector, and emerging issues in the functioning of the healthcare system and public order.

These consequences also affect Polish universities, and not only those operating in the eastern parts of the country. The war in Ukraine has resulted in a mass influx of Ukrainian students and academic staff into Polish academic circles, seeking opportunities to continue their studies and research and teaching work. This has necessitated changes in the functioning of higher education institutions in Poland to adapt them to the admission of so many foreign nationals. Hence the new legal regulations concerning the recruitment of foreign nationals and

their tuition-free education, as well as new rules for the employment of academic staff from other countries.

It should also be noted that the ongoing war involves hybrid operations that affect all Polish universities. The academic community has become a target of information warfare. Attacks by pro-Russian hacker groups on the critical infrastructure of Polish universities serve many purposes. The primary aim is to undermine support for academic communities in Ukraine and to foster acceptance of Russia's aggression. These are also attempts to disrupt the functioning of Polish universities by testing their preparedness for crisis situations, or by recruiting individuals to collaborate with Russia. A key objective of the attacks is psychological manipulation and intimidation, and above all disinformation, to influence public opinion and spread the narratives of their political message. These attacks have negative consequences for both teaching and research, creating a false picture of Russia's invasion of Ukraine. These actions may lead to tensions within academic circles. S. Koziej rightly observes[753] that the public's sense of security is often shaped by media coverage, and there are many opportunities for disinformation in this area. Through its disinformation campaign, Russia aims to provoke tensions between Polish and Ukrainian students and academic staff. For this reason, there is an urgent need to establish new legal and organisational regulations to counter this phenomenon. A sense of security plays a fundamental role, constituting one of the core values essential for the proper functioning of both the individual and the local community, as well as society as a whole[754] .

Another problem concerns the psychological well-being of the academic community – the trauma and stress caused by the war, which are felt by Ukrainians studying and working at Polish universities.

The negative effects of the ongoing war are also evident in the financial and economic sphere of Polish universities. On the one hand, widespread social and financial support for academic communities from Ukraine, and on the other, the essential need to modernise the Polish army, is leading to a reduction in funding for domestic higher education. This is linked to a decline in the quality of the educational process and restrictions on scientific research.

The consequences of the ongoing war have prompted university authorities to take a series of measures aimed at ensuring the safety of students and staff at universities. An analysis of the security situation at universities was carried out, which updated our understanding of the new threats that have emerged. Based on this, new procedures for protecting the academic community have been developed. Key changes were made in the area of cybersecurity due to the increase in threats related to attacks by hacker groups on the academic community. Procedures were developed to prevent the theft of confidential data from universities, such as lists of Ukrainian students, lecturers, passwords, etc., and security measures against so-called 'phishing' and 'ransomware' were upgraded[755] . New crisis response systems have been introduced, which address the emerging threats and outline procedures for dealing with specific situations. These focus on several areas. The first is an improved digital security system, providing for widespread training for students and academic staff, as well as close cooperation with the national and regional crisis response centre. The second area involves continuing support for academic communities from Ukraine (students and academic staff) regarding their integration into the Polish academic environment and their participation in teaching and

[753] See KOZIEJ, S. *Security: Essence, Basic Categories and Historical Evolution.* National Defence Academy, Warsaw 2011, pp. 19 – 21.

[754] See STAŃCZYK, J. *The Contemporary Understanding of Security.* Institute of Political Studies, Polish Academy of Sciences, Warsaw 1996, pp. 12 – 14.

[755] SKÓRA, R.. Ransomware as a Threat to Cybersecurity. A Case Study of the WannaCry Attack. In: *Cybersecurity in the 21st Century.* (eds.): A. Gasztold, J. Sabała, Journal of the Internal Security Research Society No. 5 Securo, Warsaw 2018, p. 40.

research activities. At times, this required specific measures due to the lack of Polish language skills among students and academic staff from Ukraine, as well as a shortage of financial resources and accommodation options. Hence the organisation of language courses and the search for funding sources for this purpose. In response to these needs, the Ministry of Science and Higher Education introduced, with effect from the 2025/2026 academic year, a uniform system for verifying proficiency in the language of instruction during the recruitment of foreign students for degree programmes[756] .

Another area is international cooperation, in which Ukrainian higher education institutions can participate through programmes such as: 'Erasmus+'[757] , 'Scholars at Risk'[758] and 'NAWA Solidarity with Ukraine'[759] . These programmes provide support for students and academic staff from Ukraine in terms of their mobility within the context of their educational programmes and research activities. An important element of these programmes has become a platform for the exchange of knowledge on social resilience, disinformation and civil defence.

Legal and organisational regulations ensuring the safety of universities in the face of the war in Ukraine

Three years have passed since the start of the Russian Federation's aggression against Ukraine, meaning that Polish case law does not yet directly influence the development of legal regulations in the area of security related to the consequences of hostilities affecting Polish academic circles. Nevertheless, the case law of both the ordinary and administrative courts has a significant, albeit indirect, impact on higher education institutions regarding security[760] , forcing changes to procedures, tightening the regime of rectors' liability, or defining the limits of institutional autonomy[761] . Published judgments are most often a response to tragic incidents at universities, or interpretative issues with existing legal provisions, e.g. regarding personal data protection or the understanding of the term 'university autonomy'. These judgments serve as a basis for establishing new safety standards at universities. One example is the issue of the civil liability of the university and the rector for damage occurring on university premises; case law confirms that the rector is responsible for order and safety on the university premises. The courts emphasise that the university cannot exclude its liability for damage resulting from negligence in this regard. Universities bear civil liability for student accidents, based on the provisions of the Civil Code[762] . An example is **the tragic events surrounding** the deaths **of** three students during a freshers' party in October 2015 on the premises of the University of Technology and Life Sciences in Bydgoszcz. The Court of Appeal in Gdańsk, which heard the case, issued a judgment requiring the University to pay PLN 420,000 in compensation to the family of the student who died**.** In its judgment, the Court of Appeal upheld the ruling of the court of first instance, which had found that the rector had a duty to assess whether the 'hazing'

[756] Regulation of the Minister of Science and Higher Education of 30 July 2025 on the types of documents certifying proficiency in the language of instruction, Journal of Laws 2025, item 1045.

[757] Regulation (EU) 2021/817 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2021 establishing 'Erasmus+': the Union programme for education, training, youth and sport and repealing Regulation (EU) No 1288/2013 (Text with EEA relevance), Document 32021R0817.

[758] Scholars at Risk (SAR) is an international network of higher education institutions and individuals, founded in 1999, which protects scholars at risk of persecution, promotes academic freedom and prevents attacks on universities.

[759] The National Agency for Academic Exchange, which supports academic communities in Ukraine.

[760] Case law indicates that the student-university relationship is also of a civil law nature, which means that the university must ensure safety as part of the educational service it provides.

[761] Administrative court rulings state that academic autonomy does not mean exemption from the jurisdiction of the courts or from intervention by the authorities in situations where safety is at risk.

[762] Act of 26 April 1964 – Civil Code, Journal of Laws of 1964 No. 16, item 93, as amended, e.g. liability for a subordinate – Article 430 of the Civil Code.

event would constitute a mass gathering. The University Rector should have made his consent to the holding of the 'initiation' ceremony conditional upon compliance with the requirements of the Mass Events Act[763] .

Another example is the judgment of the Court of Appeal in Kraków concerning liability for safety in relation to the assessment of supervision by university authorities. The judgment states that the assessment resulting from supervision must be individualised and take into account the specific, actual circumstances of the case, and that responsibility for safety is not limited solely to formal compliance with legal regulations, but also requires an individualised assessment of the situation and the implementation of practical safety measures[764] .

Case law also obliges university rectors to appoint persons responsible for student safety during teaching sessions and to ensure safe and hygienic working and learning conditions in accordance with health and safety at work regulations. Generally, case law in Poland confirms that universities bear civil liability for student accidents if the incident occurred during teaching sessions, work placements or on university premises, and the fault lies with the institution, e.g. negligence in ensuring safety. The legal basis is most often provided by provisions of the Civil Code, e.g. Article 415 on fault, Article 430 on liability for subordinates, or Article 427 on supervision.

Although case law does not yet directly influence the development of legal regulations in the area of security related to the consequences of military operations affecting Polish academic circles, Russia's aggression against Ukraine has forced Polish universities to adapt legal provisions and implement organisational changes in the broadly defined area of security, which is a multidimensional concept[765] . The new legal regulations and organisational changes were aimed at ensuring security in the face of the growing threat caused by the war. This was particularly linked to attacks by Russian hackers on the universities' critical infrastructure and to improving physical security in relation to potential hybrid attacks, as well as the weakening of support for Ukrainian students and researchers by Polish academic circles, including their integration. An equally important objective of the new regulations and organisational changes was to provide psychological support for Ukrainian citizens and to protect academic communities from widespread disinformation. Procedures for the protection of critical infrastructure were also regulated, adapting them to current needs arising from newly emerging threats.

The legal framework governing safety on university campuses and the provision of assistance to Ukrainian academic communities comprises two types of legislation. The first type consists of EU regulations governing the principles of humanitarian support for Ukrainian citizens and the legalisation of their residence **in European Union countries. A key role is played here by** Directive 2001/55/EC on temporary protection, which was adopted in 2001 and is triggered in situations of a mass influx of people from third countries who are unable to return to their country of origin. This act is binding on Member States but is not directly applicable. Its primary purpose is to set a target that every EU country must achieve within a specified timeframe, whilst leaving them free to choose the form and means of its implementation. This freedom entails the ability to enact their own laws or regulations aimed at implementing the EU directive, the purpose of which is to codify provisions in order to harmonise them. This directive ensures immediate collective protection and simplified rights in all Member States for incoming persons, such as the right of residence, access to the labour market, accommodation, healthcare and education. This legal act was first applied following the Russian Federation's invasion of

[763]https://orzeczenia.gdansk.sa.gov.pl/content/$N/151000000002503_V_ACa_000757_2017_Uz_2018-04-12_001 (accessed on 29 April 2026).

[764] https://orzeczenia.krakow.sa.gov.pl/cont (accessed on 29 April 2025).

[765] See ZIĘBA, R. *International Security after the Cold War.* Scholar Publishing House, Warsaw 2011, pp. 23–25.

Ukraine in 2022. Another significant EU legal regulation concerning the maintenance of order and security on university campuses is the Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data[766] . Among other things, this Regulation sets out the principles and provisions concerning the protection of natural persons with regard to the processing of their personal data.

Safety within Polish academic circles is primarily governed by a number of national laws. The most important and supreme legal act is the Constitution of the Republic of Poland, which states in Article 5 that *"The Republic of Poland shall safeguard the independence and inviolability of its territory, ensure the freedoms and rights of man and the citizen, and* ***the security of citizens;*** *it shall safeguard the national heritage and ensure the protection of the environment, guided by the principle of sustainable* development"[767] . This wording means that **security** constitutes one of the fundamental pillars of our country's functioning and obliges all state authorities to ensure the safety of citizens, including the academic community through university authorities. **This constitutional provision is elaborated upon by numerous subordinate legal acts setting out detailed rules for guaranteeing public safety. These include, amongst others, legal regulations** concerning occupational health and safety[768] , fire safety[769] , sanitary and epidemiological protection[770] , personal data protection[771] , sanitary and construction safety[772] and many others. Of particular importance are the legal regulations relating to **countering the newly emerging threats resulting from the Russian Federation's aggression against Ukraine and those governing the consequences of this aggression. The latter include provisions regulating the legality of Ukrainian citizens' stay in Poland and their humanitarian support. In this area,** the so-called special act[773] **takes centre stage**; it sets out specific rules for regularising the stay of Ukrainian citizens who have arrived in the territory of the Republic of Poland from Ukraine in connection with the hostilities taking place in that country, as well as Ukrainian citizens holding a Polish Card who, together with their immediate family, have arrived in the territory of the Republic of Poland due to these hostilities[774] . This legislation also sets out the rules governing residence and access to benefits, and legalises the residence of Ukrainian citizens who entered the territory of the Republic of Poland lawfully in the cases specified in the Act with the intention of remaining in Poland until 4 March 2026[775] , and following the amendment of the Act in 2025 this period is extended until 4 March 2026.[776] .

---

[766] Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC, Official Journal of the European Union No I.119/1.

[767] *Constitution* of *the Republic of Poland* of 2 April 1997, Journal of Laws 1997 No. 78, item 483, Article 5.

[768] Act of 26 June 1974, Labour Code, Journal of Laws 1974 No. 25, item 141, as subsequently amended.

[769] The Act of 24 August 1991 on fire safety, Journal of Laws 1991 No. 8, item 351, and the Regulation of the Minister of the Interior and Administration of 7 June 2010 on fire protection of buildings, other structures and sites, Journal of Laws 2010 No. 109, item 719.

[770] Regulation of the Minister of Health of 9 September 2002 on the organisation and operation of sanitary and epidemiological stations, Journal of Laws 2002 No. 162, item 1342.

[771] Act of 10 May 2018 on the protection of personal data, Journal of Laws 2018, item 1000.

[772] Act of 14 March 1985 on the State Sanitary Inspection, Journal of Laws 1985 No. 12, item 49, as amended, and Act of 7 July 1994 – Construction Law, Journal of Laws 1994 No. 89, item 414, as amended.

773 Act of 12 March 2022 on assistance to citizens of Ukraine in connection with the armed conflict on the territory of that state (Journal of Laws of 2025, item 583.

[774] Ibid., Art. 1.1.

[775] Ibid., Article 2.1.

776 Act of 12 September 2025 amending certain acts to verify the entitlement to family benefits for foreign nationals and on the conditions for providing assistance to citizens of Ukraine in connection with the armed conflict on the territory of that country, Journal of Laws 2025, item 1301.

However, the fundamental legal act regulating the issue of safety in academic environments at higher education institutions in Poland is the Act on Higher Education and Science[777] and the implementing regulations, which impose on the authorities of higher education institutions the obligation to ensure safe and hygienic conditions for education and work.

The Act on Higher Education and Science stipulates that rectors are primarily responsible for order and safety on university premises and are obliged to ensure safe conditions for study and work, as well as fire safety and health and safety at work[778] . Article 50(1) states that the rector is responsible for maintaining order and safety on university premises. This provision should be understood as ensuring peace, order and the protection of life, health and property for all persons studying, working and staying at the University. This also includes the enforcement of the University's legal regulations and the social norms of the academic community. In accordance with the aforementioned article, the Rector, as the guarantor of the University's autonomy, is primarily responsible for ensuring safety and order on its premises. The university premises are defined by the rector in consultation with the relevant local government authority[779] . The term 'university premises' should be understood to mean both the area where the university carries out its activities and the area comprising its main campus or branches, regardless of the form of ownership. This may include the right to possess the land as well as the right to dispose of the property, e.g. private ownership, state ownership, cooperative ownership of premises, perpetual usufruct, tenancy or lease. The term 'university premises' should also be understood to include other areas specified in the agreement between the university and the local authorities, including areas where its buildings and infrastructure are located, and even adjacent areas important for its functioning.

Due to the university's autonomy, state services responsible for maintaining public order and internal security may enter the university premises at the rector's request (the rector's right to call upon law enforcement services), and without such a request only in the event of an immediate threat to human life or health or a natural disaster[780] . Where entry onto the university premises has taken place without the rector's request, the services are obliged to notify the rector of this event without delay[781] . It is common practice for rectors to enter into agreements with the relevant services, extending the scope of entry onto the university premises without a summons, as provided for in Article 50 of the Law on Higher Education and Science, for the purpose of maintaining order and security. The legal basis for such agreements is Article 50(5) of the Act of 20 July 2018 on Higher Education and Science. The services are obliged to leave the university premises immediately once the reasons justifying their entry onto the premises have ceased to exist, or at the request of the rector[782] . The Rector shall immediately notify the authorities responsible for security, civil protection and crisis management, as well as the Minister of Science and Higher Education, of any circumstances preventing the proper functioning of the university or posing a significant threat to the safety of people or property.[783]

It should be noted that, in most cases, rectors fulfil their duties under Articles 50 and 51 of the Law on Higher Education and Science by appointing their own safety representatives, setting out their tasks and responsibilities. Among other things, the role of such representatives is to monitor the university and respond to emerging threats, as well as to maintain contact with the services responsible for security and public order in order to establish procedures for the exchange of

[777] Act of 20 July 2018 on Higher Education and Science, Journal of Laws 2018, item 1668, as amended.
[778] Ibid., Article 50.
[779] Ibid., Article 50(2).
[780] Ibid., Article 50(3).
[781] Ibid., Article 50(4).
[782] Ibid., Article 50(6).
[783] Ibid., Article 50(7).

information regarding dangerous incidents involving members of the academic community. It should be noted here that in some situations, apart from the rectors, other individuals are also responsible for safety at the university, ranging from chancellors, who manage the university's infrastructure, through health and safety and fire safety inspectors, to heads of organisational units, deans and lecturers. In large academic centres, appointed academic guards or security services are also responsible for safety.

Another legal provision governing safety issues at universities is Article 51(1) of the Law on Higher Education and Science. It stipulates that the rector shall ensure safe and hygienic working and learning conditions, in particular by providing appropriate infrastructure and conducting training. The cited article formed the basis for the introduction of the Regulation of the Minister of Science and Higher Education on the manner of ensuring safe and hygienic working and learning conditions at universities[784] . Pursuant to § 1(1) of the aforementioned Regulation, rectors are required to analyse and identify threats to health and life, and to assess and document risks associated with work and education at the university[785] , including analyses of the circumstances and causes of accidents related to work or education at the university[786] . On this basis, they undertake preventive measures to reduce such risks and, in particular, define the main directions of action regarding health and safety at work and in education at the university[787] , as well as the manner of accessing and using its infrastructure, including technical equipment[788] . Also on the basis of the aforementioned provision, rectors determine the manner of organising sporting, cultural or entertainment events taking place both on and off the university premises[789] . Furthermore, § 1(1)(2) of the above-mentioned regulation imposes on rectors the obligation to cooperate with Regional Labour Inspectorates, trade unions, and student councils and doctoral student councils in ensuring safe and hygienic working and learning conditions at the university. Detailed rules on occupational health and safety and the principles of cooperation are governed by the university's legal documents, such as work regulations and internal procedures, which set out the principles for establishing cooperation, its scope and subject matter, and its procedures. These documents are directly consistent with the Constitution of the Republic of Poland[790] and the Labour Code[791] .

The provision cited above (Section 1(1) of the Regulation of the Minister of Science and Higher Education of 30 October 2018 on the manner of ensuring safe and hygienic working and learning conditions at higher education institutions) formed the basis for analysing the new risks arising at higher education institutions in connection with Russia's aggression against Ukraine. Based on these analyses, new safety procedures were developed with the aim of mitigating and eliminating the emerging risks. The analyses covered all aspects related to safety throughout the entire teaching and research process. Their aim was to gather and organise information on changes in potential threats, develop new control mechanisms at the University, and determine the likelihood and consequences of a given threat occurring. The primary techniques for gathering information on risks were: observations of the working environment,

[784] Regulation of the Minister of Science and Higher Education of 30 October 2018 on the manner of ensuring safe and hygienic working and learning conditions at higher education institutions, Journal of Laws of 2018, item No. 2090.
[785] Ibid., § 1(1)(1).
[786] Ibid., § 1(1)(3).
[787] Ibid., § 1(1)(5).
[788] Ibid., § 1(1)(6).
[789] Mass events within the meaning of Article 3(1) of the Act of 20 March 2009 on the safety of mass events (Journal of Laws of 2018, item 1870).
[790] Article 66 of the Constitution of the Republic of Poland provides that *'...everyone has the right to safe and hygienic working conditions…'*, Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997, (Journal of Laws 1997, No. 78, item 483, as subsequently amended).
[791] Act of 26 June 1974 – Labour Code, (Journal of Laws of 1974, item 141).

surveys assessing working conditions and the sense of safety among staff and students, and analyses of data on the occurrence of risks on campus in recent years. The University's structure and its external environment were also taken into account, particularly cooperation with universities in Ukraine. Legal regulations were also analysed, including internal normative acts such as: resolutions, orders, regulations, instructions, procedures and existing IT systems, as well as emergency situations that have occurred in recent years.

It should be noted here that the Minister of Science and Higher Education has not yet exercised his powers under Article 51a of the Law on Higher Education and Science to issue a regulation on the temporary restriction or suspension of the operation of higher education institutions in the country due to extraordinary circumstances threatening the life or health of the academic community[792] . This demonstrates that the rectors of Polish universities have duly fulfilled their obligations under Articles 50 and 51 of the Law on Higher Education and Science, which impose upon them the duty to ensure order and safety on university premises. Internal safety procedures drawn up by individual universities are of key importance in this regard.

It should be noted that the legal provisions under the Act on Higher Education and Science, which impose a duty on rectors to ensure order and safety on university campuses, often correspond to other national legislation in the field of safety. This is the case, amongst others, with the Act of 10 June 2016 on counter-terrorism measures[793] , which sets out the rules for conducting counter-terrorism operations and for cooperation between the competent authorities in carrying out such operations[794] . This Act, in Chapter III entitled 'Alarm Levels', defines the types of alarms[795] and the rules for their introduction and cancellation[796] . It is precisely on the basis of Article 16(1)(1) of this Act that the Prime Minister, by Order No. 70 of 18 November 2025, introduced the second alert level (BRAVO level) across the entire territory of the Republic of Poland, effective from 1 December 2025 from 00:00 on 1 December 2025 until 23:59 on 28 February 2026[797] . This order imposed on the rectors of all universities the obligation to implement specific measures relating to physical security and cybersecurity, such as: enhanced identity checks, restrictions on the number of entries, the obligation to carry student ID cards, as well as increased monitoring of ICT systems and the reporting of any suspicious incidents of interference in these areas. The rectors fulfilled this obligation by issuing internal university regulations (orders, procedures) or notices setting out the rules of conduct in this regard.

Another example of a regulatory act in the field of security corresponding to the Law on Higher Education and Science is the Act of 29 November 2000 – the Atomic Energy Act[798] . This Act regulates activities relating to the peaceful use of nuclear energy associated with actual and potential exposure to ionising radiation from artificial radioactive sources, nuclear materials, devices generating ionising radiation, radioactive waste and spent nuclear fuel. Pursuant to Article 90 of the aforementioned Act, universities have been authorised to receive potassium iodide tablets for their staff and students in the event of a threat of a nuclear power plant accident in areas affected by hostilities in Ukraine . The internal procedures developed detail the preparation and operation of University Internal Potassium Iodide Tablet Distribution Points in the event of a radiation incident and the declaration of a radioactive contamination alert by City Mayors or the central authorities of the Republic of Poland, the organisation of

[792] Cite Article 51a.
[793] Act of 10 June 2016 on counter-terrorism measures (Journal of Laws of 2025, item 194).
[794] Ibid., Article 1.
[795] Ibid., Article 15(1).
[796] Ibid., Article 15(2) to (10) and Article 16(1) to (6).
[797] Order No. 70 of the Prime Minister of 18 November 2025 on the introduction of an alert level, P-06121-69-25.
[798] Act of 29 November 2000 – Atomic Energy Act (Journal of Laws of 2021, No. 3, item 18, as amended).

their collection from Municipal Potassium Iodide Tablet Distribution Points, and the rules for their storage and distribution within academic communities. Furthermore, the procedures contain basic information on dosage guidelines, the timing of administration, and medical contraindications.

A further example of ensuring the safety of students and university staff is the provision of psychological support. The legal basis for such support is to be found in Article 51 of the Law on Higher Education and Science, which states that *"The Rector shall ensure safe and healthy working and learning conditions*, *in particular by providing appropriate infrastructure and conducting training"*[799] . Although the cited provision does not directly refer to the provision of psychological support, given the wording *"ensuring conditions for education",* it is reasonable to argue that it constitutes the legal basis for providing such support. On this basis, universities should regulate, through internal regulations (e.g. rules and regulations, a rector's order, a procedure), the provision of psychological support to students and university staff in crisis situations.

To conclude the discussion on legal regulations concerning safety in academic environments, it is worth highlighting the agreement recently concluded between the Minister of Science and Higher Education and the Minister of the Interior and Administration on 20 January 2026 regarding recommendations for strengthening safety at Polish universities. The document, developed in collaboration with representatives of the academic community, constitutes a set of practical recommendations for enhancing safety at Polish universities and minimising potential risks whilst respecting the autonomy of higher education institutions. A tangible outcome of the agreement is the allocation of PLN 200 million to strengthen university security. These funds, granted in the form of subsidies, will be allocated to infrastructure modernisation, surveillance systems, alarm applications, physical security measures and training. The agreement should raise the level of security in Polish academic communities.

Conclusion

Russia's aggression against Ukraine has shown that the security of Polish academic communities is an integral part of the security of the Republic of Poland. It is therefore essential to adopt a systematic approach to this issue, one that will allow for the integration of infrastructural, digital and social security in close cooperation with state, local government and business administrations. Alongside the physical protection of people and property at Polish universities, cyber security and crisis management capabilities have become a priority. To this end, new principles of cooperation with services operating in the regions where universities are located have been developed, based on openness and the creation of a secure environment through regular training, investment in infrastructure and procedures for responding to specific situations. Security education within academic communities has become widespread, and the concept of ontological security has been redefined. The experiences of Polish universities show that academic communities are able to adapt quickly to new circumstances, maintaining the continuity of the educational process and scientific research, whilst upholding democratic values.

List of sources used

1. KOZIEJ, S. *Security: essence, basic categories and historical evolution.* National Defence Academy, Warsaw. 2011.

[799] Act of 20 July 2018 on Higher Education and Science, Journal of Laws 2018, item 1668, as amended, Article 51(1).

2. SKÓRA, R. Ransomware as a threat to cybersecurity. A case study of the WannaCry attack. In: *Cybersecurity in the 21st Century*, (eds.): A. Gasztold, J. Sabała, Journal of the Internal Security Research Society No. 5 Securo, Warsaw, 2018.
3. STAŃCZYK, J. *The Contemporary Understanding of Security*. Institute of Political Studies, Polish Academy of Sciences, Warsaw, 1996.
4. ZIĘBA, R. *International Security after the Cold War.* Scholar Publishing House, Warsaw, 2011.
5. Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997, Journal of Laws 1997, No. 78, item 483.
6. Regulation of the Minister of Science and Higher Education of 30 October 2018 on the manner of ensuring safe and hygienic working and learning conditions at higher education institutions, Journal of Laws of 2018, item No. 2090.
7. Regulation of the Minister of Science and Higher Education of 30 July 2025 on the types of documents certifying proficiency in the language of instruction at university, Journal of Laws 2025, item 1045.
8. Regulation of the Minister of the Interior and Administration of 7 June 2010 on fire safety in buildings, other structures and areas, Journal of Laws 2010 No. 109, item 719.
9. Regulation of the Minister of Health of 9 September 2002 on the organisation and operation of sanitary and epidemiological stations, Journal of Laws 2002 No. 162, item 1342.
10. Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC, Official Journal of the European Union No I.119/1.
11. Regulation (EU) 2021/817 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2021 establishing 'Erasmus+': the Union programme for education, training, youth and sport and repealing Regulation (EU) No 1288/2013 (Text with EEA relevance), Document 32021R0817.
12. Act of 26 April 1964 – Civil Code, Journal of Laws of 1964 No. 16, item 93, as amended.
13. Act of 10 May 2018 on the protection of personal data, Journal of Laws 2018, item 1000.
14. Act of 12 March 2022 on assistance to citizens of Ukraine in connection with the armed conflict on the territory of that country, Journal of Laws of 2025, item 583.
15. Act of 12 September 2025 amending certain acts to verify the entitlement to family benefits for foreign nationals and on the conditions for providing assistance to citizens of Ukraine in connection with the armed conflict on the territory of that country, Journal of Laws 2025, item 1301.
16. Act of 14 March 1985 on the State Sanitary Inspection, Journal of Laws 1985 No. 12, item 49.
17. Act of 20 July 2018 on Higher Education and Science, Journal of Laws 2018, item 1668.
18. Act of 24 August 1991 on Fire Protection, Journal of Laws 1991 No. 8, item 351.
19. Act of 26 June 1974 Labour Code, Journal of Laws 1974 No. 24, item 141**.**
20. Act of 29 November 2000 – Atomic Energy Act, Journal of Laws of 2021, No. 3, item 18.
21. Act of 6 June 1997 – Criminal Code, Journal of Laws 1997 No. 88, item 553.
22. Act of 7 July 1994 – Construction Law, Journal of Laws 1994 No. 89, item 414.
23. Act of 10 June 2016 on counter-terrorism measures, Journal of Laws of 2025, item 194.
24. Act of 20 March 2009 on the safety of mass events (Journal of Laws of 2018, item 1870).
25. Order No. 70 of the Prime Minister of 18 November 2025 on the introduction of an alert level, P-06121-69-25.
26. https://www.enisa.europa.eu/publications/enisa-threat-landscape-2022 (accessed on 5 December 2025). European Union Agency for Cybersecurity, ENISA Threat Landscape 2022.
27. https://orzeczenia.gdansk.sa.gov.pl/content/$N/151000000002503_V_ACa_000757_2017_Uz_2018-04-12_001 (accessed on 29 April 2026).
28. https://orzeczenia.krakow.sa.gov.pl/cont (accessed on 29 April 2025).

Author information

Krzysztof Wątorek
Academy of Applied Sciences
named after Prof. Edward Lipiński in Kielce

Názov:
Vplyv rozhodnutí súdov na činnosť subjektov bezpečnostnosprávnych služieb
– zborník príspevkov z I. ročnika medzinárodnej vedeckej konferencie

Vydala:
Akadémia Policajného zboru v Bratislave, Sklabinská 1, 835 17 Bratislava

Pracovisko:
Katedra správneho práva

Zostavili:
plk. doc. JUDr. Mgr. Janka Hašanová, PhD.
mjr. PhDr. JUDr. Ondrej Blažek, PhD.

Recenzenti:
prof. JUDr. Matej Horvat, PhD.
doc. JUDr. Michal Maslen, PhD.

Vytlačilo:
Centrum polygrafických služieb MV SR

Formát: B5

Rozsah: 357 strán

Náklad: 100 výtlačkov

Rok vydania: 2026

Vydanie: prvé

ISBN 978-80-8293-064-4
EAN 9788082930644