

ISSN 1339-3995 | VOLUME 13.2025 | No. 2
EV 219/23/EPP



UNIVERZITA
P. J. ŠAFÁRIKA V KOŠICIACH
Právnická fakulta

STUDIA IURIDICA *Cassoviensia*



Editor-in-Chief:

Univ. prof. JUDr. Radomír Jakab, PhD.

Managing Editor:

Ing. Slavka Sedláková, PhD.

Editorial Committee:

Univ. prof. JUDr. Radomír Jakab, PhD.

JUDr. Anna Vartašová, PhD.

assoc. prof. JUDr. Diana Treščáková, PhD.

Mgr. Ľubica Gregová Širicová, PhD.

Editorial Board:

prof. JUDr. Miroslav Štrkolec, PhD. – Head of the Editorial Board

Pavol Jozef Šafárik University in Košice, Faculty of Law, Slovak Republic

Dr. h.c., prof. JUDr. Vladimír Babčák, CSc.

Pavol Jozef Šafárik University in Košice, Faculty of Law, Slovak Republic

assoc. prof. JUDr. Milena Barinková, CSc.

Pavol Jozef Šafárik University in Košice, Faculty of Law, Slovak Republic

prof. JUDr. Alexander Brörtl, CSc.

Pavol Jozef Šafárik University in Košice, Faculty of Law, Slovak Republic

prof. JUDr. Jozef Čentěš, DrSc.

Comenius University in Bratislava, Faculty of Law, Slovak Republic

prof. dr. sc. Dario Đerđa

University in Rijeka, Faculty of Law, Croatia

prof. JUDr. Gabriela Dobrovičová, CSc.

Pavol Jozef Šafárik University in Košice, Faculty of Law, Slovak Republic

prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc.

Charles University in Prague, Faculty of Law, Czech Republic

prof. JUDr. Jiří Jelínek, CSc.

University of finance and administration, Prague, Czech Republic

prof. Dr. Nóra Jakab.

University in Miskolc, Faculty of Law, Hungary

prof. JUDr. Marie Karfíková, CSc.

Charles University in Prague, Faculty of Law, Czech Republic

prof. JUDr. Ján Klučka, CSc.

Pavol Jozef Šafárik University in Košice, Faculty of Law, Slovak Republic

prof. Dr. Marijan Pavčnik

University of Ljubljana, Faculty of Law, Republic of Slovenia

Francesco de Santis, PhD.

University of Naples Federico II, Department of Law, Italian Republic

dr. hab. Elżbieta Feret, prof. UR

University of Rzeszów, Faculty of Law and Administration, Republic of Poland

prof. JUDr. Peter Vojčík, CSc.

Pavol Jozef Šafárik University in Košice, Faculty of Law, Slovak Republic

Publisher:

Pavol Jozef Šafárik University in Košice, Faculty of Law,

Šrobárova 2, 041 80 Košice, Slovak Republic, Org ID: 00397768

Address of the Editorial Office:

SIC Editorial Office, Kováčska 26, P.O. Box A-45, 040 75 Košice, Slovak Republic,

e-mail: redakcia_sic@upjs.sk

Journal is issued periodically twice a year. It is freely available at the web page

<http://sic.pravo.upjs.sk> (open access journal). All the submitted articles are peer-reviewed

in double-blind form by two reviewers anonymous to the author.

Vol. 13.2025, No.2 / Publication date: September 26, 2025

© Pavol Jozef Šafárik University in Košice, Faculty of Law, Slovak Republic

ISSN 1339-3995, EV 219/23

OBSAH / TABLE OF CONTENTS

Obsah / Table of Contents.....	2
Karin Cakoci – Ladislav Hrabčák	
Colná únia EÚ včera, dnes a (možno) zajtra v interakcii e-commerce	
<i>EU customs union yesterday, today and (possibly) tomorrow in e-commerce</i>	
<i>interaction.....</i>	4
Vladimír Filičko	
Vec/tovar s digitálnymi prvkami a spotrebiteľské zmluvy s digitálnym plnením	
<i>Item/goods with digital elements and consumer contracts with digital fulfillment.....</i>	19
Laura Gazdagová	
Medzinárodnoprávna regulácia ochrany práv osôb vysídlených v súvislosti so zvyšovaním hladiny morí	
<i>International legal regulation of the protection of the rights of persons displaced due to sea level rise.....</i>	33
Evelin Anna Halmainé Horváth	
Pôžičkový systém maďarských miestnych samospráv: právny rámec, ekonomický dosah a budúce vyhladky	
<i>The borrowing system of Hungarian local governments: legal framework, economic impact and future prospects.....</i>	52
Radka Kopčová	
Reklama s odkazom na životné prostredie – je vôbec povolená?	
<i>Environmental advertising – is it permitted at all?</i>	70
Soňa Kubincová – Tatiana Jamrichová	
Daňová kontrola a daňové konanie v kontexte teórie a praxe	
<i>Tax audit and tax proceedings in the context of theory and practice.....</i>	94
Adnan Mahmutovic	
Je potrebné, aby nastala evolúcia medzinárodného humanitárneho práva kvôli súvislosti medzi konfliktom, životným prostredím a udržateľným rozvojom?	
<i>Does the nexus of conflict, environment, and sustainable development demand an evolution in international humanitarian law?</i>	114

Tomáš Moravec - David Machač

Poctivý záměr v oddlužení ve světle novely č. 252/2024

Honest intent in debt relief in light of Amendment no. 252/2024.....148**Tereza Svobodová - Michal Radvan**

Nadměrnost zásahu jako překážka technologického pokroku při správě daní

Extensiveness of encroachment as an obstacle to technological progress in tax administration.....161**Marek Švec – Martin Kubinec**

Nevyhnutnosť stanovenia predpokladov vzniku a zániku funkcie člena dozornej rady obchodnej spoločnosti vo vnútropodnikových predpisoch zamestnávateľa

Necessity of establishing the prerequisites for the establishment and termination of the position of a member of the supervisory board of a commercial company in the employer's internal regulations.....178**Martin Turčan**

Trochu empirie: kvantitativní pohľad na vybrané druhy právnej argumentácie v rozhodnutiach slovenských a českých vrcholových súdov

A bit of empiricism: a quantitative view of selected types of legal argumentation in the decisions of Slovak and Czech top courts.....192**Kristián Vassay**

Limity dohody o zúžení rozsahu bezpodielového spoluvlastníctva manželov

Limits of the agreement on the reduction of the extent of the co-ownership of spouses.....217**Vladimíra Žofčinová - Natália Melegová**

Výkon vnútornej kontroly hlavným kontrolórom obce v pracovnoprávných súvislostiach: slovenský model a jeho paralely v Českej republike

The exercise of internal control by the chief municipal controller in labour law contexts: the Slovak model and its parallels in the Czech Republic.....231**Katarína Brocková**

Recenzia: Slezáková, Andrea, Hajnišová, Edita a kol.: Finančné právo pre poslucháčov právnických fakúlt

Review: Slezáková, Andrea, Hajnišová, Edita a kol.: Finančné právo pre poslucháčov právnických fakúlt.....251

EU CUSTOMS UNION YESTERDAY, TODAY AND (POSSIBLY) TOMORROW IN E-COMMERCE INTERACTION

COLNÁ ÚNIA EÚ VČERA, DNES A (MOŽNO) ZAJTRA V INTERAKCII E-COMMERCE¹

Karin Čakoci² - Ladislav Hrabčák³

<https://doi.org/10.33542/SIC2025-2-01>

ABSTRACT

In the last two decades, in general (from a geopolitical point of view) in the economic-business environment, it was possible to notice a significant shift in trading from "brick-and-mortar stores" to online space. The implementation of e-commerce solutions was accelerated during the COVID-19 pandemic. Within the framework of electronic commerce, however, it is necessary to observe several obligations and rules arising from national legal systems when carrying out individual business transactions, which, however, in such political-economic grouping as the EU represents, are an expression of the existence and operation of Union Law. An important place among them also belongs to Customs Law, which is under great pressure in connection with the growing popularity of online purchases. The aim of this paper is primarily to evaluate the impact of the change in the form of trade on the form of the Customs Union, to identify the fundamental shortcomings of the legislation and to point out further development tendencies in the given area. For this purpose, a hypothesis was established - traditional customs law institutes are able to adapt to new challenges in e-commerce - the truth of which we verified. We will use several methods of scientific research, especially analysis, synthesis and comparative method, when processing the said paper. The contribution is based on the legal status valid and effective as of April 30, 2025.

ABSTRAKT

V posledných dvoch desaťročiach bolo možné vo všeobecnosti (z geopolitického hľadiska) v ekonomicko-obchodnom prostredí zaznamenať výrazný posun obchodovania z „kamenných predajní“ do online priestoru. Implementácia e-commerce riešení bola akcelerovaná v období pandémie ochorenia COVID-19. Aj v rámci elektronického obchodu je však potrebné pri realizácii jednotlivých obchodných transakcií rešpektovať viaceré povinnosti a pravidlá plynúce z vnútroštátnych právnych poriadkov, ktoré sú však v takom politicko-ekonomickom zoskupení, aké predstavuje EÚ, výrazom existencie a pôsobenia únievého práva. Významné miesto medzi nimi patrí aj colnému právu, ktoré je pod veľkým tlakom v súvislosti so zväčšujúcou sa obľubou online nákupov. Cieľom tohto príspevku je predovšetkým zhodnotenie vplyvu zmeny formy obchodovania na podobu colnej únie, identifikovanie zásadných nedostatkov právnej úpravy a poukázať na ďalšie vývojové tendencie v danej oblasti. Za týmto účelom bola stanovená hypotéza – tradičné inštitúty colného práva sú schopné prispôsobiť sa novým výzvam v e - commerce – ktorej pravdivosť sme overovali. Pri spracúvaní uvedeného

¹ This work is supported by the Slovak Research and Development Agency based on the Contract no. APVV-23-0158. The paper is also an output of the grant project VEGA No. 1/0698/25.

² assoc. prof. JUDr., PhD., Pavol Jozef Šafárik University in Košice, Faculty of Law, Slovak Republic
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, Slovenská republika.

³ JUDr., PhD., Ph. D., Pavol Jozef Šafárik University in Košice, Faculty of Law, Slovak Republic
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, Slovenská republika.

príspevku využijeme viaceré metódy vedeckého skúmania, predovšetkým analýzu, syntézu a komparatívnu metódu. Článok vychádza z právneho stavu platného a účinného k 30. aprílu 2025.

I. INTRODUCTION

„It is time to take the Customs Union to the next level, equipping it with a stronger framework that will allow us to better protect our citizens and our Single Market.“⁴

More than 6 years have passed since the above mentioned idea was put forward. Have any significant changes been made in the sphere of Customs Union policy since then or are these only minor „cosmetic corrections“? With a certain level of scientific generalization and vagueness, we may admit that this statement encompasses one of the hypotheses that was formulated within our scientific research related to this paper. Globalization influences the sphere of the Customs Union in the same way as it is with other aspects of the life of an individual.

Globalization is a characteristic feature of the present period both in economic and informational perspectives. Both aspects of globalization are closely intertwined. The precondition of economic globalization is the informational globalization, it means the creation of global informational environment, and economic globalization, in turn, exerts pressure on informational globalization, or alternatively, on the further development of world-wide informational infrastructure.⁵ Business activities of individuals in this respect are by no means exception to it.

Owing to the influence of globalization, state borders no longer constitute an impediment to trade which is even more amplified within the Member States of the European Union (hereinafter referred to as the „EU“). This arises from the fact that the Member States of the EU created customs area within the so-called Customs Union. Thus, it is not surprising that under the influence of globalization, the number of trading entities conducting business at the supranational level, or at the global level, with the benefits offered by the single internal market has also increased. For example, in 2021 the trade value of the EU represented approximately 4.3 billion euros. In mathematical terms, this corresponds to 14 % of world trade.⁶

Technological innovations of the 21st century in the period of globalization became one of the externalities influencing the activities of entrepreneurs and well as of consumers. Due to this, among other reasons, this period is frequently designated as the industrial (digital) revolution 4.0. The attribute „digital“ refers to the fact that, during the lives of individuals, massive implementation of technological innovations can be witnessed regularly with the aim to facilitate or streamline people's everyday activities.

In the era of constant digitalization and continual development of all aspects affecting the operation of markets, the implementation of e-commerce solutions has become increasingly

⁴ LEYENOVÁ, U. Colná reforma: posunutie colnej únie na ďalšiu úroveň. In: *Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade a Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru. (EN: Customs reform: taking the Customs Union to the next level. In: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee).* (Brusel: COM (2023) 257 final. 2024. [online]. [cit. 2024-07-07]. Accessible at: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9622-2023-INIT/sk/pdf>.

⁵ GÁLA, L. – POUR, J. – TOMAN, P. *Podniková informatika*. 1. vyd. Praha: Grada, 2006. p. 484.

⁶ *Customs reform: taking the Customs Union to the next level. In: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee, COM (2023) 257 final, p.1.*

popular.⁷ The development in this field in the recent period has experienced exponential growth.⁸ A significant proportion of enterprises opt to offer a part of their portfolio via electronic commerce to their clients, businesses or end customers in order to simplify purchasing and to increase the overall volume of sales of goods and services.⁹

Such facts encourage legislative drafters at the EU level to reflect on the form of the Customs Union, its position, relevance and other related issues in the digital era, in the era of e-commerce.¹⁰

Having reviewed a relevant volume of literature in this field, it can be concluded that its portfolio is constituted by a significant number of publication outputs devoted to issues of Customs Law, including the regulation of the Customs Union of the EU. Several authors concentrated on Customs Law, such as Drwiłło (1991), Viner (2014), Poniewierka (2015), Gwardzińska et. al. (2017), Lyons (2018) and also Oktaba (2019). The state of customs law within the EU in a broader context is mapped by the author Fabio (2020). Another group of researchers tackled selected (specific) issues in the area of Customs Law.¹¹ Domestic literature is – we must admit – much more modest.¹² The majority of publications focusing on issues of Customs Law, or specifically on the Customs Union of the EU, are to a certain degree outdated and fail to follow new trends and initiatives in this research area. It can be said that a niche in research has been identified which may broaden the horizons of future research.

The aim of the present paper is to evaluate the impact of the change in the form of trading on the form of the Customs Union, to identify the fundamental shortcomings in legislation, and to pinpoint the forthcoming development trends in this field. For this purpose, a hypothesis was established - traditional customs law institutes are able to adapt to new challenges in e-commerce - the truth of which we verified

Our mixed methods research predominantly employed the method of analysis, synthesis and the comparative method. Having analysed the current legal framework and the planned initiatives within the EU, we arrived at concrete conclusions and proposals *de lege ferenda* so that the aims declared by the EU legislative drafters were attained and not just manifested towards the outside. The comparative method also furthered the formulation of these conclusions, it was used to examine the form of measures of today, yesterday and of those still in the form of legislative proposals. These methods were applied in combination. The contribution is based on the legal status valid and effective as of April 30, 2025.

⁷ Digitalization is also reflected in the fact that central banks of states develop their own digital currencies following the pattern of crypto-assets which may open new avenues of research in this area in the future. For details, see: e.g. NIEBORAK, T. Central Bank Digital Currency as a New Form of Money. In: *Białystok Legal Studies*, vol. 29, no. 1, p. 189-203. [online]. [cit. 2024-08-15]. Accessible at: https://bsp.uwb.edu.pl/wp-content/uploads/2024/05/189_Book-BSP-2024-29-1.pdf.

⁸ In this context, the authors Morini, Pieri, Chaudhary and Hintsa (2024) state that cross border e-commerce, data quality and taxation pose challenges for customs administrations worldwide.

⁹ Authors Perepolkin, Havrylenko and Mazur (2022) have focused on the formation and development of international customs law. However, e-commerce will be one of the realities that will need to be considered in the coming period.

¹⁰ Some authors began to address the legal aspects of e-commerce as early as 2005 (Edwards), but it is important to note that e-commerce, as well as its legal framework, has undergone some development. For more information, see also: VOLODYMYRIVNA, M. I.: Legal regulation of e-commerce in the European Union, In: *Journal of Civil law*, 2021, issue 41, pp. 61-65. ISSN 2413-1261.

¹¹ For example, the author Goodwin (2017) investigated the issue of Brexit and its impact on the area of customs. Furthermore, the form and importance of customs duties in the 21st century was discussed by e.g. Gordhan (2007). The co-authored research of Hintsa, Männistö, Urciuoli and Granqvist (2012) concentrated on e-customs, current framework (at the time when study was conducted) of Swiss trans-border trading with an outline of possible future development. Currently, there is an increasing number of publications on the impact of the war in Ukraine on customs and customs law. These issues have been addressed, for example, by Kovalchuk (2024) and co-authors Taran, Tarasenko and Cherniavskyi (2023).

¹² In the conditions of the Slovak Republic and in the Czech Republic, the issue of Customs Law was researched by e.g. Brodesser et. al. (1982), Slovinský et. al. (1985), Balko, Králík et. al. (2010), Čakoci (2008), Šimonová (2010), Šramková (2011), Mrkývka (2015) and others. We can also mention several authors of recent papers, including e.g. Bérešová (2017), Prosman and Výsocký (2018), Stojáková and Popovič (2018) and the most recent also Daudrikh and Szakács (2022).

II. E-COMMERCE AS THE FACTOR INFLUENCING THE STRUCTURE OF THE CUSTOMS UNION IN THE EU

E-commerce sphere can be approached from different points of view and there is no common agreement on what this term exactly designates. For the purposes of this paper, we can start our discussion about e-commerce along the line that it primarily denotes the exchange of information over an electronic medium directed towards trading or support of trade.¹³ E-commerce covers all trading activities and services using electronic instruments involving data transfer directly connected with the realization of trade, whereas, in case the purchase concerns software or other information, these may also be transferred to the end consumer over electronic means.¹⁴

As has already been mentioned, e-commerce is closely interconnected with the digital market. It comprises combined innovative information and communication technologies. E-commerce is generally considered to include the sale of physical and virtual products online, but it may also comprise any type of commercial transactions via electronic devices. It also encompasses transactions that ensure the generation of incomes in companies, as well as transactions that support the production of incomes.

E-commerce is constituted by a wide range of financial and other applications, including, for example, the dissemination and exchange of digital data, electronic stock exchange activities, electronic transfer of funds, commercial auctions, electronic auctions, direct sale to consumers and related services, etc. All these factors have a significant impact on the structure of Customs Law and the Customs Union of the EU.

In respect thereof, one can also mention the year 2020 marked by the pandemic of highly contagious disease COVID – 19 which rapidly contributed to the process of digitalization and implementation of modern technologies into our everyday lives.¹⁵ Buying and selling of products and services transferred to online environment. The borders between individual states have become gradually blurred, not only in the European, but we can also say, in the world-wide perspective. During this period, e-commerce dramatically increased and this state of affairs continued to persist in the post-covid era as well. The prospects for the future indicate that comfort, which goes hand in hand with distance buying, will play a pivotal role in the development in this sphere.

The above-mentioned developments have brought with them a growing number of speculative activities intending to use or even abuse the imperfections of tax systems, including the deficiencies in the current regulation of the Customs Union. Within the Member States of the EU, legislation in this sphere is significantly determined by the activities of law-making institutions of this international integration network. Due to this, the most important issues of Customs Law, of the related tax-law legislation (in particular, of the area of indirect taxation), are regulated at the Union level for the benefit of ensuring common and coordinated procedure of the Member States of the EU.

Rapid growth of e-commerce was a contributing factor which finally forced the EU to take action in the area of Customs Law; and for the future, the EU is expected to respond effectively

¹³ DVOŘÁK, J. *Elektronický obchod: studijní text pro kombinované studium*. Brno: Vysoké učení technické v Brně, Fakulta podnikatelská, 2004. s. 51.

¹⁴ SUCHÁNEK, P. *E-commerce: elektronické podnikání a koncepce elektronického obchodování*. Praha: Ekopress, 2012. p. 70.

¹⁵ The impact of the COVID-19 pandemic on tax legislation in Poland, the Czech Republic and the Slovak Republic was analysed by the authors Gajewski and Olczyk, or the authors Radvan and Svobodová. For details see also: GAJEWSKI, D. – OLCZYK, A. Changes in Polish Tax Law in response to the COVID-19 pandemic against the comparative legislative changes in the Czech Republic and Slovakia. In: *STUDIA IURIDICA Cassoviensia*, vol. 12, no. 1, 2024. pp. 87-98., RADVAN, M. – SVOBODOVÁ, T. Reformy daňového práva v (ne)souvislosti s COVID 19. In: *STUDIA IURIDICA Cassoviensia*, vol. 9, no. 2, 2021. pp. 69-84.

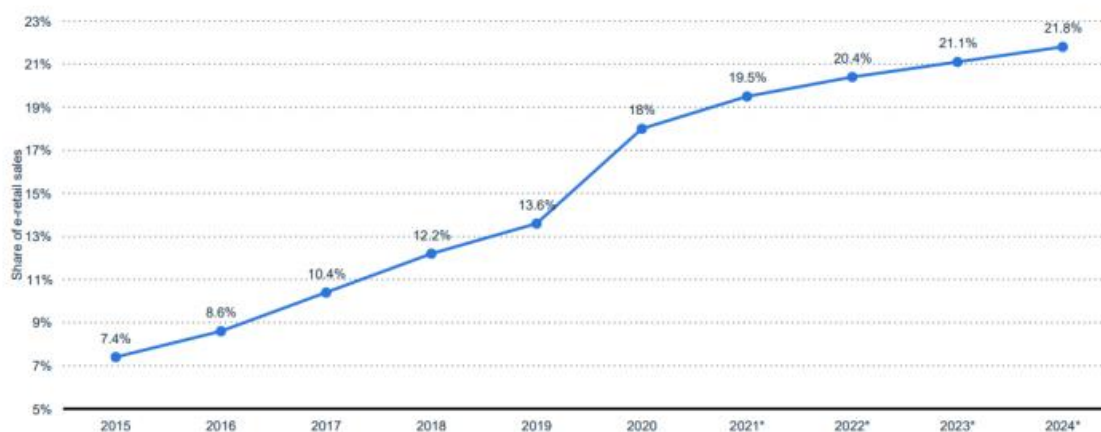
and to take necessary measures in this respect. As will be shown later, this course of procedure is inevitable. The following sections shall highlight and identify the current problematic aspects of the Customs Union of the EU in consideration of the growth in the e-commerce sphere.

III. CUSTOMS UNION OF EU, GROWTH OF E-COMMERCE AND IDENTIFICATION OF EXISTING PROBLEMS

The membership in the European Union comes along with many advantages of which the business entities (ranging from the state to natural persons or juridical persons) can be less or more aware. One such advantage is undoubtedly the frequently mentioned Customs Union of the EU which came into existence in 1968. This „project“ has been in operation for more than 56 years. It is a certain form of international economic integration.¹⁶ The Customs Union of the EU facilitates trading between entities of the EU, harmonizes the rates of customs duties applied to goods originating from third countries (countries outside the EU), contributes to the protection against illegal trading with animals, etc. The mission of the Customs Union of the EU is relatively widely formulated, and its accomplishment requires the involvement of customs authorities of all Member States. Cooperation of customs authorities, declared in the article 33 of the Treaty on the Functioning of the EU, aspires to ensure joint action of the Customs Union of the EU towards the outside with the ultimate aim to put the article 28 of the Treaty on the Functioning of the European Union into effect.

It is interesting that, half a century after the creation of the Customs Union of the EU, it has undergone many changes that are far from complete. As has already been suggested, there are several factors that remarkably influence the shape of the Customs Union of the EU, including the instant introduction of digitalization and rapid growth of e-commerce sphere. This was also underpinned by the measures of individual Member States of the EU in their attempt to prevent the spread of the pandemic and other health risks. The above mentioned can also be inferred from the figure below.

Figure 1: E-commerce Share of Total Global Retail Sales 2015-2024



Source: International Trade Administration: Impact of COVID Pandemic on e-Commerce. 2024. [online]. Accessible at: <https://www.trade.gov/impact-covid-pandemic-ecommerce>

¹⁶ EURACTIV Slovensko: *Európska Únia - Colná únia*. 2019. [online]. [2024-08-01]. Accessible at: <https://www.europskaunia.sk/colna-unia>.

Figure 1 above presents the share of e-commerce total global retail sales during the period from 2015 to 2024. The monitored period reflects the status before the pandemic and also during the post-covid period. The graph curve documents that the share of e-commerce retail sales was steadily progressive from 2015, whilst a sharp rise was detected during the period of 2019-2020. This concerns the period when the governments introduced their anti-pandemic measures all around the world. The graph also shows that the growth curve indicating the share of e-commerce retail sales around the world has in the course of time become more stable, however, it keeps constantly rising.

The trend of the post-covid period continues to persist and, for the time being, the future prediction is that the share of e-commerce is expected to increase further.¹⁷ The pandemic period had a significant impact on the customers' behaviour and the shift from „brick-and-mortar stores“ to online environment accelerated. Under these circumstances, businessmen were forced to adjust to new conditions and processes undergoing in economy. In its own way, entrepreneurial adaptation was rather beneficial which was also manifested in the increase in sales, not only of digital giants.¹⁸ For this reason as well, the present time of our society can be labelled as „e-commerce era“.

As noted before, the increase in sales in online environment is interconnected with multiple problems of the Customs Union of the EU which must be settled in the near future. These problematic issues will be discussed here separately in **two categories**, namely:

1. **organizational-administrative problems** – the Customs Union of the EU currently comprises 27 Member States¹⁹ that have created a specific structure of institutions participating in customs duties collection, including VAT upon import. The EU does not interfere with these organizational structures and it relinquishes the regulation of these issues for the Member States respecting their traditions, history, etc. Under current circumstances, the system of customs authorities is exposed to an enormous administrative burden, which is caused by the increase in responsibilities, complexity of the tasks as well as by the increase in the number of consignments with low value.²⁰ This trend was also evident during the pandemic. Apart from that, we can note that the mechanisms of administrative cooperation between the authorities within this system are not exploited to the required standard. What it means is the failure to benefit from the concluded mutual agreements on administrative assistance with the exchange of information with countries located outside the territorial framework of the EU. Major shortcomings are also evident with regard to failure to take advantage of the existing mechanisms of administrative cooperation within the EU what prevents the effective response to challenges connected with e-commerce. The EU faces new challenges on its path to seek relatively more refined solutions to balance the trend of decreasing

¹⁷ Current trends indicate that growth is expected to be steady unless any unexpected phenomena occur in economy, which, similarly as the COVID-19 pandemic, could influence in either positive or negative sense the share of e-commerce total global retail sales.

¹⁸ Domestically, several cases were identified where this period had a positive impact on companies' sales and their profitability as well. However, this situation on the market appears a bit distorted because different forms of subsidies were provided to entrepreneurs or households. Many of those measures were of universal and untargeted application. For this reason, the market became a fertile ground for various disinformation campaigns, which according to many economists, could lead to higher levels of inflation (and related increase in prices) across the countries of the EU and also outside the EU.

¹⁹ After the so-called Brexit, business transactions between the territories of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, on one side, and the Member States of the EU, on the other side, are regulated by the provisions enshrined in the „Post-Brexit Agreement“.

²⁰ Supervision exercised by the customs authorities across the borders of the Customs Union of the EU is practically uninterrupted during the whole year. Its administrative complexity may be demonstrated by the fact that in 2021 customs authorities processed 691.5 million import custom declarations, 17.5 million transits and 486.3 million export customs declarations [Customs Union of the EU – unique in the world (europa.eu)].

administrative requirements on businessmen on the one hand, and the interest to eliminate speculative activities in this sphere which, as was already mentioned has enormously increased, on the other hand.

- 2. Problems of legal application** – apart from organizational-administrative problems, the Customs Union of the EU also tackles problems of legal application nature. Since many legal concepts arise from the customs-law legislation, our attention will narrow down to just one of them. In this context, we must bring to the attention especially the concept of customs control as the immanent component of customs supervision.²¹ One of the fundamental problems of this customs-law concept is its insufficient harmonization across the countries integrated in the Customs Union of the EU. This results in variance in procedures of customs authorities in similar situations.²² Reservations can be voiced about the cooperation between respective authorities. Thus, it is inevitable to improve the cooperation between the customs authorities and tax authorities, especially, in consideration of the fact that customs authorities ensure proper application of VAT and excise duties imposed on imported goods. The above mentioned measures would help to achieve a balance between controls, remove the discrepancies in rules, significantly contribute to fight against frauds with the aim to ensure proper collection of customs duties and taxes at borders and this way protect the financial interests of the EU and of the individual Member States.

In our opinion, these problems cause that EU, or its Member States, are deprived of relatively high budgetary revenues.²³ The issue of collection of customs duties and VAT related to e-commerce are the challenges which the EU will be forced to settle in the near future. What follows is the account of certain activities that have already been carried out in this sphere, furthermore, we shall also comment on the planned reform of the EU in connection with the Customs Union of the EU, which is commonly referred to as the „most significant“, namely the plan to introduce more effective system of collection of customs duties.²⁴

Given the above facts, our hypothesis - traditional customs law institutes are able to adapt to new challenges in e-commerce - was not verified. In the following text, we will therefore take a closer look at the future of the customs union in the e-commerce era and other development trends that may contribute to the adaptation of traditional customs institutes to new phenomena in the economy.

IV. FUTURE OF THE EU CUSTOMS UNION IN E-COMMERCE ERA AND FURTHER DEVELOPMENT TRENDS

As a consequence of implementation of e-commerce solutions, international trade has undergone noteworthy changes. We maintain that the present period has probably instigated the biggest challenges related to e-commerce that will put the reactions and efficiency of the Customs Union of the EU to the test. The above mentioned problems of the Customs Union triggered several initiatives that aim to tackle some of them. In the following section, our goal

²¹ Veenstra and Heijimann (2023) have addressed in their publications both the future of customs, but also the question of new challenges in the surveillance of the international movement of goods in the context of recent legislative initiatives.

²² Moreover, it also significantly influences legal certainty of EU citizens and their legitimate expectations since they must cope with various procedures of authorities across the EU countries.

²³ The Commission estimates that the loophole on revenues from customs duties is circa 1 billion euro every year. For details, see: Communication of the Commission to the European Parliament, Council and the European Economic and Social Committee – Customs Reform: Taking the Customs Union to the next level, COM (2023) 257 final, p. 9.

²⁴ Commission, EU Customs Reform. 17.05.2023. [online]. Accessible at: https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs-4/eu-customs-reform_en.

is to pinpoint selected activities in the sphere of e-commerce that have already been accomplished and discuss those which are planned or are in the form of legislative proposals.

The first systematic step of the EU in this respect was the „*VAT e-commerce package*“, which was adopted by the Council of the EU on 5 December 2017,²⁵ as a response to the rapid growth of electronic commerce. This initiative aimed to facilitate the VAT collection in such cases where consumers purchase products and services online.²⁶ This reform did not abolish the exemption from customs duties for goods not exceeding the value of 150 euro, however, it did introduce the obligation to file electronic customs declaration, which eventually in 2022 led to 1 billion of other customs declarations. These were added to standard customs declarations, their number has almost doubled – from 376.8 million in 2019 to 691.5 million in 2021.²⁷

Maintaining the exemption from customs duties for goods not exceeding the value of 150 euro gave rise to systematic abuse of this threshold through undervaluing and splitting of consignments. It is striking that about 65 % of e-commerce consignments are undervalued²⁸ with a view to avoid customs duties, while studies suggest that 66 % of products purchased online do not meet EU safety requirements.²⁹ We can see that such speculative activities not only endanger the fiscal interests of the EU but they also pose a threat to life and health of individuals since they fail to satisfy the prescribed safety requirements.

After all, different regimes for VAT and customs duties for goods in e-commerce cause that the system is very complicated for the parties involved. Customs authorities currently lack the means to duly enforce the rules of international trade in the sphere of cross-border electronic commerce. For this reason, there was an urgent need to create a customs regime tailor-made to e-commerce. The present-day Customs Law in the EU is rigid and fails to reflect on all complexities connected with e-commerce.

Changes in customs clearance for consignments of goods originating from outside the EU were introduced to practice as of 1 July 2021.³⁰ These activities are subsumed under the whole-European project „*Project of e-commerce*“. From this moment, new rules for e-commerce are applied in all Member States of the EU. They aimed to create fair conditions on the market and to remove any barriers to competition between the sellers/suppliers from the EU and third countries, which was rather problematic in the original legislation, as mentioned before. The project of e-commerce ushered in (among other things) such measures, which for the purposes of this paper, can be classified according to their nature as follows:

- 1. tax measures** – within the e-commerce project, VAT exemption was put in place for consignments not exceeding the value of 22 euro. Customs duty exemption remained for consignments with goods with value (in case of more goods, their aggregate value) not exceeding the amount of 150 euro. The obliged entity always pays VAT during import irrespective of the value of the goods in the consignment.

²⁵ Council Directive (EU) 2017/2455 of 5 December 2017 amending the Directive 2006/112/EC and Directive 2009/132/EC as regards certain value added tax obligations for supplies of service and distance sales of goods.

²⁶ Council of the European Union. Press release: VAT on electronic commerce: New rules adopted. 05.12.2017. [online]. [cit. 2024-08-16]. Accessible at: <https://www.consilium.europa.eu/sk/press/press-releases/2017/12/05/vat-on-electronic-commerce-new-rules-adopted/>.

²⁷ Communication of the Commission to the European Parliament, Council and the European Economic and Social Committee – Customs Reform: Taking the Customs Union to the next level. COM (2023) 257 final, p. 1.

²⁸ For details, see: Copenhagen Economics 2016. *E-commerce imports into Europe: VAT and Customs treatment (Dovoz do Európy v rámci elektronického obchodu: režim DPH a colný režim)*. 2023. [online]. [2024-07-27]. Accessible at: <https://copenhageneconomics.com/publication/e-commerce-imports-into-europe-vat-and-customs-treatment/>.

²⁹ BEUC - The European Consumer Organisation. *Is it safe to shop on online marketplaces?* 2021. [online]. [cit. 2024-07-20]. Accessible at: https://www.beuc.eu/sites/default/files/publications/beuc-x-2021-004_is_it_safe_to_shop_on_online_marketplaces.pdf.

³⁰ The Financial administration of the Slovak Republic. *E-commerce*. 2021. [online]. [cit. 2024-08-01]. Accessible at: <https://www.financnasprava.sk/sk/podnikatelia/clo-obchodny-tovar/ecommerce>.

2. **customs measures** – in the customs sphere, new measures were put into use which focused on the simplification of customs clearance procedure on goods, since in accordance with the newly implemented rules, such consignments require electronic customs declaration with electronic signature. In terms of content, customs declarations are noticeably less complicated and contain less data in comparison with the „standard“ customs declaration. As has already been mentioned, it is important to find a certain balance to ensure that such measures do not result in any customs duty evasions.

Despite the fact that the above described measures can be considered an important step forward to eliminate speculative activities and to simplify the procedure before the customs authorities, these instruments have proved to be insufficient in practice. Tax and customs measures in their complexity fail to address all challenges which are closely linked to e-commerce. For this reason, new practices would be desirable to further facilitate the current regime and to harmonize them with rules in the sphere of VAT for e-commerce.

Regardless of the fact that the Customs Reform of 2013, which introduced the Union Customs Code,³¹ created a paperless, integrated and fully electronic environment for the Customs, it is indispensable to take the Customs Union to the next level³² and to face the challenges resulting from e-commerce³³ The EU institutions are fully aware of the demand for a sweeping reform of the Customs Union. On 17 May 2023, the Commission put forward the most comprehensive reform of the Customs Union of the EU.³⁴ Only practice will show, whether the proposed reform is really comprehensive or not. Considering the fact that the flexibility of legislative drafters is in many cases rather problematic, we are inclined to believe that the pace of development and progress in this sphere will prove to the contrary and will require further changes. Regardless of these circumstances, the proposed reform is understood to be grounded on three fundamental principles subsumed under concrete measures:

1. **Effective Customs Union** – originates from the partial aim of the reform of the Customs Union of the EU to introduce a more effective and efficient framework of cooperation based on new partnership between the customs authorities of the EU and enterprises with a view to lower the costs connected with the observance of customs legislation using simplified and modern practices.
2. **Geopolitical Customs Union** – the Customs Union should be better prepared to protect the financial interests of the EU and of its Member States, as well as the interests and values in the area of security, protection of health, economy or environment, to coordinate trade restrictions and to form international customs cooperation by pooling competences and expertise at the central level. With the intention to achieve this ambition, the reform attempts to introduce two key instruments:
 - The EU Customs Authority: the main function of the EU Customs Authority is to pool expertise and competences which are currently scattered throughout the EU with the aim to lead, coordinate and support national customs authorities in the EU. The EU Customs Authority will facilitate the supervision over the supply chains, and the customs authorities at the EU level and at the national levels during controls of goods at the external borders of the EU will act as a whole.

³¹ Regulation (EU) No. 952/2013 of the European Parliament and of the Council of 9 October 2013 laying down the Union Customs Code.

³² Communication of the Commission to the European Parliament, Council and the European Economic and Social Committee – Customs Reform: Taking the Customs Union to the next level. [COM (2020) 581 final].

³³ Resolution on the 30th anniversary of the single market of 18 January 2023: celebrating achievements and looking towards future developments [2022/3015(RSP)].

³⁴ The Reform consists of several legislative proposals amending and supplementing those existing in the sphere of customs and tax.

- EU Customs Data Hub: the EU Customs Data Hub will collect, process, connect and store all relevant data. Furthermore, it will also evaluate the risk at the EU level that will ensure better protection of external borders of the EU. The creation of the EU Customs Data Hub is a key factor and fundamental precondition that will simplify procedures and lower the costs for the observance of customs legislation for businesses and customs authorities. Customs authorities will access information via direct connection to the EU Customs Data Hub instead of multiple national systems.

3. Agile and eternal Customs Union – among other things, the reform seeks to ensure the flexibility of the Customs Union of the EU to adapt to changes in supply chains, be it with regards to green or digital transformation. In this respect, the reform should introduce tailor-made customs regime for electronic commerce capable of lowering the costs for the observance of customs legislation related to electronic commerce processing and safeguard full transparency for the consumers. Transparency will in turn simplify the procedure of administrative formalities and eliminate useless bureaucracy.

Several additional remarks on planned measures in connection with the forthcoming reform of the Customs Union of the EU will be brought to the fore. As a general rule, customs authorities lack the resources to ensure the enforcement of rules of international trade with regards to cross-border electronic commerce. For this reason, digital platforms should be viewed as the so-called „putative importers“ (instead of consumers) who would take responsibility for all customs formalities and payments.³⁵

In addition to this, the revised Uniform Customs Code³⁶ established a simplified method of calculation of applicable import customs duties on goods with low value regarding distance selling to customers.

It is expected that this simplified calculation method in combination with the use of the EU Customs Data Hub (see above) shall compensate the eventual increased administrative costs for the e-commerce regime. The method is constituted by a four-tier system of groups with corresponding tariffs of customs duty ad valorem³⁷ at the level of 5 % (e.g. for toys and household items), 8 % (e.g. for products made of silk and glassware), 12 % (e.g. for cutlery and electrical machines and devices) and 17 % (e.g. for footwear).³⁸

Rules will thus become more comprehensible, and applied similarly as it is with international partners, for instance in Canada. The EU anticipates that these measures will bridge the gap in customs duties as described above. Since customs authorities will have access to relevant information concerning all sales, new rules will significantly facilitate their work to ensure compliance with production requirements. In the event customs authorities encounter any problem related to a consignment, they will easily detect whether it is an isolated case or a systemic error. Furthermore, the customs authorities shall also play a vital role in the enforcement of new rules related to responsibility as stipulated in the Digital Services Act.³⁹

Last but not least, new rules should also delimitate the allocation of responsibility in the process of import to attain higher transparency in e-commerce. Consumers will receive transparent

³⁵ Platforms will be responsible for ensuring that distance sellers are affiliated with producer responsibility organizations related to goods which require extended responsibility of producers to guarantee equal conditions as pertain to other sellers.

³⁶ Council Regulation (EEC) No. 2658/87 of 23 July 1987 on the tariff and statistical nomenclature and on the Common Customs Tariff.

³⁷ Customs duty levied as a percentage of the value of imported goods or services, not based on their weight or number of items.

³⁸ The author Grainger (2024) deals with customs tariffs and the use of assistive technologies that can contribute to customs clearance.

³⁹ Regulation of the European Parliament and of the Council (EU) 2022/2065 of 19 October 2022 on Single Market for Digital Services and amending the Directive 2000/31/EC (Digital Services Act) (Text with EEA relevance) (OJ EU L 277, 27.10.2022, pp. 1 – 102).

information on overall costs on their online purchase which will be paid en bloc, as is the case with VAT. Moreover, greater certainty will be provided that the products they purchase are harmless to them and to the environment, which will, in turn, stimulate the producers to sustainable production.

The reform will be gradually implemented during the following 10 to 15 years. This will safeguard the consolidation of the reform of 2016 prior to any benefits of the new module begin to materialize and without any distortions to customs operations. A major challenge for the future will also be the implementation of AI into customs processes.⁴⁰

As the debates with regards to the final contours of the EU Customs Union reform are still pending, it is difficult to predict the date when all above mentioned measures are implemented in practice. In conclusion, we express our concerns that the adopted measures will not fully reflect the trends of the period when they become applicable.

V. CONCLUSION

Even after half a century after its creation, the Customs Union of the EU remains a crucial factor of European integration. It serves as a pillar of the single market and of its regulatory framework oriented towards green and digital transformation. Recent dramatic changes in geopolitics and world economy have transformed global trade and intensified the need to modernize the Customs Union of the EU and its regulatory framework, including its framework of management. Due to this, vigorous discussions are ongoing on how to reform the current shape of the Customs Union of the EU.

One of the most pressing problems of the present day in this sphere seems to be issue of e-commerce and its related aspects. Especially e-commerce and the changes brought by it in the structure of trade fetched in new challenges in the sphere of customs duties. Owing to this, we set our aim out in the introductory part of this paper - to evaluate the impact of the change in the form of trade on the form of the Customs Union, to identify the fundamental shortcomings in the legislation and to outline the forthcoming development tendencies in this area and the hypothesis - traditional customs law institutes are able to adapt to new challenges in e-commerce - the truth of which we verified.

The implementation of e-commerce solutions in the business environment undoubtedly influences the essence of Customs Law. This is evidenced by several initiatives taken by EU legislators which seek to respond to some challenges arising from the e-commerce sphere. The development of Customs-law regulation in this regard is far from complete and gradually progresses.

For the time being, customs authorities are as yet unprepared to deal with the increased volume of goods and customs declarations and the implementation of customs controls appears to be inefficient. Despite the changes introduced in the package of measures with regards to VAT for electronic commerce applicable as of 1 July 2021, which were intended to combat VAT frauds and are an indispensable part of the abuse of VAT exemption at import, certain problems and undervaluing still endure, especially with regards to splitting of consignments with the view to evade import duty payment. These facts led us to the conclusion that our hypothesis was not confirmed, because traditional customs institutes cannot address all the challenges brought about by the booming e-commerce

That is why it is high time to adopt an adequate reflection at the EU level. The Customs Union Reform presented by the Commission in May 2023 is grounded on the introduction of

⁴⁰ CAO, Q., & ZHENG, X. Application of Artificial Intelligence Technology in the Supervision of Customs Clearance Machine Inspection. *World Customs Journal*, 2024, vol. 18, no. 2, pp. 51–76. <https://doi.org/10.55596/001c.122754>.

various strategic measures (especially the EU Customs Authority and the EU Customs Data Centre) that represent a milestone in the development of this international economic integration. Many refer to this proposed reform as the most ambitious and complex attempt to prepare the Customs Union for the forthcoming decades, to strengthen the status of custom authorities of the EU to better serve the EU, its citizens and businesses and this way create a genuine union of EU customs authorities that would act as a whole.

All the above analysed measures can, in our opinion, significantly contribute to more effective system of customs duty collection, however, the question of applicability of these rules in relation to the authorities of third countries whose cooperation is crucial, remains unresolved. What matters most is the assistance and cooperation across the states, the territories of which create the territorial framework of the Customs Union of the European Union. In the event this would not suffice, as the case is now, no significant improvement can be expected for the time to come.

This paper attempted to outline several problematic issues related to electronic commerce and address new challenges and offer solutions with the perspective for the future that the Customs Union would provide for unanimous and unproblematic application of the principle of movement of goods in a safe and transparent manner.

KLÚČOVÉ SLOVÁ

clo, colné právo, colná únia, Európska únia, e-commerce

KEY WORDS

customs, customs law, customs union, European Union, e-commerce

BIBLIOGRAPHY

1. BALKO, L., KRÁLIK, J. et. al. *Finančné právo*. Bratislava: Právnická fakulta UK. 2010. p. 491. ISBN 9788071602903.
2. BEUC - The European Consumer Organisation. *Is it safe to shop on online marketplaces?* 2021. [online]. [cit. 2024-07-20].
Accessible at: https://www.beuc.eu/sites/default/files/publications/beuc-x-2021004_is_it_safe_to_shop_on_online_marketplaces.pdf.
3. BÉREŠOVÁ, G. Global Strategy of the European Union. In: *Globalization and its Socio-Economic Consequences: 17th International Scientific Conference: Proceedings (part I.)*. Žilina, 2017. pp. 131-138. ISBN 978-80-8154-212-1.
4. BRODESSER, S. et. al. *Celnictví v Československu: minulost a přítomnost*. Praha: Naše vojsko, 1982. p. 358.
5. Copenhagen Economics 2016. *E-commerce imports into Europe: VAT and Customs treatment (Dovoz do Európy v rámci elektronického obchodu: režim DPH a colný režim)*. 2023. [online]. [2024-07-27].
Accessible at: <https://copenhageneconomics.com/publication/e-commerce-imports-into-europe-vat-and-customs-treatment/>
6. DAUDRIKH, Y., SZAKÁCS, A. *Colné parvo a menové právo*. Bratislava: Wolters Kluwer. 2022. p. 148. ISBN 978-80-571-0456-8.
7. DRWIŁŁO, A. *Zarys prawa dewizowego i celnego. (The basics of exchange and customs duty law)*. Gdańsk: Wydawn. Uczelniane WSM, 1991. p. 341.
8. DVOŘÁK, J. *Elektronický obchod: studijní text pro kombinované studium*. Brno: Vysoké učení technické v Brně, Fakulta podnikatelská, 2004. ISBN 80-214-2600-4.
9. EDWARDS, Lilian. *The New Legal Framework for E-Commerce in Europe*. Oxford: Hart Publishing. 2005. p. 546. ISBN 978-1841134512.

10. EURACTIV Slovensko: *Európska Únia – Colná únia*. 2019. [online]. [cit. 2024-08-01]. Accessible at: <https://www.europskaunia.sk/colna-unia>.
11. FABIO, Massimo. Customs Law of the European Union. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International B.V. 2020. p. 768. ISBN 9789041161253.
12. Financial administration of the Slovak Republic. *E-commerce*. 2021. [online]. [cit. 2024-08-01]. Accessible at: <https://www.financnasprava.sk/sk/podnikatelia/clo-obchodny-tovar/ecommerce>.
13. GAJEWSKI, D. – OLCZYK, A. Changes in Polish Tax Law in response to the COVID-19 pandemic against the comparative legislative changes in the Czech Republic and Slovakia. In: *STUDIA IURIDICA Cassoviensia*, vol. 12, no. 1, 2024. pp. 87-98. ISSN 1339-3995. <https://doi.org/10.33542/SIC2024-1-05>.
14. GÁLA, L. – POUR, J. – TOMAN, P. *Podniková informatika*. 1. vyd. Praha: Grada, 2006, p. 484. ISBN 80-247-1278-4.
15. GOODWIN, A. Brexit – Customs borders will impose cost and delays. In: *United Kingdom: Economic Outlook*. vol. 41, no. 2, 2017. pp. 11-18.
16. GORDHAN, P. Customs in the 21st Century. In: *World Customs Journal*. vol. 1, no. 1, 2007. pp. 49-54.
17. GRAINGER, A. Customs Tariff Classification and the Use of Assistive Technologies. In: *World Customs Journal*, vol. 18, no. 1, 2024, pp. 3–32. <https://doi.org/10.55596/001c.116525>
18. GWARDZIŃSKA, E. et. al. *Prawo celne*. Varšava: Wolters Kluwer Polska, 2017. p. 624. ISBN 978-83-810-7427-8.
19. HINTSA, J., MÄNNISTÖ, T., URCIOULI, L., GRANQVIST, M. Future development of e-Customs: a survey study with Swiss companies. In: *IJEGR*. vol. 8, no. 4, 2012, pp. 1-13. <https://doi.org/10.4018/jeqr.2012100101>.
20. International Trade Administration: Impact of COVID Pandemic on e-Commerce. 2024. [online]. Accessible at: <https://www.trade.gov/impact-covid-pandemic-ecommerce>.
21. KOVALCHUK, I.V. The place of customs law in the law system of Ukraine, In: *Analytical and Comparative Jurisprudence*, 2024, no. 5, pp. 24-29. ISSN 2788-6018. <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.05.2>.
22. LEFEBVRE, L. A. – LEFEBVRE, É. E-commerce and virtual enterprises: issues and challenges for transition economies. In: *Technovation*, 2000, vol. 22, no. 5, pp. 313-323. [https://doi.org/10.1016/S0166-4972\(01\)00010-4](https://doi.org/10.1016/S0166-4972(01)00010-4).
23. LEYENOVÁ, U. Colná reforma: posunutie colnej únie na ďalšiu úroveň. In: *Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade a Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru*. Brusel COM (2023) 257 final. 2024. [online]. [cit. 2024-07-07]. Accessible at: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9622-2023-INIT/sk/pdf>.
24. LYONS, T. *EU Customs Law*. USA: Oxford University Press, 2018. p. 599. ISBN 978-0-19-878-402-9.
25. MORINI, C., PIERI LEONARDO, F., CHAUDHARY, V., & HINTSA, J. A Paradigm Shift in Cross-Border E-Commerce Regulatory Compliance: Evidence from Brazil. In: *World Customs Journal*, 2024, vol. 18, no. 2, pp. 3–19. <https://doi.org/10.55596/001c.123504>
26. MRKÝVKA, P. *Propedeutika finančního práva I. Obecná část*. Brno: Masarykova univerzita. p. 125. ISBN 9788021077454.
27. Council Regulation (EEC) No. 2658/87 of 23 July 1987 on the tariff and statistical nomenclature and on the common customs tariff.
28. Regulation of the European Parliament and Council (EU) No. 952/2013 of 9 October 2013 laying down the Union Customs Code.

29. Regulation of the European Parliament and Council (EU) 2022/2065 of 19 October 2022 on a Single Market for Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act) (Text with EEA relevance) (OJ EU L 277, 27.10.2022, pp. 1 – 102).
30. NIEBORAK, T. Central Bank Digital Currency as a New Form of Money. In: *Białystok Legal Studies*, 2024, vol. 29, no. 1, pp. 189-203. <https://doi.org/10.15290/bsp.2024.29.01.12>.
31. OKTABÁ, R. *Právo celne*. Varšava: C. H. Beck, 2019. p. 202. ISBN 978-83-8158-993-2.
32. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee – Taking the Customs Union to the next level: action plan [COM (2020) 581 final].
33. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and European Economic and Social Committee – Customs Reform: Taking the Customs Union to the next level, COM (2023) 257 final, p. 1.
34. PONIEWIERKA, W. *Právo celne komentarz*. Varšava: Wolters Kluwer, 2015. p. 330. ISBN 978-83-2648-013-3.
35. Council of the European Union. Press release: VAT on electronic commerce: new rules adopted. 05.12.2017. [online]. [cit. 2024-08-16]. Accessible at: <https://www.consilium.europa.eu/sk/press/press-releases/2017/12/05/vat-on-electronic-commerce-new-rules-adopted/>.
36. Council Directive (EU) 2017/2455 of 5 December 2017 amending the Directive 2006/112/EC and Directive 2009/132/EC as regards certain value added tax obligations for supplies of service and distance sales of goods.
37. PEREPOLKIN, S. - HAVRYLENKO, O. - MAZUR, A.: Formation and Development of International Customs Law: Periodisation Issues, In: *World Customs Journal*. 2022 vol. 16. no. 2. ISSN 1834-6715. <https://doi.org/10.55596/001c.116324>.
38. PRIEVOZNÍKOVÁ, K. *Colné právo*. Žilina: Knižné centrum. 2008. p. 148. ISBN 978-80-8064-319-5.
39. PROSMAN, M., VYSOCKÝ, R. *Colné právo: Nový Colný kódex Únie*. Bratislava: Wolters Kluwer SR s.r.o., 2018. p. 440. ISBN 978-80-8168-814-0.
40. RADVAN, M. – SVOBODOVÁ, T. Reformy daňového práva v (ne)souvislosti s COVID 19, In: *STUDIA IURIDICA Cassoviensia*, vol. 9, no. 2, 2024. pp. 69-84. ISSN 1339-399. <https://doi.org/10.33542/SIC2021-2-06>.
41. SUCHÁNEK, P. *E-commerce: elektronické podnikání a koncepce elektronického obchodování*. Praha: Ekopress, 2012. ISBN 9788086929842.
42. Resolution on the 30th anniversary of the single market of 18 January 2023: celebrating achievements and looking towards future developments [2022/3015 (RSP)].
43. SLOVINSKÝ, A. et. al. *Československé finančné právo*. Bratislava: Obzor, 1985. p. 338.
44. STOJÁKOVÁ, M., POPOVIČ, A. Clo ako tradičný vlastný zdroj rozpočtu EÚ a právne aspekty jeho úpravy. In: *Bratislavské právnické forum 2018: ústavnoprávne východiská finančného práva*. Bratislava: Právnická fakulta UK. 2018. pp. 110-119. ISBN 978-80-7160-475-4.
45. ŠRAMKOVÁ, D. *Celní právo v prostředí globalizace*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. p. 108. ISBN 978-80-210-5699-2.
46. TARAN, O. - TARASENKO, O. - CHERNIAVSKYI, S.: Some issues of judicial practice in proceedings on violations of the laws and customs of war, In: *Їридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*, 2023, vol. 13. No. 2, pp. 9-18. ISSN 2519-4313. DOI:10.56215/naia-chasopis/2.2023.09.

47. VEENSTRA, A., & HEIJMANN, F. The Future Role of Customs. In: *World Customs Journal*, vol. 17, no. 2, 2023, pp. 13–30. <https://doi.org/10.55596/001c.88415>
48. VINER, J. *The Customs Union Issue*. New York: Oxford University Press, 2014. p. 198. ISBN 978-0-19-975612-4.
49. VOLODYMYRIVNA, M. I.: Legal regulation of e-commerce in the European Union, In: *Journal of Civil law*, 2021, issue 41, pp. 61-65. ISSN 2413-1261. <https://doi.org/10.32837/chc.v0i41.424>.

CONTACT DETAILS OF THE AUTHORS

doc. JUDr. Karin Čakoci, PhD.

ORCID: 0000-0003-1862-8798

Associate professor

Pavol Jozef Šafárik University in Košice, Faculty of Law

Department of Financial Law and Tax Law

Kováčska 26, 040 75 Košice, Slovak Republic

Phone number: +42155234 4154

E-mail: karin.cakoci@upjs.sk

JUDr. Ladislav Hrabčák, PhD., Ph. D.

ORCID: 0000-0002-4670-3399

Assistant professor

Pavol Jozef Šafárik University in Košice, Faculty of Law

Department of Financial Law and Tax Law

Kováčska 26, 040 75 Košice, Slovak Republic

Phone number: +421 55234 4168

E-mail: ladislav.hrabcak@upjs.sk

VEC/TOVAR S DIGITÁLNymi PRVKAMI A SPOTREBITEĽSKÉ ZMLUVY S DIGITÁLNym PLNENÍM¹

ITEM/GOODS WITH DIGITAL ELEMENTS AND CONSUMER CONTRACTS WITH DIGITAL FULFILLMENT

Vladimír Filičko²

<https://doi.org/10.33542/SIC2025-2-02>

ABSTRAKT

Predložený článok je venovaný novým právnym inštitútom spotrebiteľského práva, ktoré boli zavedené do právneho poriadku Slovenskej republiky v ostatnom období. Týmto inštitútmi sú špecifické druhy vecí – veci s digitálnym obsahom a s tým bezprostredne súvisiace osobitné druhy zmlúv – spotrebiteľské zmluvy s digitálnym plnením, ktorých úprava v podmienkach Slovenskej republiky doposiaľ absentovala a ktorá bola realizovaná v procese značne oneskorenej transpozície dvoch nových smerníc Európskej únie, a to Smernice o digitálnom obsahu („Digital Content Directive“) a Smernice o predaji tovaru („Sale Goods Directive“). Transpozícia uvedených smerníc bola realizovaná novelizáciou Občianskeho zákonníka, ako i prijatím úplne nového zákona o ochrane spotrebiteľa, ktorého časť paragrafového znenia autor podrobuje analýze ako i komparácii so znením a najmä harmonizačnými cieľmi vytýčenými Európskou úniou v predmetných smerniciach.

ABSTRACT

The presented article is dedicated to the new legal institutes of consumer law, which were introduced into the legal order of the Slovak Republic in the last period. These institutes are specific types of things - things with digital content and specific types of contracts directly related to them - consumer contracts with digital performance, the regulation of which has so far been absent in the conditions of the Slovak Republic and which was implemented in the process of significantly delayed transposition of two new directives of the European Union, namely Directive on digital content ("Digital Content Directive") and the Sale Goods Directive ("Sale Goods Directive"). The transposition of the aforementioned directives was carried out by amending the Civil Code, as well as by adopting a completely new law on consumer protection, part of the wording of which the author subjects to analysis and comparison with the wording and especially the harmonization goals set by the European Union in the directives in question.

I. ÚVOD

Európska únia bola založená, okrem iného, na koncepcii spoločného trhu, ktorý má odstrániť obchodné prekážky medzi jednotlivými členskými štátmi európskeho spoločenstva. Zohľadňujúc príchod digitálnej doby, Európska únia reagovala na uvedenú zmenu vo vývoji

¹ Príspevok je čiastkovým výstupom projektu VEGA 1/0431/23 „Konkurencia záujmov spotrebiteľov a obchodníkov pri dodávaní digitálneho obsahu a digitálnych služieb na jednotnom digitálnom trhu s dôrazom na právne a ekonomické aspekty“.

² JUDr., PhD., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, Slovenská republika
Pavol Jozef Šafárik University in Košice, Faculty of Law, Slovak Republic.

spoločnosti a začala usilovať o vytvorenie jednotného digitálneho trhu, ktorý umožní ďalšiu podporu hospodárstva, zníži vplyv a zaťaženie životného prostredia, ale v neposlednom rade zvýši kvalitu života občanov EÚ³.

Digitalizácia, ako stále nová forma interakcie, zaznamenala v ostatnom období významný progres. Tento progres bude bezpochyby napredovať aj v ďalšom období.

Rozmach digitalizácie si vyžiadal reguláciu právnych vzťahov, ktoré vznikajú v digitálnom prostredí⁴. Závazky, obsahom ktorých je poskytovanie digitálneho obsahu alebo digitálnych služieb neboli doposiaľ komplexne upravené na európskej a ani (nielen) našej národnej úrovni⁵. Na záväzky, obsahom ktorých bolo poskytovanie digitálneho obsahu alebo digitálnej služby bolo doposiaľ nevyhnutné podporne, či analogicky použiť právnu úpravu niektorých zmluvných typov – najmä kúpnej zmluvy, zmluvy o diele s nehmotným výsledkom, prípadne nájomnej zmluvy, prípadne ich relevantné časti, týkajúce sa predovšetkým akosti tovaru, väd tovaru a z toho plynúcej zodpovednosti⁶.

Na potrebu regulácie právnych vzťahov vznikajúcich v digitálnom prostredí medzi prvými reagovala práve Európska únia, ktorá dňa 20. mája 2019 prijala dve významné spotrebiteľské smernice týkajúce sa a upravujúce uvedené právne vzťahy, a to:

1. Smernicu Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/770 o určitých aspektoch týkajúcich sa zmlúv o dodávaní digitálneho obsahu a digitálnych služieb („Digital Content Directive“) (ďalej len „Smernica o digitálnom obsahu“) a

2. Smernicu Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/771 o určitých aspektoch týkajúcich sa zmlúv o predaji tovaru, ktorou sa mení nariadenie (EÚ) 2017/2394 a smernica 2009/22/ES a zrušuje smernica 1999/44/ES („Sale Goods Directive“) (ďalej len „Smernica o predaji tovaru“);

Obe smernice sú pomerne široko koncipované a riešia rozsiahlu úpravu, i keď obsahovo ide len o určité čiastkové otázky problematiky spotrebiteľského práva. Boli pripravované, diskutované a aj prijaté spoločne, pričom ich pravidlá sú v prekrývajúcich sa a súvisiacich oblastiach vzájomne prepojené⁷.

³ KOROMHÁZ P.: Elektronické zdravotníctvo ako predpoklad pre poskytovanie zdravotných služieb v prostredí jednotného digitálneho trhu EÚ. In: MMK 2023: recenzovaný zborník príspevků medzinárodní vědecké konference. Hradec Králové: MAGNANIMITAS, 2023, ISBN 978-80-87952-39-9. s. 341-346.

⁴ Bližšie pozri napr.: BAČÁROVÁ, R. Ústavnoprávne kolízie ochrany výsledkov tvorivej duševnej činnosti v digitálnom svete. In: Košické dni súkromného práva : recenzovaný zborník vedeckých prác. - Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2021. s. 441-458. ISBN 978-80-574-0024-0.

BAČÁROVÁ, R. Protichodné záujmy subjektov autorského práva ako príčina konfliktov v autorskom práve na digitálnom jednotnom trhu európskej únie. In: ADAMOVIČ, Z. (ed.): Nové technológie, internet a duševné vlastníctvo 4. TYPI UNIVERSITATYS TYRNAVIENSIS, spoločné pracovisko Trnavskej univerzity v Trnave a Vedy, vydavateľstva SAV v Bratislave, 2020. 232 s. ISBN 978-80-568-0329.

ČOLLÁK, J.: Mlčanie alebo nečinnosť ako právny úkon: niekoľko úvah o občianskom práve vo svete internetu alebo (ne)jasný systém "súhlasu a nesúhlasu". In: Košické dni súkromného práva : recenzovaný zborník vedeckých prác. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2016, ISBN 978-80-8152-400-4. s. 32-41.

KUŠNÍRIKOVÁ M. in. HRABČÁK M. et. al.: Blockchain technológia ako činiteľ (faktor) ovplyvňujúci súčasnú podobu práva / = Blockchain Technology as the Factor Influencing the Current Form of Law Ladislav Hrabčák ... [et al.] ; recenzenti Miroslav Štrkolec, Michal Radvan. - 1. vyd. - Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2021. - 114 s., - ISBN 9788081529795., - ISBN (elektronické) 9788081529832.

⁵ Čiastočne na ne pamätala napríklad smernica o právach spotrebiteľa č. 2011/83/EU, ktorá bola do nášho domáceho práva prevzatá vo forme samostatného spotrebiteľského zákona – zák. č. 102/2014 Z. z. o ochrane spotrebiteľa pri predaji tovaru alebo poskytovaní služieb na základe zmluvy uzavretej na diaľku alebo zmluvy uzavretej mimo prevádzkových priestorov predávajúceho a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov, tá však regulovala len uzatváranie zmlúv na diaľku a mimo obchodných priestorov prevádzkovateľa vo všeobecnosti.

⁶ DULAKOVÁ JAKÚBEKOVÁ D.: Predaj tovaru v obchode v kontexte s novou spotrebiteľskou smernicou o predaji tovaru - č. 2019/701. In: Paneurópske právnické listy, ročník II., rok 2019, číslo 2, ISSN 2644-450X.

⁷ ADAMOVIČ Z., NOVOTNÁ M. Slovensko na ceste k harmonizácii digitálneho zmluvného práva. In: JURČOVÁ M. (ed.): Digitálne platformy. VEDA vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2023. 60 s. ISBN 978-80-224-2039-6.

Hlavným vedeckým cieľom predkladaného príspevku je poukázať na proces a výsledok transpozície Smernice o digitálnom obsahu do právneho poriadku Slovenskej republiky, a to prostredníctvom nového zákona o ochrane spotrebiteľa a novelizácie Občianskeho zákonníka. Tento cieľ zahŕňa:

- analýzu hmotnoprávných aspektov novej právnej úpravy digitálneho plnenia,
- komparáciu medzi slovenskou právnou úpravou a Smernicou o digitálnom obsahu a Smernicou o predaji tovaru,
- hodnotenie miery súladu medzi transpozíciou a harmonizačnými cieľmi EÚ a
- identifikáciu aplikačných problémov a parciálnych otázok, ktorým bude potrebné venovať zvýšenú pozornosť v budúcnosti.

Sekundárnym cieľom je identifikovať hlavné legislatívne novoty, ktoré boli v Slovenskej republike implementované ako dôsledok prijatia predmetných smerníc a vyhodnotiť ich dosah na ochranu spotrebiteľa.

Metodológia predkladaného článku vychádza z kombinácie viacerých právno-vedných výskumných metód, ktoré umožnili uchopenie témy transpozície smerníc Európskej únie do slovenského právneho poriadku. Základom bola analytická metóda, prostredníctvom ktorej autor podrobil rozboru príslušné ustanovenia Smernice o digitálnom obsahu a Smernice o predaji tovaru, ako aj novelizované ustanovenia Občianskeho zákonníka a nového zákona o ochrane spotrebiteľa. Komparatívna metóda bola použitá pri porovnaní právnej úpravy v Slovenskej republike s úpravou dotknutých smerníc, ako aj pri hodnotení súladu s cieľmi smerníc. Deskriptívna metóda umožnila systematické predstavenie nových právnych inštitútov a slúžila na výklad a interpretáciu jednotlivých právnych pojmov a inštitútov. V neposlednom rade autor využil kritickú a hodnotiacu metódu na identifikáciu nedostatkov v legislatívnom procese a na formulovanie záverov týkajúcich sa kvality transpozície a miery právnej istoty pre spotrebiteľov a obchodníkov v digitálnom prostredí.

Hlavnými cieľmi prijatia citovaných smerníc, vo vzťahu k predmetu skúmania, je uľahčenie integrácie digitálneho rozmeru do vnútorného trhu EÚ a rozvoj cezhraničného obchodu v oblasti digitálneho trhu⁸.

Smernice si taktiež kladú za cieľ zabezpečenie lepšieho prístupu spotrebiteľov k digitálnemu obsahu a digitálnym službám a uľahčenie dodávania digitálneho obsahu a digitálnych služieb pre podniky⁹.

Smernice majú byť prostriedkom vytvorenia skutočného jednotného digitálneho trhu, zvýšenia právnej istoty osôb interagujúcich na digitálnom trhu a zníženia transakčných nákladov, najmä pre malé a stredné podniky¹⁰.

Účelom prijatia uvedených smerníc je umožnenie využitia plného potenciálu vnútorného trhu vytvorením právneho rámca, ktorý umožní bezproblémový prístup k cezhraničnému predaju tovaru vrátane transakcií elektronického obchodu¹¹ a uľahčiť podnikom dodávanie digitálneho obsahu a digitálnych služieb v celej Európskej únii prostredníctvom poskytnutia stabilného zmluvného práva pri dodávaní digitálneho obsahu alebo digitálnych služieb vo všetkých členských štátoch, najmä predídením právnej fragmentácii, ktorá by inak vznikala zavádzaním nových vnútroštátnych právnych predpisov špecificky upravujúcich digitálny obsah a digitálne služby v jednotlivých členských štátoch¹².

⁸ 1. odôvodnenie Smernice o predaji tovaru.

⁹ 1. odôvodnenie Smernice o digitálnom obsahu.

¹⁰ 3. odôvodnenie Smernice o digitálnom obsahu.

¹¹ 4. odôvodnenie Smernice o predaji tovaru.

¹² 7. odôvodnenie Smernice o digitálnom obsahu.

Prostriedkom zabezpečenia vysokej úrovne ochrany spotrebiteľov má byť najmä jednotná a harmonizovaná úprava práva pre dodávanie digitálneho obsahu¹³.

Prvá z vyššie uvedených smerníc, t. j. Smernica o digitálnom obsahu, upravuje niektoré aspekty zmlúv o poskytovaní digitálneho obsahu a digitálnych služieb, uzatváraných medzi *obchodníkmi*¹⁴, v anglickej jazykovej verzii „*trader*“¹⁵ (t. j. smernica v tomto prípade upustila od všeobecne používaného pojmu „*predávajúci*“ či „*podnikateľ*“) a *spotrebiteľmi*¹⁶.

Smernica o digitálnom obsahu, ako vyplýva zo samotného názvu, sa týka poskytovania digitálneho obsahu a digitálnych služieb. Základným predmetom jej úpravy je najmä úprava:

- a) pravidiel posudzovania súladu digitálneho obsahu alebo digitálnej služby so zmluvou,
- b) prostriedkov nápravy v prípade absencie takéhoto súladu,
- c) prostriedkov nápravy v prípade nedodania digitálneho obsahu alebo digitálnej služby,
- d) predpokladov na uplatnenie prostriedkov nápravy a
- e) úprava pravidiel zmeny digitálneho obsahu alebo digitálnej služby.

Predmet regulácie v poradí druhej smernice - Smernice o predaji tovaru je podstatne širší ako je oblasť digitalizácie, keďže sa uvedená smernica vzťahuje na všetky zmluvy o predaji tovaru a to bez ohľadu na to, či sú uzatvorené za fyzickej prítomnosti (v predajniach), online alebo prostredníctvom iných prostriedkov predaja na diaľku, pričom sa rovnako vzťahuje nie len na akýkoľvek bežný tovar, ale aj na tovar s digitálnym prvkom¹⁷, tovar s predinštalovaným softvérom (napr. smartfón, počítač a pod.), ako i tovar, ktorý je pripojený k digitálnej službe, pokiaľ je digitálny prvok potrebný na to, aby tovar plnil svoje funkcie a bol ponúkaný v rámci tej istej kúpnej zmluvy.

Predmetom úpravy Smernice o predaji tovaru je najmä vymedzenie:

- a) požiadaviek na kúpne zmluvy uzatvárané medzi predávajúcimi a spotrebiteľmi,
- b) pravidiel posudzovania súladu tovaru so zmluvou,
- c) prostriedkov nápravy v prípade nesúladu so zmluvou,
- d) postupov na uplatnenie prostriedkov nápravy, ako aj obchodných záruk¹⁸.

Z hľadiska prístupu k regulácii zmluvných vzťahov týkajúcich sa digitálneho plnenia sa popri univerzálnom prístupe, ktorý bol zvolený zo strany EÚ objavujú aj návrhy na sektorovo špecifickú reguláciu online trhu. Spotrebiteľia čelia rôznym rizikám a majú odlišné potreby v závislosti od konkrétnych trhov, ako sú sociálne médiá, streamovacie platformy či cloudové služby. Preto je potrebné zvážiť, či univerzálny prístup Smernice o digitálnom obsahu je

¹³ 8. odôvodnenie Smernice o digitálnom obsahu.

¹⁴ čl. 2 ods. 5 Smernice o digitálnom obsahu: „obchodník“ je akákoľvek fyzická alebo právnická osoba bez ohľadu na to, či je v súkromnom alebo verejnom vlastníctve, ktorá v súvislosti so zmluvami, na ktoré sa vzťahuje táto smernica, koná na účely, ktoré sa týkajú jej obchodnej alebo podnikateľskej činnosti, remesla alebo povolania, a to aj prostredníctvom inej osoby konajúcej v jej mene alebo z jej poverenia.

¹⁵ ‘trader’ means any natural or legal person, irrespective of whether privately or publicly owned, that is acting, including through any other person acting in that natural or legal person’s name or on that person’s behalf, for purposes relating to that person’s trade, business, craft, or profession, in relation to contracts covered by this Directive.

¹⁶ čl. 2 ods. 6 Smernice o digitálnom obsahu: „spotrebiteľ“ je akákoľvek fyzická osoba, ktorá v súvislosti so zmluvami, na ktoré sa vzťahuje táto smernica, koná na účely, ktoré sa netýkajú jej obchodnej ani podnikateľskej činnosti, remesla ani povolania.

¹⁷ napr. inteligentná práčka alebo inteligentné hodinky.

¹⁸ Bližšie pozri DULAKOVÁ JAKÚBEKOVÁ D.: Predaj tovaru v obchode v kontexte s novou spotrebiteľskou smernicou o predaji tovaru - č. 2019/701. In: Paneurópske právnické listy, ročník II., rok 2019, číslo 2, ISSN 2644-450X.

dostatočný a či by nebolo vhodné ho doplniť o osobitné pravidlá pre jednotlivé segmenty digitálneho trhu¹⁹.

II. TRANSPOZÍCIA SMERNICE O DIGITÁLNOH OBSAHU

Smernica o digitálnom obsahu a Smernica o predaji tovaru boli prijaté v režime úplnej harmonizácie, ktorej podstata spočíva v tom, že členské štáty pri implementácii smernice nesmú zachovať ani zaviesť vo svojom vnútroštátnom práve ustanovenia, ktoré sa odchyľujú od ustanovení implementovanej smernice.

Uvedené smernice mali byť transponované do vnútroštátnych právnych poriadkov členských štátov Európskej únie do 1. júla 2021.

V podmienkach Slovenskej republiky k tomuto došlo so značným oneskorením (trojročným omeškaním). So značným oneskorením bol schválený už samotný návrh nového zákona o ochrane spotrebiteľa, ktorým malo dôjsť k transpozícii Smernice o digitálnom obsahu. Tento bol schválený Národnou radou Slovenskej republiky dňa 20. júna 2023. Zároveň bol však tento návrh 10. júla 2023 vrátený Prezidentkou Slovenskej republiky Národnej rade Slovenskej republiky na opätovné prerokovanie²⁰.

Napriek uvedenému bol nový zákon o ochrane spotrebiteľa konečne schválený dňa 24.04.2024 a dňa 01.07.2024 nadobudol účinnosť.

Slovenská republika transponovala Smernicu o digitálnom obsahu ako posledná zo všetkých členských štátov EÚ prostredníctvom úplne nového zákona na ochranu spotrebiteľa – zákona č. 108/2024 Z. z. o ochrane spotrebiteľa a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej aj „nový zákon o ochrane spotrebiteľa“), ktorý nahradil doposiaľ platný a účinný zákon o ochrane spotrebiteľa²¹, ako i zákon o ochrane spotrebiteľa pri predaji tovaru alebo poskytovaní služieb na základe zmluvy uzavretej na diaľku alebo zmluvy uzavretej mimo prevádzkových priestorov predávajúceho²² a významne sa dotkol aj úpravy Občianskeho zákonníka.

Okrem transpozície Smernice o digitálnom obsahu bola cieľom prijatia nového zákona o ochrane spotrebiteľa taktiež transpozícia Smernice o predaji tovaru, ako i Smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/2161 z 27. novembra 2019, ktorou sa menia smernica Rady 93/13/EHS a smernice Európskeho parlamentu a Rady 98/6/ES, 2005/29/ES a 2011/83/EÚ, pokiaľ ide o lepšie presadzovanie a modernizáciu predpisov Únie v oblasti ochrany spotrebiteľa (tzv. modernizačná smernica).

Cieľom takto rozsahovo aj obsahovo veľmi širokej novelizácie bolo nie len zosúladienie spotrebiteľskej úpravy s úniovým právom, ale i realizácia zmien smerom k zjednocovaniu v súčasnosti odvetvovo rozdrobenej spotrebiteľskej úpravy a súčasne jej modernizácii²³.

Pre porovnanie možno uviesť, že transpozícia Smernice o digitálnom obsahu v Španielsku bola uskutočnená osobitným zákonom č. 7/2021 (Royal Decree-Law RDL 7/2021) zo dňa 27.

¹⁹ WIŚNIEWSKA, K., PAŁKA, P., The impact of the Digital Content Directive on online platforms' Terms of Service, Yearbook of European Law, Volume 42, 2023, Pages 388–406.

²⁰ Za zmienku stojí fakt, že výhrady prezidentky sa nijako netýkali transpozičnej časti navrhovaného právneho predpisu, ba dokonca ani otázok súvisiacich s ochranou spotrebiteľa, či otázkou regulácie jednotného digitálneho trhu, ale tieto smerovali voči časti návrhu zákona, ktorým majú byť novelizované ustanovenia zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov, ktoré sa týkajú práv na ochranu osobnosti.

²¹ zákon č. 250/2007 Z. z. o ochrane spotrebiteľa a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov.

²² zákon č. 102/2014 Z. z. o ochrane spotrebiteľa pri predaji tovaru alebo poskytovaní služieb na základe zmluvy uzavretej na diaľku alebo zmluvy uzavretej mimo prevádzkových priestorov predávajúceho a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

²³ ADAMOVÁ Z., NOVOTNÁ M. Slovensko na ceste k harmonizácii digitálneho zmluvného práva. In: JURČOVÁ M. (ed.): Digitálne platformy. VEDA vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2023. 58 s. ISBN 978-80-224-2039-6.

apríla 2021²⁴, v Taliansku bol v procese transpozície novelizovaný spotrebiteľský kódex (Consumer Code, Legislative Decree No. 206) a transpozícia bola realizovaná 4. novembra 2021²⁵, v Portugalsku bol dňa 18. októbra 2021 prijatý osobitný zákon č. 84/2021²⁶.

III. VEC - TOVAR S DIGITÁLNYMI PRVKAMI

Základnou kategóriou, ktorá bola implementovaná do európskeho a v konečnom dôsledku i slovenského práva Smernicou o digitálnom obsahu je inštitút tovaru s digitálnymi prvkami, ktorý predstavuje úplne nový a špecifický druh veci.

Tovarom s digitálnymi prvkami sa v zmysle Smernice o digitálnom obsahu²⁷ rozumie akýkoľvek hmotný huteľný predmet, ktorý:

- a) obsahuje digitálny obsah, alebo
- b) obsahuje digitálnu službu (napr. DVD, smartfón, počítač), alebo
- c) je s digitálnym obsahom alebo digitálnou službou prepojený takým spôsobom, že absencia uvedeného digitálneho obsahu alebo digitálnej služby by bránila tovaru plniť jeho funkcie²⁸.²⁹

Jedná sa najmä o počítačové programy, aplikácie, video súbory, audio súbory, hudobné súbory, digitálne hry, elektronické knihy (e-knihy) alebo iné elektronické publikácie, ale aj digitálne služby, ktoré umožňujú vytváranie, spracúvanie, prístup alebo uchovávanie dát v digitálnej forme vrátane softvéru ako služby, napríklad výmenu video súborov a audio súborov alebo hosťiteľské služby pre iné súbory, textové editory alebo hry ponúkané v prostredí kumulovaných serverových výpočtov (cloud computing) a sociálnych médií³⁰.

Digitálnym obsahom sa v zmysle Smernice o digitálnom obsahu považujú dáta, ktoré sa vyprodukujú a dodávajú v digitálnej forme³¹. Môže sa teda jednať napríklad o hudbu, video, počítačovú hru a podobne.

Z predmetného vymedzenia pojmu digitálny obsah možno vyvodiť záver, podľa ktorého podmienky produkcie a dodania obsahu v digitálnej forme musia byť splnené kumulatívne. Nepostačuje teda vyprodukovať dáta digitálne a tieto dodať vo fyzickej forme (napr. tlačný telefónny zoznam, alebo vytlačená databáza), ale taktiež dodanie týchto dát musí byť realizované digitálnou formou.

Za digitálnu službu je v zmysle Smernice o digitálnom obsahu považovaná služba, ktorá spotrebiteľovi umožňuje:

- a) vytvárať, spracúvať alebo uchovávať údaje v digitálnej forme alebo mať k takýmto údajom prístup (napr. cloudové úložisko), ako i služba, ktorá

²⁴ AMAYUELAS, Esther Arroyo. The Implementation of the EU Directives 2019/770 and 2019/771 in Spain. *Journal of European Consumer and Market Law*, 2022, 11.1.

²⁵ DE FRANCESCHI, Alberto. Italian Consumer Law after the Transposition of Directives (EU) 2019/770 and 2019/771. *Journal of European Consumer and Market Law*, 2022, 11.2.

²⁶ CARVALHO, Jorge Morais. The Implementation of the EU Directives 2019/770 and 2019/771 in Portugal. *Journal of European Consumer and Market Law*, 2022, 11.1.

²⁷ čl. 2 bod 3. Smernice o digitálnom obsahu.

²⁸ V zmysle článku 3 ods. 4. sa však Smernica o digitálnom obsahu neuplatňuje na digitálny obsah alebo digitálne služby, ktoré sú súčasťou tovaru alebo sú s ním prepojené takým spôsobom, že absencia uvedeného digitálneho obsahu alebo digitálnej služby by bránila tovaru plniť jeho funkcie a ktoré sa poskytujú spolu s tovarom na základe kúpnej zmluvy týkajúcej sa tohto tovaru bez ohľadu na to, či takýto digitálny obsah alebo digitálnu službu dodáva predávajúci alebo tretia strana.

²⁹ Článok 2 ods. 3. Smernice o digitálnom obsahu.

³⁰ ADAMOVÁ Z., NOVOTNÁ M. Slovensko na ceste k harmonizácii digitálneho zmluvného práva. In: JURČOVÁ M. (ed.): *Digitálne platformy*. VEDA vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2023. 61 s. ISBN 978-80-224-2039-6.

³¹ Článok 2 bod 1. Smernice o digitálnom obsahu.

- b) výmenu údajov v digitálnej forme (napr. WhatsApp, Viber) alebo akúkoľvek inú interakciu s údajmi v digitálnej forme, ktoré nahráva alebo vytvára spotrebiteľ alebo iní používatelia uvedenej služby (napr. Facebook, Instagram, YouTube a pod.)³²;

V uvedenej súvislosti je potrebné poukázať na skutočnosť, že Smernica o digitálnom obsahu sa uplatňuje nezávisle od média použitého na prenos digitálneho obsahu alebo digitálnej služby alebo na poskytnutie prístupu k nim.

Do rozsahu jej pôsobnosti patria aj na číslе nezávislé služby interpersonálnej komunikácie (napr. WhatsApp, Viber), hoci prístup na internet a iné elektronické komunikačné služby sú z jej pôsobnosti vylúčené³³.

Smernica o digitálnom obsahu sa naopak neuplatňuje na digitálny obsah alebo digitálne služby, ktoré sú súčasťou tovaru alebo sú s ním prepojené takým spôsobom, že by absencia uvedeného digitálneho obsahu alebo digitálnej služby bránila tovaru plniť jeho funkcie a ktoré sa poskytujú spolu s tovarom na základe kúpnej zmluvy týkajúcej sa tohto tovaru bez ohľadu na to, či takýto digitálny obsah alebo digitálnu službu dodáva predávajúci alebo tretia strana (napr. inteligentná práčka alebo inteligentné hodinky, smartfón, počítač a pod.)³⁴.

Ak sa však tovar a softvér ponúkajú samostatne (napr. spotrebiteľ si do svojho smartfónu/počítača stiahne aplikáciu, ktorá nebola predinštalovaná), na súlad tohto softvéru sa budú vzťahovať pravidlá Smernice o digitálnom obsahu.

V procese transpozície Smernice o digitálnom obsahu do nášho vnútroštátneho právneho poriadku došlo k odchýleniu sa od základného pojmu tovar s digitálnym plnením, ktorý používa Smernica o digitálnom plnení, ktorý v intenciách tuzemskej úpravy vyjadruje pojem vec s digitálnym plnením.

Definícia pojmu vec s digitálnymi prvkami je v podmienkach Slovenskej republiky upravená v novom § 119a Občianskeho zákonníka³⁵, ktorý je obsahovo zhodný a znením takmer totožný s vymedzením pojmu tovar s digitálnym plnením vymedzeným v Smernici o digitálnom obsahu. Jediným markantným rozdielom je už spomenuté použitie pojmu „tovar“ v Smernici o digitálnom obsahu a pojmu „vec“ v novej slovenskej úprave³⁶.

Vecou s digitálnymi prvkami³⁷ je *„akákoľvek hnutelná vec, ktorá obsahuje digitálny obsah alebo digitálnu službu alebo je s digitálnym obsahom alebo digitálnou službou prepojená takým spôsobom, že absencia digitálneho obsahu alebo digitálnej služby by bránila tomu, aby vec plnila svoje funkcie“*.

Môže sa jednať napr. o inteligentné hodinky, ktoré môžu svoje funkcie plniť iba prostredníctvom aplikácie, ktorú si spotrebiteľ nainštaluje do svojho mobilného telefónu. Aplikácia by potom bola prepojeným digitálnym prvkom. Kategória vecí s digitálnymi prvkami v sebe teda inkorporuje bežné hmotné veci, ktoré obsahujú digitálny obsah alebo službu, pričom aby bolo možné považovať tovar za tovar s digitálnymi prvkami, musí byť splnená jedna z dvoch podmienok. Buď by absencia digitálneho obsahu alebo digitálnej služby spôsobila, že

³² Článok 2 bod 2 Smernice o digitálnom obsahu.

³³ Článok 3 ods.5 písm. b) Smernice o digitálnom obsahu.

³⁴ Článok 3 ods. 4 Smernice o digitálnom obsahu.

V takom prípade sa na vzniknuté otázky bude aplikovať Smernica o predaji tovaru. To teda znamená, že spotrebiteľia budú mať právo na zákonnú záruku na predinštalovaný softvér (smartfónu, počítača a pod.), ak sa nedodá bezpečnostná záplata alebo sa nedodajú aktualizácie.

³⁵ zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov.

³⁶ Za zmienku stojí fakt, že nový zákon č. 108/2024 Z. z. o ochrane spotrebiteľa a o zmene a doplnení niektorých zákonov naopak používa pojem tovar, ktorým je v zmysle § 2 „akákoľvek hmotná hnutelná vec; tovarom je aj elektrina, voda alebo plyn, ktoré sú na predaj v obmedzenom objeme alebo v určenom množstve, a hmotný nosič, ktorý slúži výlučne ako nosič digitálneho obsahu, najmä CD, DVD, USB kľúč a pamäťová karta“.

³⁷ § 119a ods. 1 Občianskeho zákonníka.

tovar nie je možné používať so všetkými vymienenými alebo očakávanými funkciami (napr. operačný systém mobilného telefónu; nie však už tie aplikácie, ktoré boli síce do mobilného telefónu nainštalované, avšak ich odinštalovanie nespôsobí stratu funkčnosti), alebo sa digitálny obsah alebo digitálna služba v tovare s digitálnymi prvkami poskytujú s týmto tovarom ako jeden tovar, pričom tak ustanovuje aj kúpna zmluva³⁸.

Digitálnym obsahom³⁹ sú „*údaje, ktoré sa vytvárajú a dodávajú v digitálnej forme*“. Pri vymedzení pojmu digitálny obsah možno taktiež badať rozdiely medzi tuzemskou právnou úpravou, ktorá identifikuje digitálny obsah ako údaje a znením Smernice o digitálnom obsahu, ktoré za digitálny obsah považuje dáta. V tomto smere môže vzniknúť polemika, či možno pojmy dáta a údaje považovať za pojmy s rovnakým významom, alebo nie. Odlišné pojmové vymedzenie v tomto smere nepovažujeme za šťastné.

Digitálnou službou⁴⁰ sa rozumie „*služba, ktorá spotrebiteľovi umožňuje vytvárať, spracúvať alebo uchovávať údaje v digitálnej forme alebo mať k takýmto údajom prístup, alebo ktorá umožňuje výmenu alebo akúkoľvek interakciu údajov v digitálnej forme, ktoré nahrávajú alebo vytvárajú užívatelia služby*“.

V tomto smere možno opäť identifikovať rozdiely medzi vymedzením pojmu digitálna služba v našom právnom poriadku a Smernici o digitálnom obsahu, ktorá v tomto prípade môže mať podľa nášho názoru za následok nedostatočnú resp. nesprávnu transpozíciu smernice. V zmysle citovaného ustanovenia nášho Občianskeho zákonníka sa za digitálnu službu považuje aj akákoľvek interakcia údajov v digitálnej forme. V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že údaje sami o sebe neinteraktujú a ak by aj interaktovali (možné pripustiť napr. v oblasti umelej inteligencie) nejednalo by sa podľa nášho názoru o službu ako takú. Z uvedeného dôvodu by za vhodnejšiu konštrukciu bolo možné považovať konštrukciu zvolenú Smernicou o digitálnom obsahu, ktorá za digitálnu službu považuje akúkoľvek interakciu „s“ údajmi v digitálnej forme.

Za digitálnu službu by teda mala byť považovaná služba, ktorá (okrem iného) umožňuje výmenu údajov v digitálnej forme, ako i akúkoľvek inú interakciu s údajmi v digitálnej forme (nie akúkoľvek interakciu údajov).

Tuzemská právna úprava v § 119a ods. 4 Občianskeho zákonníka, nad rámec Smernice o digitálnom obsahu, obsahuje taktiež vymedzenie pojmu digitálne plnenie, za ktoré považuje *digitálny obsah a digitálnu službu*.

IV. ZMLUVA S DIGITÁLNYM PLNENÍM

Transpozícia Smernice o digitálnom obsahu zaviedla do nášho právneho poriadku taktiež nový osobitný typ zmluvy, a to spotrebiteľskú zmluvu s digitálnym plnením.

Definícia zmluvy s digitálnym plnením je obsiahnutá v novom § 852a Občianskeho zákonníka, podľa ktorého je zmluvou s digitálnym plnením „*každá spotrebiteľská zmluva, na základe ktorej obchodník dodáva alebo sa zaväzuje dodať digitálne plnenie, a spotrebiteľ platí alebo sa zaväzuje zaplatiť cenu, vrátane digitálne vyjadrenej hodnoty, alebo poskytuje alebo sa zaväzuje poskytnúť obchodníkovi svoje osobné údaje, a to aj vtedy, ak sa digitálne plnenie vyvíja podľa špecifikácií spotrebiteľa*“.

V zmysle citovanej definície platí, že zmluvou s digitálnym plnením bude výlučne zmluva, ktorej predmetom dodania bude digitálna služba, alebo digitálny obsah, ktorý je dodávaný

³⁸ ADAMOVÁ Z., NOVOTNÁ M. Slovensko na ceste k harmonizácii digitálneho zmluvného práva. In: JURČOVÁ M. (ed.): Digitálne platformy. VEDA vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2023. 63 s. ISBN 978-80-224-2039-6.

³⁹ § 119a ods. 2 Občianskeho zákonníka.

⁴⁰ § 119a ods. 3 Občianskeho zákonníka.

obchodníkom⁴¹ spotrebiteľovi⁴². Slovenský zákonodarca tak nevyužil dostupnú výnimku z princípu úplnej harmonizácie a nerozšíril dotknutú úpravu aj na iné ako spotrebiteľské vzťahy. Z uvedeného možno konštatovať, že zmluva s digitálnym plnením bude teda výlučne spotrebiteľskou zmluvou a právna úprava zmluvy s digitálnym plnením nebude dopadať na zmluvy uzavreté medzi podnikateľmi (B2B), ani na zmluvy uzavreté medzi nepodnikateľmi (C2C).

Absenciu právnej úpravy zmlúv s digitálnym plnením uzatváraných medzi nepodnikateľmi, ale i medzi podnikateľmi nemožno podľa nášho názoru považovať za správnu. Je predpokladateľné, že v budúcnosti sa ako potrebné ukáže regulovať aj tento okruh právnych vzťahov.

V uvedenej súvislosti nemožno opomenúť ani vznik možných problémov pri zmluvách so zmiešaným účelom, kde určitý subjekt používa digitálne plnenie čiastočne na podnikateľský a čiastočne na nepodnikateľský účel (napr. nákup antivírusového programu pre počítač, ktorý je využívaný tak pre výkon profesie ako aj pre súkromné účely)⁴³. Vo svetle judikatúry Súdneho dvora EÚ najmä vo veci *Johann Gruber proti Bay Wa AG*⁴⁴ totiž platí, že aj zmluvu so zmiešaným účelom možno považovať za spotrebiteľskú, a to v prípade, ak je podnikateľský účel len okrajový.

Ďalším definičným znakom zmluvy s digitálnym plnením je jej odplacnosť. Právna úprava zmluvy s digitálnym plnením sa teda nebude vzťahovať na bezodplatné dodanie digitálneho plnenia.

Za odplatné dodanie však nová právna úprava považuje nie len dodanie plnenia za finančnú odplatu, ale i dodanie za odplatu v digitálne vyjadrenej hodnote (napr. platba kryptomenou), ako i dodanie výmenou za osobné údaje spotrebiteľa. Odplatným plnením nie je prípad, kedy má spotrebiteľ obchodníkovi poskytnúť len také osobné údaje, ktoré obchodník spracuje výlučne na účely dodania digitálneho plnenia alebo splnenia zákonom stanovenej povinnosti.

Príkladom aplikácie odplaty prostredníctvom poskytnutia osobných údajov môže byť prípad keď si spotrebiteľ otvorí účet na sociálnych médiách a poskytuje meno a e-mailovú adresu, ktoré sa používajú aj na iné účely, než je len dodávanie digitálneho obsahu alebo digitálnej služby alebo na iné účely, než je dodržiavanie zákonných požiadaviek. Rovnako môže ísť o prípad, keď spotrebiteľ udelí súhlas s tým, aby obchodník použil akýkoľvek materiál, ktorý predstavuje osobné údaje, ako sú fotografie alebo príspevky, ktoré spotrebiteľ nahrá, na marketingové účely.

Zmluvou s digitálnym plnením je zmluva, ktorá spĺňa vyššie uvedené znaky bez ohľadu na to, či obchodník dodáva spotrebiteľovi plnenie, ktoré už existuje, alebo má obchodník vyvinúť podľa špecifikácií spotrebiteľa, teda bez ohľadu na to, či predmet zmluvy napĺňa znaky kúpnej zmluvy, zámennej zmluvy, alebo zmluvy o dielo.

Za podstatné náležitosti zmluvy s digitálnym plnením bude teda možné považovať:

⁴¹ V rámci novely Občianskeho zákonníka došlo k zmene štandardného označenia zmluvného partnera spotrebiteľa, ktorý je aktuálne v zmysle § 53 ods. 3 Občianskeho zákonníka označovaný ako obchodník namiesto staršieho pojmu dodávateľ.

⁴² Za účelom bližšieho vymedzenia pojmu spotrebiteľ pozri bližšie FILIČKO V. In VOJČÍK P. a kol.: Občianske právo hmotné. 3. vyd. 2. diel. Plzeň: Aleš Čeněk, 2021, s. 107. ISBN 978-80-7380-845-7.

⁴³ ADAMOVÁ Z., NOVOTNÁ M. Slovensko na ceste k harmonizácii digitálneho zmluvného práva. In: JURČOVÁ M. (ed.): Digitálne platformy. VEDA vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2023. 66 s. ISBN 978-80-224-2039-6.

⁴⁴ Rozsudok Súdneho dvora EÚ z 20. januára 2005, *Johann Gruber proti Bay Wa AG*, C-464/01, EU:C:2001:464, v ktorom súdny dvor ustálil, že osoba, ktorá uzavrela zmluvu týkajúcu sa tovaru určeného čiastočne na podnikateľský účel a čiastočne na účel, ktorý nie je súčasťou jej obchodnej alebo inej podnikateľskej činnosti, nemá právo dovolávať sa výhod vyplývajúcich z pravidiel osobitnej právomoci stanovených v článkoch 13 až 15 tohto dohovoru, s výnimkou prípadu, že podnikateľský účel je do takej miery okrajový, že má v celkovom kontexte predmetného plnenia len zanedbateľný význam, pričom skutočnosť, že prevažuje nepodnikateľský aspekt nie je v tomto ohľade významná.

- a) uzavretie zmluvy medzi obchodníkom (predtým dodávateľom) a spotrebiteľom,
- b) predmetom zmluvy je dodanie digitálneho plnenia (digitálneho obsahu, alebo digitálnej služby),
- c) dodanie plnenia je realizované za odplatu (peňažnú, alebo i nepeňažnú);

Ustanovenia o zmluve s digitálnym plnením sa v zmysle negatívneho vymedzenia nebudú vzťahovať na zmluvy, ktorých predmetom je:

- a) služba, ktorá nie je digitálnou službou, bez ohľadu na to, či obchodník používa digitálne formy alebo prostriedky na vytvorenie výstupu služby, na jeho dodanie alebo prenos spotrebiteľovi,
- b) elektronická komunikačná služba okrem interpersonálnej komunikačnej služby nezávislej od čísel,
- c) poskytovanie zdravotnej starostlivosti a služby súvisiacej s poskytovaním zdravotnej starostlivosti,
- d) služba v oblasti hazardných hier, ktoré obchodník poskytuje na individuálnu žiadosť spotrebiteľa prostredníctvom elektronických prostriedkov alebo inej technológie na uľahčenie komunikácie, ktoré zahŕňajú peňažné stávky, vrátane hazardných hier, ktoré obsahujú prvok zručnosti, najmä lotériové, kasínové alebo pokrové hry alebo stávky,
- e) finančná služba,
- f) softvér, ktorý obchodník ponúka spotrebiteľovi bezodplatne v rámci voľnej licencie s otvoreným zdrojovým kódom, ak obchodník spracúva osobné údaje spotrebiteľa výlučne na účely zvýšenia bezpečnosti, kompatibility alebo interoperability tohto softvéru,
- g) digitálny obsah, ktorý sa sprístupňuje verejnosti v rámci predstavenia alebo podujatia, ako je najmä digitálne audiovizuálne predstavenie, okrem prenosu signálu,
- h) digitálny obsah, ktorý sú orgány verejnej moci povinné sprístupňovať a
- i) digitálne plnenie, ktoré je súčasťou veci s digitálnymi prvkami alebo je s ňou prepojené takým spôsobom, že absencia digitálneho obsahu alebo digitálnej služby by bránila tomu, aby vec plnila svoje funkcie⁴⁵;

Ustanovenia o zmluve o digitálnom obsahu sa majú vzťahovať aj na hmotný nosič, ktorý slúži výhradne ako nosič digitálneho obsahu.

Zároveň má v prípade zmiešaných zmlúv platiť, že ak je okrem digitálneho plnenia predmetom tej istej zmluvy aj iné plnenie, ustanovenia o zmluve o digitálnom obsahu sa použijú len na tú časť zmluvy, ktorá sa týka digitálneho plnenia.

V. APLIKABILITA SMERNICE O PREDAJI TOVARU NA ZMLUVY S DIGITÁLNYM PLNENÍM

Smernica o predaji tovaru, sa vzťahuje na kúpne zmluvy⁴⁶, na základe ktorých dochádza k prevodu vlastníctva za odplatu, pričom predmetom prevodu je „*existujúci tovar alebo tovar, ktorý sa vyrobí alebo vyhotoví až v budúcnosti*“. V slovenskej právnej úprave má tento typ kontraktov právny základ v Občianskom zákonníku, v § 612 až 627 – v rámci úpravy kúpnej

⁴⁵ § 852a ods. 3 Občianskeho zákonníka.

⁴⁶ V zmysle čl. 2 Smernice o predaji tovaru sa pod pojmom „*kúpna zmluva*“ rozumie *akákoľvek zmluva*, na základe ktorej *predávajúci* preveďie alebo sa zaviazal previesť vlastníctvo tovaru *na spotrebiteľa* a spotrebiteľ uhradí alebo sa zaviazal uhradiť jeho cenu a zároveň (čl. 3 o rozsahu smernice, ods. 2) *zmluva o dodaní tovaru*, ktorý sa má vyrobiť alebo vyhotoviť.

zmluvy (§ 588 – 627 OZ), kde je regulovaný ako samostatný zmluvný podtyp⁴⁷ eventuálne v rámci ustanovení zmluvy o zhotovení veci na zákazku (§ 644 až 651 OZ).

Na zmluvy s digitálnym plnením sa okrem ustanovení nového zákona o ochrane spotrebiteľa, Občianskeho zákonníka, Smernice o digitálnom obsahu budú aplikovať taktiež vybrané ustanovenia Smernice o predaji tovaru, keďže táto sa podľa čl. 3 uvedenej smernice vzťahuje na všetky odplatné zmluvy, na základe ktorých obchodník dodáva spotrebiteľovi digitálne plnenie (t.j. digitálny obsah alebo digitálnu službu).

Odplatným dodaním sa v zmysle Smernice o predaji tovaru, podobne ako tomu je v zmysle nového ust. § 852a Občianskeho zákonníka, rozumie nie len dodanie digitálneho plnenia za finančné protiplnenie (odplatu v peniazoch), ale i prípad kedy je digitálne plnenie poskytnuté výmenou za údaje spotrebiteľa.

Za odplatné poskytnutie údajov spotrebiteľa sa však ani v tomto prípade nepovažuje poskytnutie osobných údajov spotrebiteľa, ktoré obchodník spracúva výlučne na účely dodania digitálneho obsahu alebo digitálnej služby v súlade s touto smernicou alebo na to, aby bolo obchodníkovi umožnené dodržať právne požiadavky, ktorým obchodník podlieha, a obchodník uvedené údaje nespracúva na žiadne iné účely.

Smernica o predaji tovaru sa teda vzťahuje aj na zmluvy o predaji tovaru s digitálnym prvkom, ktorý na plnenie svojich funkcií vyžaduje digitálny obsah alebo digitálnu službu, a to aj v prípade, ak digitálny obsah alebo digitálnu službu poskytuje osoba odlišná od obchodníka (predávajúceho).

Uvedené riešenie, v snahe o zvýšenie ochrany spotrebiteľa, v otázke zodpovednosti za vady uprednostňuje predávajúceho daného produktu pred reálnym poskytovateľom digitálneho obsahu alebo digitálnej služby. Napr. ak v automobile zlyhá ABS software, jednoznačne to predstavuje nesúlad s požiadavkami a predávajúci automobilu by za takýto nesúlad mal niesť zodpovednosť aj vtedy, keď tento softvér sám nevyrobil. Predávajúci sa teda nemôže vyhnúť zodpovednosti len preto, že vadnú časť predávaného výrobku vyrobil niekto iný⁴⁸.

V prípade pochybností, či je digitálny obsah alebo služba, ktoré sú obsiahnuté v tovare alebo sú s ním prepojené, súčasťou kúpnej zmluvy, sa má za to, že takýto digitálny obsah alebo služba patria do pôsobnosti Smernice o predaji tovaru⁴⁹.

V praxi však môže byť mnohokrát ťažké určiť, či sa na daný prípad má aplikovať len Smernica o digitálnom obsahu, alebo aj Smernica o predaji tovaru. Napr. nie je úplne zrejmé, do akej miery sa Smernica o predaji tovaru bude (alebo nebude) vzťahovať na balíky, ktoré obsahujú viacero položiek rôzneho druhu a povahy, ako sú napr. knihy so sprievodným digitálnym obsahom⁵⁰.

Na úpravu zodpovednosti za vady pri predaji tovaru nadväzuje nová Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/2853 o zodpovednosti za chybné výrobky a o zrušení smernice Rady 85/374/EHS, ktorej predmetom úpravy je harmonizácia pravidiel náhrady škody spôsobenej chybným výrobkom.

⁴⁷ DULAKOVÁ JAKÚBEKOVÁ D.: Predaj tovaru v obchode v kontexte s novou spotrebiteľskou smernicou o predaji tovaru - č. 2019/701. In: Paneurópske právnické listy, ročník II., rok 2019, číslo 2, ISSN 2644-450X.

⁴⁸ SEIN, K.: The Applicability of the Digital Content Directive and Sales of Goods Directive to Goods with Digital Elements. In: Juridica International. Law review, 2021, č. 30, s. 24 – 25.

⁴⁹ Článok 3 ods. 4 Smernice o digitálnom obsahu a Článok 3 ods. 3 Smernice o predaji tovaru.

⁵⁰ WENDEHORST, CH. Sale of Goods and Supply of Digital Content – Two Worlds Apart? Study for the JURI Comiettee, 2016, s. 8. Dostupné online na https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/98774/pe%20556%20928%20EN_final.pdf.

VI. ZÁVER

Digitalizácia ako vysoko aktuálny fenomén spoločenskej interakcie rôzneho druhu si vzhľadom na svoj dosah nepochybne zaslúžila právnu reguláciu. Vzhľadom na predpokladaný vývoj v danej oblasti je nepochybné, že základná regulácia obsiahnutá v Smernici o digitálnom obsahu a Smernici o predaji tovaru sa v budúcnosti bude ďalej vyvíjať a precizovať.

V uvedených intenciách hodnotíme legislatívne kroky Európskej únie v oblasti digitalizácie pozitívne.

Uvedený záver však nemožno primerane vyvodit' aj vo vzťahu k postupu Slovenskej republiky, ktorá sa s transpozíciou dotknutých smerníc omeškala o celé tri roky.

Ďalším problematickým bodom je skutočnosť, že už v rámci ukončenej transpozície možno identifikovať nedostatky a odchýlenia od ustanovení a cieľov dotknutých smerníc. Uvedená skutočnosť opäť potvrdzuje opakujúce sa problémy Slovenskej republiky v oblasti transpozície a implementácie smerníc Európskej únie. Uvedené vo vzťahu k Smernici o digitálnom obsahu platí o to viac, že táto je budovaná na princípe úplnej harmonizácie, ktorý pri nesprávnej transpozícii bude možné dodržať len veľmi ťažko.

Absenciu úpravy zmlúv s digitálnym plnením uzatváraných medzi nepodnikateľmi, ale i medzi podnikateľmi nemožno podľa nášho názoru považovať za správnu.

Záverom je potrebné taktiež poukázať na skutočnosť, že samotné normovanie práv spotrebiteľov v určitom právnom akte sa spravidla automaticky nepremieta do zmluvnej praxe, a nestalo sa tak ani v prípade úpravy Smernice o digitálnom obsahu. Smernica o digitálnom obsahu neupravuje žiadne sankcie za používanie zmluvných doložiek, ktoré sú v rozpore s účelmi smernice. Obchodníci tak nemajú žiadnu priamu motiváciu dodržiavať ustanovenia Smernice o digitálnom obsahu. Najhoršie čo sa im totiž môže stať je to, že zmluvná podmienka rozporná so Smernicou o digitálnom obsahu nebude súdne vymožiteľná⁵¹.

KLÚČOVÉ SLOVÁ

tovar s digitálnymi prvkami, vec s digitálnymi prvkami, zmluva s digitálnym plnením, spotrebiteľ

KEY WORDS

goods with digital elements, item with digital elements, contract with digital fulfillment, consumer

POUŽITÁ LITERATÚRA

1. ADAMOVÁ Z., NOVOTNÁ M. Slovensko na ceste k harmonizácii digitálneho zmluvného práva. In: JURČOVÁ M. (ed.): Digitálne platformy. VEDA vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2023. ISBN 978-80-224-2039-6.
2. AMAYUELAS, E., A.: The Implementation of the EU Directives 2019/770 and 2019/771 in Spain. *Journal of European Consumer and Market Law*, 2022, 11.1.
3. BAČÁROVÁ, R. Ústavnoprávne kolízie ochrany výsledkov tvorivej duševnej činnosti v digitálnom svete. In: Košické dni súkromného práva : recenzovaný zborník vedeckých prác. - Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2021. s. 441-458. ISBN 978-80-574-0024-0.
4. BAČÁROVÁ, R. Protichodné záujmy subjektov autorského práva ako príčina konfliktov v autorskom práve na digitálnom jednotnom trhu európskej únie. In:

⁵¹ WIŚNIEWSKA, K., PAŁKA, P., The impact of the Digital Content Directive on online platforms' Terms of Service, *Yearbook of European Law*, Volume 42, 2023, Pages 388–406, <https://doi.org/10.1093/yel/yead004>.

- ADAMOVÁ, Z. (ed.): Nové technológie, internet a duševné vlastníctvo 4. TYPI UNIVERSITATYS TYRNAVIENSIS, spoločné pracovisko Trnavskej univerzity v Trnave a Vedy, vydavateľstva SAV v Bratislave, 2020. 232 s. ISBN 978-80-568-0329.
5. CARVALHO, J. M.: The Implementation of the EU Directives 2019/770 and 2019/771 in Portugal. *Journal of European Consumer and Market Law*, 2022, 11.1.
 6. CARVALHO, J. M. - FARINHA, M. Goods with Digital Elements, Digital Content and Digital Services in Directives 2019/770 and 2019/771. *Revista de Direito e Tecnologia [Journal of Law and Technology [online]]*. 2020, Vol. 2, No. 2 [cit. 2025-01-06]. Dostupné na: <https://ssrn.com/abstract=3717078>
 7. CSACH, K.: Štandardné zmluvy. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-199-1
 8. ČOLLÁK, J.: Mlčanie alebo nečinnosť ako právny úkon: niekoľko úvah o občianskom práve vo svete internetu alebo (ne)jasný systém "súhlasu a nesúhlasu". In: *Košické dni súkromného práva : recenzovaný zborník vedeckých prác*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2016, ISBN 978-80-8152-400-4. s. 32-41
 9. DE FRANCESCHI, A.: Italian Consumer Law after the Transposition of Directives (EU) 2019/770 and 2019/771. *Journal of European Consumer and Market Law*, 2022, 11.2.
 10. Digital single market for Europe. In: European Council, Council of the European Union [online]. 2020 [cit. 2025-07-21]. Dostupné na: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/digital-single-market/>
 11. DULAKOVÁ JAKÚBEKOVÁ D.: Predaj tovaru v obchode v kontexte s novou spotrebiteľskou smernicou o predaji tovaru - č. 2019/701. In: *Paneurópske právnické listy, ročník II., rok 2019, číslo 2*, ISSN 2644-450X
 12. JANSSEN A.: Smart Contracting And The New Digital Directives: Some Initial Thoughts? In: *Journal of Intellectual Property, Information Technology and Electronic Commerce Law*, rok 2021, ročník 12, číslo 2
 13. KOROMHÁZ P.: Elektronické zdravotníctvo ako predpoklad pre poskytovanie zdravotných služieb v prostredí jednotného digitálneho trhu EÚ. In: *MMK 2023: recenzovaný sborník příspěvků mezinárodní vědecké konference*. Hradec Králové: MAGNANIMITAS, 2023, ISBN 978-80-87952-39-9. s. 341-346
 14. KUŠNÍŘIKOVÁ M. in HRABČÁK M. et. al.: Blockchain technológia ako činiteľ (faktor) ovplyvňujúci súčasnú podobu práva / = Blockchain Technology as the Factor Influencing the Current Form of Law Ladislav Hrabčák ... [et al.] ; recenzenti Miroslav Štrkolec, Michal Radvan. - 1. vyd. - Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2021. - 114 s., - ISBN 9788081529795., - ISBN (elektronické) 9788081529832.
 15. SEIN, K.: The Applicability of the Digital Content Directive and Sales of Goods Directive to Goods with Digital Elements. In: *Juridica International. Law review*, 2021, č. 30, s. 24 - 25
 16. VÍTOVÁ, B.: Nepřiměřaná ujednání ve spotřebitelských smlouvách po rekodifikaci soukromého práva. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014, ISBN 978-80-7478-491-0,
 17. VOJČÍK P. a kol.: Občianske právo hmotné. 3. vyd. 2. diel. Plzeň: Aleš Čeněk, 2021, ISBN 978-80-7380-845-7
 18. VOJČÍK, P.: Spotrebiteľská zmluva (ochrana spotrebiteľa), In: *Bulletin slovenskej advokácie*, 2008, č.12, s. 15 -21, ISSN 1335-1079

19. WENDEHORST, CH. Sale of Goods and Supply of Digital Content – Two Worlds Apart? Study for the JURI Comiettee, 2016, Dostupné online na https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/98774/pe%20556%20928%20EN_final.pdf
20. WIŚNIEWSKA, K., PAŁKA, P., The impact of the Digital Content Directive on online platforms' Terms of Service, Yearbook of European Law, Volume 42, 2023, Pages 388–406, <https://doi.org/10.1093/yel/yead004>

KONTAKTNÉ ÚDAJE AUTORA**JUDr. Vladimír Filičko, PhD.**

ORCID ID: 0000-0002-7239-0736

Odborný asistent

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Právnická fakulta, Katedra občianskeho práva

Kováčska 26, 040 75 Košice

Telefónne číslo: +421 55234 4161

E-mail: vladimir.filicko@upjs.sk

MEDZINÁRODNOPRÁVNÁ REGULÁCIA OCHRANY PRÁV OSÔB VYSÍDLENÝCH V SÚVISLOSTI SO ZVYŠOVANÍM HLADINY MORÍ¹

INTERNATIONAL LEGAL REGULATION OF THE PROTECTION OF THE RIGHTS OF PERSONS DISPLACED DUE TO SEA LEVEL RISE

Laura Gazdagová²

<https://doi.org/10.33542/SIC2025-2-03>

ABSTRAKT

Autor sa vo svojom článku zaoberá analýzou regulácie ochrany práv osôb vysídlených v dôsledku zvyšovania hladiny morí vo vzťahu k medzinárodnoprávnej úprave, pričom daná problematika predstavuje jednu z najzávažnejších dôsledkov klimatických zmien. Vzhľadom na rastúci počet environmentálnych vysídlenecov, predovšetkým z pobrežných a ostrovných štátov, sa tento fenomén stáva nevyhnutným predmetom právnych diskusií a naliehavo vyžaduje vypracovanie relevantného právneho základu, ktorý by komplexne poskytol priestor a ochranu práv dotknutých osôb, určil jasné procedurálne podmienky v oblasti prevencie a integrácie environmentálne vysídlených osôb. V súčasnosti sa vyvíjajú iniciatívy na posilnenie ochrany týchto osôb prostredníctvom medzinárodných dohovorov a odporúčaní, ktoré by mali zabezpečiť ich práva a prístup k azylu v prípade, že ich domovy sú ohrozené prírodnými katastrofami spojenými so stúpajúcou hladinou morí. Navyše, je potrebné zohľadniť aj regionálne prístupy a spoluprácu medzi štátmi, aby sa efektívne reagovalo na migračné pohyby spôsobené environmentálnymi faktormi, pričom dôraz by mal byť kladený na prevenciu a adaptáciu v krajinách pôvodu.

ABSTRACT

The author in the article addresses the analysis of regulation concerning the protection of the rights of persons displaced due to rising sea levels in relation to the international legislation, which represents one of the most serious consequences of climate change. Given the increasing number of environmentally displaced persons, particularly from coastal and island states, this phenomenon is becoming an inevitable subject of legal discussions and urgently requires the development of a relevant legal framework that would comprehensively provide space and protection for the rights of affected individuals, as well as establish clear procedures for prevention and integration of environmentally displaced persons. Currently, initiatives are being taken to strengthen the protection of these people through international conventions and recommendations to ensure their rights and access to asylum when their homes are threatened by natural disasters linked to rising sea levels. In addition, regional approaches and cooperation between states should also be considered in order to respond effectively to

¹ Financované EÚ NextGenerationEU prostredníctvom Plánu obnovy a odolnosti SR v rámci projektu Laury Gazdagovej č. 09I03-03-V05-00008, VVGS-2023-2925 s názvom „Klimatické zmeny a ich vplyv na migráciu“.

² Mgr., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, Slovenská republika
Pavol Jozef Šafárik University in Košice, Faculty of Law, Slovak Republic.

migratory movements caused by environmental factors, with an emphasis on prevention and adaptation in the countries of origin.

I. ÚVOD

Hic et nunc, v kontexte rastúceho ohrozenia životného prostredia, sa problematika environmentálneho vysídľovania stáva integrálnou súčasťou medzinárodného práva verejného, ktorá si vyžaduje systematické a promptné zásahy prostredníctvom medzinárodnoprávných mechanizmov. Na základe vedeckých zistení je možné konštatovať, že zvýšenie hladiny morí s vysokou pravdepodobnosťou povedie k rozsiahlemu vysídleniu obyvateľstva, keďže obyvateľstvo zraniteľných pobrežných oblastí bude nútené hľadať útočisko pred devastujúcimi následkami tohto javu. S ohľadom na tvrdené skutočnosti sa v posledných rokoch zasadnutia Výkonného výboru Úradu Vysokého komisára OSN pre utečencov (ďalej aj ako „UNHCR“) niesli v duchu slov bývalého Vysokého komisára OSN pre utečencov Antonia Guterresa, ktorý zdôraznil, že hnacie sily vysídľovania sa zmenili.³ Uviedol, že takmer každý model dlhodobých účinkov klimatických zmien predpovedá pokračujúce rozširovanie púští, v dôsledku čoho sa niektoré časti zeme stanú neobývatelnými a nebezpečnými pre život. Dodal, že o každý centimeter, o ktorý sa zvýši hladina mora, sa presťahuje o jeden milión ľudí viac. Vzhľadom na to, že až 180 miliónov ľudí na svete je priamo ohrozených zvýšením hladiny morí a viac ako 1 miliarda ľudí žije v pobrežnej zóne s nižšou nadmorskou výškou pochopenie dôsledkov, ktoré by vplývali na cieľové komunity vysídlených sú jednou z priorít výskumu klimatických zmien.⁴ Nárast rozsahu a geografickej škály environmentálnej transformácie spôsobenej alebo zhoršenej klimatickými zmenami a ľudskou činnosťou viedol mnohých odborníkov (príkladom možno uviesť aj Guterresa) v akademických kruhoch a v medzinárodnom spoločenstve k tomu, aby environmentálne vysídľovanie označili za novú výzvu pre 21. storočie. V súvislosti s tvrdenými skutočnosťami, v súčasnosti však vystáva otázka ochrany práv environmentálne vysídlených osôb z dôvodu zvyšovania hladiny morí.

V kontexte predchádzajúcich uvedených skutočností sa cieľ predmetného článku kladie najmä na analýzu samotnej problematiky medzinárodnoprávnej regulácie ochrany práv osôb vysídlených v súvislosti so zvyšovaním hladiny morí s ohľadom na možnosti legislatívneho riešenia skúmanej problematiky. V nadväznosti na tento cieľ budú v práci analyzované relevantné univerzálne i regionálne zmluvné úpravy týkajúce sa ochrany práv osôb vysídlených z environmentálnych dôvodov ako i kodifikačné aktivity Komisie OSN pre medzinárodné právo v oblasti vplyvu zvyšovania hladiny morí na medzinárodné právo. Článok bude písaný pomocou využitia syntetickej metódy spájajúcej tvrdené skutočnosti do jedného celku, a taktiež pomocou analytickej metódy písania, vďaka ktorej sa práca zameria aj na dôkladnú analýzu komplexných tém a aspektov tvrdených skutočností. Vymedzenie predmetnej metodiky má za cieľ podrobne analyzovať právnu reguláciu ochrany práv osôb vysídlených v dôsledku zvyšovania hladiny morí, pričom sa využije, okrem iného aj porovnávaci prístup na identifikáciu a vyhodnotenie rôznych právnych rámcov a opatrení implementovaných v medzinárodnom práve verejnom.

³ HALL, N. *Moving Beyond its Mandate? UNHCR and Climate Change Displacement*, In: Displacement, Development, and Climate Change: International organizations moving beyond their mandates. St. Antonys College Oxford University. [online]. 2016, 1st ed. [cit. 2024-07-28]. Dostupné online: <https://doi.org/10.4324/9781315639758>. s. 97.

⁴ NICHOLLS, R., CAZENAVE, A. *Sea-Level Rise and Its Impact on Coastal Zones*. In: Science. vol. 328. pp. 1517-1520. N.Y. [online]. 2010, N.Y. [cit. 2024-07-28]. Dostupné online: <https://www.science.org/doi/10.1126/science.1185782>.

II. ZVYŠOVANIE HLADINY MORÍ A JEJ VPLYV NA MEDZINÁRODNÉ PRÁVO VEREJNÉ

1. Dynamika a dôsledky stúpania hladiny morí

Je nesporné tvrdiť, že svetové oceány a moria sú najvýznamnejšími súčasťami globálneho ekosystému. Pokrývajú viac než dve tretiny povrchu planéty Zem. Väčšina vody na Zemi je uložená v oceánoch, moriach a zálivoch, ktoré tvoria 96,5 % z 1,36 miliardy ton vody na Zemi.⁵ Svetové oceány (ďalej aj ako „oceány“) dodávajú najmenej polovicu svetového kyslíka a ukladajú približne 50-krát viac uhlíka ako atmosféra. Oceány tiež vo veľkej miere ovplyvňujú klímu Zeme prostredníctvom neustáleho prenosu tepla z rovníka smerom k pólom.⁶ S ohľadom na tvrdené skutočnosti, oceány zohrávajú dôležitú úlohu pri udržiavaní života na Zemi ako takého. Sú totižto domovom rozmanitých morských organizmov vrátane mikroskopického planktónu, rýb, morských cicavcov, rôznych druhov rastlín, koralových útesov a podieľajú sa aj na produkcii kyslíka prostredníctvom procesu fotosyntézy, ktorú vykonávajú morské rastliny, napríklad fytoplanktón.⁷ Oceány sú okrem toho dôležité pre dopravu, obchod a komerciu, pretože poskytujú hlavné prepravné trasy pre tovar a zdroje. Sú tiež zdrojom potravín, energie a nerastných surovín, pričom v rôznych častiach svetových oceánov sa vykonávajú činnosti ako rybolov a ťažba ropy.

Pre zosúladenie terminologického základu tohto článku považujeme za dôležité vymedziť pojem „oceán“ a „more“. Pojmy oceán a more sa v najvšeobecnejšom význame často používajú zameniteľne na označenie veľkého objemu slanej vody, ktorý pokrýva väčšinu Zeme.⁸ Technicky povedané, oceán je jedna z piatich veľkých častí tohto priestoru (napríklad Atlantický oceán a Tichý oceán), zatiaľ čo more je jeho menšia časť (napríklad Stredozemné more a Karibské more), ktorá je zvyčajne určitým spôsobom ohraničená menšími pevninami. Vzhľadom na túto skutočnosť budeme v rámci textu práce referovať na pojem „more“, ako menšej súčasti oceánu. V referencií na globálne problémy sveta, tvorí v spojitosti s morami a klimatickými zmenami, okrem iného, dôležitú súčasť aj problematika zvyšovania hladiny morí. Hladinu mora⁹ (presnejšie stredná hladina mora – *Mean sea level*) by sme mohli definovať ako priemernú výšku povrchu mora pre všetky fázy prílivu a odlivu v spojitosti so sezónnymi výkyvmi. Práve stúpanie tejto priemernej výšky povrchu mora (hladiny mora) spôsobuje najmä kombinácia roztápania ľadovcov a ľadových plôch s tepelnou rozťažnosťou morskej vody pri jej otepľovaní. Priemerný desaťročný úbytok ľadovcov v referenčnej sieti Svetovej služby pre monitorovanie ľadovcov sa za posledných niekoľko desaťročí zvýšil päťnásobne, z ekvivalentu 6,7 palca (171 milimetrov) tekutej vody v 80. rokoch 20. storočia, na 18 palcov (460 milimetrov) v 90. rokoch, na 20 palcov (500 milimetrov) v roku 2000 a na 33 palcov (850 milimetrov) v rokoch 2010 - 2018. Úbytok ľadu z grónskeho ľadového plášťa sa zvýšil sedemnásobne z 34 miliárd ton ročne v rokoch 1992 - 2001 na 247 miliárd ton ročne v rokoch 2012 - 2016. Zatiaľ čo úbytok antarktického ľadu sa takmer štvornásobne zvýšil z 51 miliárd ton ročne v rokoch 1992 až 2001 na 199 miliárd ton ročne v rokoch 2012 až 2016. V roku 2022 bola celosvetová priemerná hladina mora 101,2 milimetra nad úrovňou z roku 1993, čo predstavuje najvyšší ročný priemer v satelitných záznamoch (od roku 1993 po súčasnosť).¹⁰

⁵ DEMPSEI, C. *What's the Difference Between Sea and Ocean?*. In: Geography Realm. [online]. 2023, [cit. 2024-03-25]. Dostupné online: <https://www.geographyrealm.com/what-is-the-difference-between-a-sea-and-an-ocean/>.

⁶ *Loc.cit.*

⁷ Fytoplanktón alebo rastlinný planktón je tá časť planktónu, ktorá je tvorená rastlinami. V užšom zmysle a najčastejšie sem patria len autotrofné organizmy. Fytoplanktón zahŕňa najmä mikroskopické riasy a sinice, ale môžu sa v ňom vyskytovať aj vyššie organizované typy rastlín drobných rozmerov.

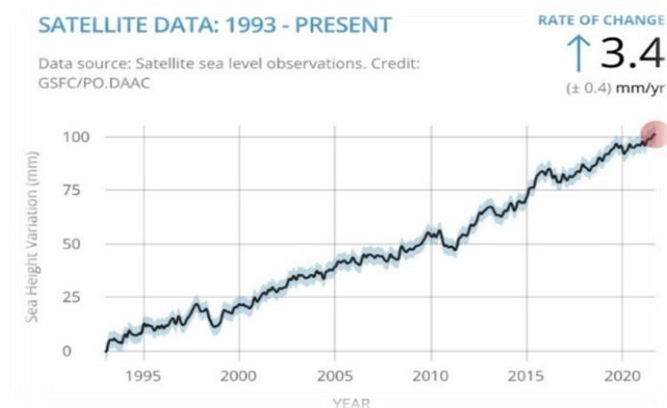
⁸ DEMPSEI, C. *Op.cit.*

⁹ V topografii sa používa ako referenčná úroveň pre určovanie napríklad nadmorských výšok bodov v teréne.

¹⁰ LINDSEY, R. *Climate Change: Global Sea Level*. In: Climate.gov. [online]. 2022, [cit. 2024-03-30]. Dostupné online: <https://www.climate.gov/news-features/understanding-climate/climate-change-global-sea-level>.

Globálna priemerná hladina vody v oceáne sa v rokoch 2006 - 2015 zvyšovala o 0,14 palca (3,6 milimetra) ročne, čo bolo 2,5-krát viac ako priemerné tempo 0,06 palca (1,4 milimetra) ročne počas väčšiny dvadsiateho storočia. Do konca storočia sa priemerná hladina svetového oceánu pravdepodobne zvýši najmenej o jednu stopu (0,3 metra) nad úroveň z roku 2000, a to aj v prípade, že emisie skleníkových plynov budú v nasledujúcich desaťročiach relatívne nízke.

Ilustrácia č.1 : Znázornenie satelitných pozorovaní morských údajov – zvýšenie hladiny morí - V rámci predmetnej ilustrácie môžeme zaznamenať stúpajúcu líniu, ktorá predstavuje zvyšovanie hladiny morí od roku 1933 po súčasnosť.



Zdroj: NOAA Climate.gov na základe údajov, ktoré poskytol Philip Thompson z Havajskej univerzity.

S ohľadom na údaje zaznamenané v ilustrácii je možné skonštatovať, že v súčasnosti nie je nastolená otázka či hladina morí stúpa, ale skôr to, do akej miery naďalej stúpať bude. Napriek tomu vzťah medzi hladinou morí a globálnou teplotou pravdepodobne nebude lineárny, čo komplikuje odhady stúpania hladiny morí v otepľujúcom sa svete. Podľa Lindseyho názoru bude hladina svetových morí po roku 2100 potenciálne naďalej stúpať v dôsledku pokračujúceho pohlcovania tepla z hlbokých oceánov a úbytku ľadovej pokrývky Grónska a Antarktídy. Očakáva sa preto, že hladina svetového oceánu zostane zvýšená ešte stovky rokov.¹¹ Vzhľadom na predmetný výklad je možné zhodnotiť, že medzi hlavné dôsledky zvýšenia hladiny mora patrí erózia pláží, zaplavenie delt, ako aj záplavy a strata mnohých močiarov, mokradí, resp. zaplavenie ostrovných štátov. Zvýšená slanosť sa pravdepodobne stane problémom v pobrežných vodonosných vrstvách a systémoch ústí v dôsledku prenikania slanej vody.¹²

2. Vymedzenie výziev pre medzinárodné právo verejné v kontexte stúpajúcej hladiny morí

Zvyšovanie hladiny morí je problematika, ktorá vyvodzuje dôsledky nie len pre životné prostredie ako také, ale aj pre samotné medzinárodné právo verejné ako právny systém upravujúci vzťahy medzi subjektami majúcimi medzinárodnoprávnu subjektivitu. Na začiatku tejto podkapitoly je potrebné poukázať na vedecké skutočnosti z predošlej podkapitoly tvoriace dôležitý kontext pre posúdenie právneho rozmeru zvyšovania hladiny morí. Podľa údajov

¹¹ *Ibidem*.

¹² NEUMANN, E. J., YOHE, G., NICHOLLS, R., MANION, M. *Sea-Level Rise & Global Climate Change: A Review of Impacts to U.S. Coasts*. In: Center climate change and energy solution. [online] 2000, [cit.2024-03-27]. Dostupné na: <https://www.c2es.org/document/sea-level-rise-global-climate-change-a-review-of-impacts-to-u-s-coasts/>.

zverejnených Medzivládny panelom pre zmenu klímy (ďalej ako „IPCC“) ¹³ bude niekoľko malých nízko položených ostrovov nachádzajúcich sa v južnom Tichom oceáne a Indickom oceáne v najbližších päťdesiatich rokoch kompletne zaplavených. ¹⁴ Táto situácia nastoľuje množstvo kľúčových otázok na medzinárodné právo verejné a vrhá svetlo na potrebu komplexného právneho prístupu k týmto výzvam. ¹⁵ Kumulácia klimatických udalostí v rôznych regiónoch sveta nepochybne zvyšuje urgentnosť posudzovania a riešenia právnych otázok spojených s nárastom hladiny morí. Komisia OSN pre medzinárodné právo, ktorej úlohou je skúmať a analyzovať základné otázky, ktorým čelí medzinárodný právny systém, zriadila prostredníctvom svojich kompetencií otvorenú pracovnú skupinu na tému *"Zvyšovanie hladiny morí a medzinárodné právo"*. V predbežnom hodnotení problematiky z roku 2018 konštatovala, že viac ako 70 štátov je alebo pravdepodobne bude priamo ovplyvnených zvyšovaním hladiny morí, čo predstavuje viac ako tretinu štátov medzinárodného spoločenstva. V nedávnom období zamerala svoju pozornosť na diskutovanú problematiku aj asociácia - nezisková organizácia so sídlom vo Veľkej Británii, pod názvom Asociácia pre medzinárodné právo (*International law association*) (ďalej len ako „ILA“). ILA predstavuje zoskupenie odborníkov na medzinárodné právo, ktorá disponuje poradným štatútom pri viacerých špecializovaných agentúrach OSN. ¹⁶ V novembri 2012 ILA zriadila Komisiu pre medzinárodné právo a zvyšovanie hladiny morí s dvojdielnym mandátom, a to skúmať možné dôsledky zvyšovania hladiny morí a dôsledky čiastočného a úplného zaplavenia štátneho územia alebo jeho vyľudnenia, najmä malých ostrovných a nízko položených štátov podľa medzinárodného práva; a vypracovať návrhy na postupný rozvoj medzinárodného práva v súvislosti s možnou stratou celého štátneho územia a *morských zón alebo ich častí v dôsledku zvyšovania hladiny morí* vrátane dopadov na štátnosť, štátnu príslušnosť a ľudské práva. ¹⁷

V súvislosti s logickým sledom tvrdených skutočností v predmetnej kapitole, je možné konštatovať, že rastúca hladina morí s istotou vplýva na určovanie morských hraníc a teritoriálnych nárokov pobrežných štátov, v súvislosti s čím môžu vzniknúť spory o teritoriálne nároky a práva prístupu. Jedným z logickejších riešení sa zdá byť výstavba umelých ostrovov (známe ako „artificial island“), aby štát mohol pokračovať vo svojej existencii v súlade s tradičnými pravidlami štátnosti. Dobrým príkladom tejto praxe sú Maldivy, ktoré v súvislosti so zvyšovaním hladiny morí vybudovali umelý ostrov Hulhumalé vedľa svojho hlavného mesta Malé. Ostrov Hulhumalé, ktorý vznikol vyťažením piesku z dna oceánu a jeho následným vysypaním do plytkej lagúny, má rozlohu viac ako štyristo hektárov, ktoré sa týčia do výšky troch metrov nad súčasnou hladinou mora. Na ostrove sa nachádza nemocnica, školy, vládne budovy, obchodné zóny a obytné zóny. ¹⁸ Problémom je, že tento druh stavebného úsilia je mimoriadne nákladný, a preto sa môže v mnohých prípadoch ukázať ako neprekonateľný.

Druhou stratégiou, ktorá sa javí ako možnosť pre zanikajúci malý ostrovný štát, je „privlastnenie územia“ pomocou terra nullius. Podľa Stáleho dvora medzinárodnej

¹³ IPCC *Sea Level Rise and Implications for Low-Lying Islands, Coasts and Communities*. [online] Ch. 04. [cit.2024-03-27]. Dostupné na: <https://www.ipcc.ch/srocc/chapter/chapter-4-sea-level-rise-and-implications-for-low-lying-islands-coasts-and-communities/>.

¹⁴ V máji 2016 päť Šalamúnových ostrovov zmizlo v dôsledku zvýšenia hladiny morí zatiaľ čo do júla 2017 postihol rovnaký osud ďalšie ostrovy v Mikronézii.

¹⁵ Treba v tomto rámci podotknúť, že zvyšovanie hladiny morí je uznanou vedeckou skutočnosťou, ktorá svojou existenciou otvára nové výzvy pre medzinárodné právo.

¹⁶ International Law Association. *About Us*. [online]. [cit.2024-03-13]. Dostupné online: https://www.ila-hq.org/en_GB.

¹⁷ VIDAS, D., FREESTONE, D., MCAADAM, J. *International Law and Sea Level Rise: Report of the International Law Association Committee on International Law and Sea Level Rise*. Leiden/Boston. In: Brill. [online]. 2009. 86 pp. [cit.2024-03-13]. Dostupné online: <https://doi.org/10.1163/22116001-03501037>.

¹⁸ MUSMANNI, G. D. *Hulhumalé, Maldives: Monumental climate adaptation effort raises hope in a threatened paradise*. In: Global Center on Adaption. [online]. 2022, [cit.2024-04-05]. Dostupné online: <https://gca.org/hulumale-maldives-monumental-climate-adaptation-effort-raises-hope-in-a-threatened-paradise/>.

spravodlivosti vo veci týkajúcej sa právneho postavenia východného Grónska z roku 1933¹⁹ (*Case Concerning the Legal Status of Eastern Greenland*) si pojem efektívnej okupácie vyžaduje určitý skutočný výkon alebo prejav zvrchovanosti.²⁰ Problémom je identifikovať oblasť, ktorá v súčasnosti nespadá pod jurisdikciu žiadneho štátu, keďže dnes sa to vo všeobecnosti nepovažuje za uskutočniteľné.²¹

Tretím riešením danej problematiky by sa javil prenájom územia potápajúcim štátom. Koncepcia prenájmu územia je v medzinárodnom práve dobre známa.²² Hoci medzinárodné právo neposkytuje štandardný model prenájmu, územný prenájom medzi štátmi je definovaný zmluvou, ktorá zahŕňa minimálne tri obligatórne prvky: povahu a stupeň jurisdikcie, ktorú prenajímateľ prenáša na štát nájomcu, trvanie prenájmu a náhradu, ktorá sa má zaplatiť za prenajaté územie.²³ Pre všetky situácie „pôžičky“ je spoločné to, že prenajímajúci štát si zachováva formálnu zvrchovanosť nad prenajatým územím. Dôležité je, že zatiaľ čo úplná evakuácia obyvateľstva potopeného štátu a jeho premiestnenie do rôznych štátov vedie k zániku štátnosti, vyvstáva otázka či štát, ktorého územie je potopené, môže prežiť ako subjekt medzinárodného práva, ak vykonáva účinnú kontrolu nad územím prenajatým od iného štátu, na ktoré úplne alebo čiastočne premiestnil svoje obyvateľstvo. Treba zdôrazniť, že hoci by sa štátnosť mohla považovať za zachovanú, veľmi obmedzená prax prenajatých území ukazuje, že vlastnícky titul štátu prenajímateľa ho neoprávňuje rozšíriť svoju kontrolu na námorné zóny pred prenajatým územím, s výnimkou obmedzenej časti teritoriálneho mora.²⁴ Okrem toho riešenie prostredníctvom prenajatých území by zostalo dočasným riešením na zachovanie štátnosti, keďže prenájom by mal pravdepodobne dátum skončenia platnosti, po ktorom by sa územie vrátilo pod plnú kontrolu prenajímajúceho štátu. Riešenie problémov súvisiacich so zvyšovaním hladiny morí si prirodzene vyžaduje aj samotnú medzinárodnú spoluprácu a koordináciu medzi štátmi či už v univerzálnej forme alebo v medziach regionalizmu. Dobrým príkladom takej spolupráce je Fórum tichomorských ostrovov, ktoré spája región s cieľom riešiť naliehavé otázky a výzvy (aj v súvislosti so zvyšovaním hladiny morí), podporovať spoluprácu a kooperáciu pri dosahovaní spoločných cieľov. Fórum bolo založené roku 1971 a má 18 členov: Austrália, Cookove ostrovy, Federatívne štáty Mikronézie, Fidži, Francúzska Polynézia, Kiribati, Nauru, Nová Kaledónia, Nový Zéland, Niue, Palau, Papua-Nová Guinea, Republika Marshallove ostrovy, Samoa, Šalamúnove ostrovy, Tonga, Tuvalu a Vanuatu.²⁵

V rámci tejto kapitoly prirodzene vyvstáva otázka aplikácie Dohovoru OSN o morskom práve (ďalej aj ako „UNCLOS“) v súvislosti so zvyšovaním hladiny morí,²⁶ ktorého cieľom je okrem iného, zakotviť medzinárodné právne normy a zásady pre riadenie práv a povinností

¹⁹ Case Concerning the Legal Status of Eastern Greenland (Denmark v Norway) .1933. Rep Series A/B No.53.

²⁰ KOHEN, M., HEBIÉ M. *Acquisition of Territory*. In: Max Planck Encyclopedia of Public International Law. Oxford Public International Law. [online]. 2011, para. 31. [cit.2024-04-05]. Dostupné online: <https://doi.org/10.1093/law:epil/9780199231690/e11118>.

²¹ ALLEN, E. *Climate Change and Disappearing Island States: Pursuing Remedial Territory*. In: Brill Open Law. Routledge London. [online]. 2018, [cit.2024-04-05]. Dostupné online: <https://doi.org/10.1163/23527072-00101008>.

²² Tento právny koncept vychádza zo súkromnoprávných koncepcií týkajúcich sa vlastníctva a práv s ním spojených: Pozri LAUTERPACHT, H., *Private Law Sources and Analogies of International Law*. Hamden, 1970. s. 181-190. Pre detailnú analýzu pozri: STRAUSS, M.J., *Territorial Leasing in Diplomacy and International Law*. Leiden: Brill Nijhoff, [online], 2015. [cit.2024-04-01]. Dostupné online: <https://doi.org/10.1163/9789004293625>.

²³ *Ibidem*.

²⁴ CALIGIURI, A. *The implications of sea-level rise for of sea-level rise of international law, Sinking States: The statehood dilemma in the face of sea-level rise*. In: QILJ. [online], 2022 vol. 91, pp. 23-37. [cit.2024-04-01]. Dostupné na: <https://www.qil-qdi.org/sinking-states-the-statehood-dilemma-in-the-face-of-sea-level-rise/>.

²⁵ Pacific Island Forum, *18 Countries and Territories. One Blue Pacific Continent*. [online]. [cit.2024-04-01]. Dostupné online: <https://forumsec.org/pacific-islands-forum>.

²⁶ Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí č. 44/2009 Z. z., o prijatí Dohody o uplatňovaní ustanovení Dohovoru Organizácie Spojených národov o morskom práve z 10. decembra 1982 o ochrane a využívaní transzonálnych populácií rýb a populácií rýb migrujúcich na veľké vzdialenosti. Dostupné online: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2009/44/>.

týkajúcich sa práv morských vôd, vrátane ochrany životného prostredia a hospodárskeho využívania morských zdrojov. Treba poznamenať, že počas rokovaní o UNCLOS v rokoch 1973 až 1982 sa o zvyšovanie hladiny morí nehovorilo.²⁷ Pri spätnom pohľade na túto časovú medzeru medzi medzinárodným povedomím o zmene klímy vrátane jej vplyvu na oceán a hladinu morí vznikla už viackrát spomínaná medzera v medzinárodnom práve, ktorá sa už v súčasnosti výrazne prejavuje. Je teda možné konštatovať, že UNCLOS sa výslovne nezaobera otázkami súvisiacimi so zvyšovaním hladiny morí, napríklad tým, či sa musia prehodnotiť a aktualizovať základné línie (*baselines*) a mapy z dôvodu regresie pobrežia spôsobenej zvyšovaním hladiny morí. Prirodzene, vo vzduchu visí otázka: vyžadovala by sa vzhľadom na zvyšovanie hladiny morí zmena existujúcich právne stanovených námorných hraníc? Aj keď v súčasnosti neexistuje jednotná odpoveď na položenú otázku, je však možné vyvodiť určité závery zo Správy pracovnej skupiny Komisie OSN pre medzinárodné právo v rámci pracovného programu skupiny 2023 (posúdenie témy Komisiou OSN pre medzinárodné právo - *Sea-level rise in relation to international law*).

Členovia pracovnej skupiny vo všeobecnosti vyjadrili podporu predbežným pripomienkam spolupredsedom (Co-Chairs) v prospech pevných základných línií, pričom zohľadnili najmä skutočnosť, že UNCLOS nebráni ich zavádzaniu, a to najmä z dôvodu zachovania štátnosti potápajúcich sa ostrovných štátov. Zároveň zdôraznili, že je nevyhnutné, aby konečný výsledok práce Komisie OSN pre medzinárodné právo v tejto oblasti zabezpečil ochranu zvrchovaných práv štátov nad ich námornými priestormi. Ďalšou navrhovanou možnosťou na zabezpečenie právnej stability bola práve zmena a doplnenie Dohovoru OSN o morskom práve, čo sa však v rámci diskusie na predmetnú tému zhodnotilo za veľmi zložitý a komplikovaný krok. Podľa slov členov predmetnej pracovnej skupiny by sa napokon mohlo zväziť zvolanie stretnutia štátov, ktoré sú zmluvnými stranami UNCLOS s cieľom interpretovať tento nástroj vrátane podrobného preskúmania textu, kontextu, predmetu a účelu jeho príslušných ustanovení.²⁸ Niektorí členovia pracovnej skupiny sa domnievali, že ďalšou možnosťou na zabezpečenie právnej stability v súvislosti so zvyšovaním hladiny morí by bol vznik pravidla medzinárodného obyčajového práva. Odvolávali sa na *prima facie* náznaky vytvorenia nového pravidla medzinárodného obyčajového práva, ktoré by stanovilo pevné východiská. Bolo však vyjadrené stanovisko, že je príliš skoro na to, aby sa vyvodili akékoľvek súvisiace závery, pokiaľ ide o *existenciu rozšírenej praxe a opinio juris* v prospech základných línií a zachovania námorných zón, či už na regionálnej alebo medzinárodnej úrovni. Dôraz sa však kládol na nový trend praxe a názorov štátov založených na dobromyseľnom výklade UNCLOS. V rámci diskusie na prednesený návrh sa reagovalo zaujímavou „konceptiou“, a to o možnej aplikácii článku 31 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve,²⁹ ktorý by poskytol využiteľný a autentický prostriedok výkladu Dohovoru OSN o morskom práve. Takýto výklad by mohol mať formu rezolúcie zo zasadnutia štátov, ktoré sú zmluvnými stranami UNCLOS. Bolo zdôraznené, že následná prax, ako prostriedok výkladu UNCLOS, by mohla predstavovať užitočnú alternatívu k vytvoreniu pravidla medzinárodného obyčajového práva. V súvislosti s problematikou režimov *sui generis* sa objavili otázky týkajúce sa možnosti, ako by medzinárodné spoločenstvo mohlo riešiť výzvy štátov, ktoré čelí strate územia v dôsledku zvyšovania hladiny morí. Navrhovalo sa, aby pracovná skupina zvažila zavedenie štatútu *sui generis* pre územia zaplavené v dôsledku stúpajúcej hladiny morí, najmä s ohľadom na to, že tento jav nie je len prírodným fenoménom, ale aj dôsledkom ľudskej činnosti. Hoci bol

²⁷ International Law Commission, *Report on the work of the seventy-fourth session 2023*. Sea-level rise in relation to international law. (A/78/10). Dostupné online: <https://legal.un.org/ilc/reports/2023/>.

²⁸ *Loc.cit.*

²⁹ Vyhláška Ministerstva zahraničných vecí č. 15/1988 Zb., zo 4. septembra 1987 o Viedenskom dohovore o zmluvnom práve. Dostupné online: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1988/15/>.

podporený flexibilný prístup k základným líniam, zaznela aj výzva na dôkladnú diskusiu o výhodách a možnostiach režimov *sui generis*.

Záverom tejto kapitoly je možné objektívne zhodnotiť, že z uvedených výziev vyplýva potreba pre medzinárodné právo pružne reagovať na nové environmentálne, klimatické výzvy a vyvíjať mechanizmy, ktoré umožnia zabezpečiť ochranu životného prostredia, práva jednotlivcov a udržateľný rozvoj v kontexte zvyšujúcej sa hladiny morí.

III. VPLYV ZVYŠOVANIA HLADINY MORÍ NA ENVIRONMENTÁLNE VYSÍDLŔOVANIE OSÔB

Ako už bolo naprieč článkom viackrát spomenuté, téma vplyvu zvyšovania hladiny morí na vysídľovanie predstavuje komplexný problém, ktorý zahŕňa nielen environmentálne a sociálne faktory, ale aj otázky zvrchovanosti, práv osôb a inštitucionálnej pripravenosti na adekvátne zvládnutie tejto krízy. Rozsiahle nútené vysídľovanie predstavuje vážnu hrozbu pre južnú a východnú Áziu, najmä vzhľadom na ich geografickú polohu a populačnú hustotu. Dôvodom je, že zvyšovanie hladiny morí bude mať neprimeraný vplyv na ich početné obyvateľstvo žijúce v nízko položených oblastiach. Šesť z desiatich ázijských veľkomiest sa nachádza na pobreží (Jakarta, Šanghaj, Tokio, Manila, Bangkok a Bombaj). Čína má pritom 41 % svojej populácie, 60 % svojho bohatstva a 70 % práve v mestách nachádzajúcich sa v pobrežných oblastiach.³⁰ V Afrike nájdeme ďalšie milióny zraniteľných osôb, najmä v okolí delty Nílu a na západnom pobreží Afriky. Zmena štruktúry zrážok by mala obzvlášť závažné dôsledky na potravinovú bezpečnosť v subsaharskej Afrike. Ostatné ostrovné štáty majú tendenciu mať vysokú úroveň rozvoja a vysokú hustotu obyvateľstva okolo svojho pobrežia. Napríklad polovica obyvateľov Karibiku žije vo vzdialenosti do 1,5 km od pobrežia.

Doposiaľ neexistuje jednotný záväzný medzinárodnoprávny nástroj, ktorý by obsahoval osobitné ustanovenia o cezhraničnom pohybe vyvolanom zmenou klímy a o ochrane osôb, ktoré sú postihnuté a/alebo sa presúvajú v dôsledku nepriaznivých účinkov zmeny klímy, ako je napríklad diskutované zvyšovanie hladiny morí. Medzinárodné právo verejné v súčasnosti nepriznáva osobám postihnutým nepriaznivými dôsledkami zmeny klímy vrátane stúpania morskej hladiny žiadny osobitný právny status.³¹ Avšak vzhľadom na osobitnú situáciu, ktorej môžu čeliť osoby postihnuté zvyšovaním hladiny morí v dôsledku povahy tohto nepriaznivého účinku zmeny klímy, môžu mať osobitné potreby, ktoré by bolo potrebné riešiť aj z právneho hľadiska. Vplyv zvyšovania hladiny morí na osoby postihnuté touto situáciou teda vyvoláva otázky, ako by sa tieto osoby mali chrániť a aké existujúce právne rámce sú potenciálne uplatniteľné na túto situáciu (*lex lata*) a či sú existujúce právne rámce dostatočne komplexné, koherentné alebo špecifické, aké sú ich obmedzenia a či by boli opodstatnené v ich aplikovateľnosti na skúmanú problematiku (*lex ferenda*).³²

1. Definičný rébus: klimatický utečenec, environmentálny utečenec alebo environmentálny vysídlenec?

Medzinárodnoprávne, ako aj vnútroštátne právne a normatívne rámce chránia práva mnohých rôznych skupín nútených a nedobrovoľných posunov obyvateľstva ako napr. utečencov, osôb bez štátnej príslušnosti a osôb vysídlených vo svojich krajinách v dôsledku katastrof a konfliktov. Vzhľadom na zhoršujúce sa dôsledky klimatických zmien sa však objavuje aj nová kategória nedobrovoľných vysídlení, v prípade ktorých existuje "medzera" v

³⁰ YE, S., QINGYU, M. *The Areal Conditions, Bases and Differences of the Rural Urbanization in China's Coastal Development Region*. Academia Sinia, Institute of Geography. In: GeoJournal 21. [online]. 1990, Vol. 21. pp. 39–48. [cit.2024-04-05]. Dostupné online: <https://doi.org/10.1007/bf00645306> . s. 42-43.

³¹ UNGA, A/CN.4/752, International Law Commission, Sea-level rise in relation to international law. 19. Apríla 2022. s. 58/107.

³² *Loc.cit.*

ochrane ich práv. Environmentálne vysídlené osoby by sme mohli definovať ako osoby, ktoré sú nútené alebo podnietené k migrácii, pretože samotné žitie sa stalo neudržateľným v dôsledku množiacich sa prírodných katastrof alebo nezvratnej degradácie environmentálnych zdrojov v dôsledku pomaly nastupujúcich dôsledkov zvyšovania hladiny morí a rozširovania púští. Potenciálny rozsah vysídľovania a trvalého presídľovania v súvislosti so zmenou klímy (odhaduje sa, že do roku 2050 to bude 50 až 200 miliónov ľudí, väčšinou v rozvojových krajinách) predstavuje významnú právnu, ale aj politickú výzvu.³³ Krajiny na Parížskej klimatickej konferencii v roku 2015 vyzvali Varšavský medzinárodný mechanizmus pre straty a škody, aby pripravil odporúčania na riešenie vysídľovania spôsobeného zmenou klímy, čo vyvolalo medzinárodnoprávne povedomie o potrebe riešenia problematiky klimatického vysídľovania.³⁴ Po prvýkrát sa hlavy štátov a predsedovia vlád stretli 19. septembra 2016 na celosvetovej úrovni v New Yorku v rámci Valného zhromaždenia OSN o otázkach súvisiacich s migráciou a utečencami. Predstavitelia deklarovali odkaz, že otázky migrácie a utečencov sa stali hlavnými témami medzinárodnej agendy. Prijatím Newyorskej deklarácie o utečencoch a migrantoch³⁵ členské štáty OSN vyjadrili potrebu komplexného prístupu k mobilite ľudí a posilnenej spolupráci na celosvetovej úrovni.³⁶ Logickým dôsledkom vyššie spomínaných udalostí bolo zahrnutie medzinárodného vysídľovania v súvislosti so zmenou klímy do Globálneho paktu o utečencoch³⁷ (2018) a Globálneho paktu o bezpečnej, riadenej a pravidelnej migrácii³⁸, známy aj ako Marakéšsky pakt o migrácii z roku 2018. Predpoklad, že všetky osoby postihnuté zmenou klímy a nútené migrovať by mali byť označené za utečencov, je však dosť problematický. Zhodujúce sa názory právnej spoločnosti zastávajú názor, že všetky osoby vysídlené v dôsledku klimatických zmien si zaslúžia najvyššiu formu ochrany podľa práva, ale nie nevyhnutne podľa utečeneckého práva. Na podporu tohto názoru je v prvom rade potrebné vysvetliť nesprávne pomenovanie klimatických utečencov alebo environmentálnych utečencov.

V rámci odborných diskusií a článkov sa veľa krát na osoby vysídlené z environmentálnych dôvodov aplikuje pojem *klimatický alebo environmentálny utečenec*. Ako už bolo vyššie naznačené, pojem „environmentálny utečenec“ alebo „klimatický utečenec“ nie sú z hľadiska medzinárodného práva právnym pojmom. Predmetný názor zastáva aj Sadako Ogata, bývalá Vysoká komisárka OSN pre utečencov a vedci ako Gaim Kibreab, ktorí deklarujú že klimatickí utečenci v skutočnosti nie sú utečencami podľa noriem ženevského práva a to konkrétne Dohovoru z roku 1951 o právnom postavení utečencov³⁹. Podľa článku 1A predmetného Dohovoru o utečencoch sa za utečenca považuje len osoba, ktorá prekročí medzinárodné hranice z dôvodu opodstatneného strachu z prenasledovania na základe rasy, náboženstva, národnosti, členstva v spoločenskej alebo politickej organizácii. Keďže environmentálni utečenci nespĺňajú toto kritérium, nie sú utečencami *stricto sensu*. Aj keď samotný termín environmentálny utečenec alebo pojem klimatického utečenca nie sú právne definované, pôvodne ich spopularizoval Lester Brown z Worldwatch Institute v 70. rokoch, ale

³³ ZETTER, R. *Environmentally Displaced People*. In: Refugees study center. University of Oxford. [online]. 2018, vol. 11/2008. [cit.2024-04-05]. Dostupné online: <https://www.rsc.ox.ac.uk/policy/environmentally-displaced-people>.

³⁴ DESHWAL, V.S., SHRIVASTAVA, S. *The Curious Case of Environmental Refugees: Environmental Refugees May be Better Protected Without Being Declared as "refugees"*. In: OIDA International Journal of Sustainable Development. West Bengal National University of Juridical Sciences. [online]. 2019, Vol. 12. No. 11, pp. 31-42. [cit.2024-04-05]. Dostupné online: <https://ssrn.com/abstract=3571737>. s.33-35.

³⁵ New York Declaration for Refugees and Migrants, 2016. UN Doc.(A/RES/71/1).

³⁶ Marakéšsky pakt o migrácii má priniesť dohodu. In: Odpadyportal [online]. 2018. [cit.2023-10-08]. Dostupné online: <https://www.odpadyportal.sk/Dokument/104442/marakessky-pakt-o-migracii-prinesie-dohodu-precitajte-si-uplne-znenie.aspx>.

³⁷ Global Compact on Refugees, 2018. UN Doc. (A/RES/73/151).

³⁸ Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, 2018. UN Doc. (A/CONF.231/3).

³⁹ Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 319/1996 Z.z., účinnosť od 19.11.1996, Ženevský Dohovor o právnom postavení utečencov z roku 1951. Dostupné online: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1996/319/>.

celosvetového uznania sa mu dostalo v roku 1985, keď ho Essam El Hinnawi použil v publikácii Programu OSN pre životné prostredie (tiež známe aj ako „UNEP“).⁴⁰

V mnohých odborných diskusiách, snažiacich sa riešiť problematiku environmentálneho vysídľovania, sa odvoláva na normy Ženevského práva z roku 1951 (ďalej v texte aj ako Dohovor o utečencoch). Je však dôležité poznamenať, že tento medzinárodnoprávny nástroj je pre úpravu environmentálne vysídlených osôb plne nepostačujúci. A to vzhľadom na historické dôvody prijatia Dohovoru o utečencoch, ktoré prioritne reaguje na povojnový kontext, keď environmentálne vysídľovanie nebolo plne na programe medzinárodných diskusií, aj keď už dochádzalo k prírodným katastrofám. Aj samotná zmena a opätovné otvorenie nových rokovaní o "utečencoch" v kontexte súčasnej krízy by mohlo predstavovať veľké riziko pre samotný Dohovor o utečencoch. Bývalý vysoký komisár OSN pre utečencov Antonio Guterres sa k predmetnej úvahe vyjadril so slovami, že v súčasnom kontexte poznačenom emotívnymi diskusiami o migrácii by potencionálne rozšírenie Dohovoru o utečencoch znamenalo riziko jeho právneho oslabenia.⁴¹ Aj z pohľadu aplikačnej úrovne sa Dohovor o utečencoch z roku 1951 javí ako nevyhovujúco postavený, nakoľko sa jeho normy týkajú len osôb, ktoré prekročia štátnu hranicu, zatiaľ čo veľký počet environmentálne vysídlených osôb zostáva vo svojej krajine, a teda k prekročeniu hraníc z ich strany nedochádza.

V teórii práva Európskej únie sa objavuje aj blízky pojem *environmentálny migrant*, avšak ani tento pojem nebol v prameňoch práva Európskej únie definovaný ani zakotvený.⁴² Takýto pojem bol v rámci Európskej únie spomenutý aj v projekte s názvom „*Migrácia, životné prostredie a zmena klímy*“ financovaný Európskou úniou. Tento portál bol vytvorený v rámci projektu MECLEP (Evidence for Policy), ktorý sa realizoval od januára 2014 do marca 2017. Cieľom projektu bolo prispieť k celosvetovej znalostnej základni o vzťahu medzi migráciou, životným prostredím a klimatickými zmenami. Konkrétne sa zameriaval na formulovanie politických možností, ako môže migrácia vrátane vysídľovania a plánovaného premiestňovania využiť stratégie adaptácie na environmentálne a klimatické zmeny.⁴³ Vhodnejším pojmom na pomenovanie osôb sťahujúcich sa v dôsledku nepriaznivých podmienok, vyvolaných z dôvodu klimatických zmien sa javí pomenovanie *environmentálne vysídlená osoba alebo osoba vysídlená z dôvodu klimatických zmien*.

2. Medzinárodnoprávna ochrana práv environmentálne vysídlených osôb v dôsledku zvyšovania hladiny morí

Čiastkovú záväznú medzinárodnoprávnú úpravu v smere ochrany práv osôb vysídlených z dôvodu klimatických zmien je možné nájsť v Rámcovom dohovore o zmene klímy z roku 1992⁴⁴ a na neho nadväzujúcej Parížskej dohode,⁴⁵ ktoré sa formovali a vznikali pod gesciou Organizácie Spojených národov. Podľa článku 4 ods.1 pís.b) Rámcového dohovoru o zmene klímy sa štáty zaviazali: „...formulovať, realizovať, publikovať a pravidelne aktualizovať

⁴⁰ BLACK, R. *Environmental refugees: myth or reality?* Working Paper No.34, UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2001.

⁴¹ PRIEUR, M. et. al. *Draft Convention on the International Status of Environmentally-Displaced Persons*. In: *Revue Européenne de Droit de l'Environnement* [online] 2008, vol. 12 (4). pp. 395-406. [cit.2024-04-05]. Dostupné online: <https://doi.org/10.3406/reden.2008.2058>.

⁴² JANKUV, J. *Medzinárodnoprávna ochrana práva osôb vysídlených z environmentálnych dôvodov*. In: ŠMIGOVÁ, K. (ed.). *Liber Amicorum Dalibor Jílek*. Beroun: Eva Rozkotová. 2023. ISBN 978-80-87488-52-2., s. 142.

⁴³ IOM, *Migration, Environment, and climate change: Evidence for policy* [online]. [cit.2024-04-05]. Dostupné online: <https://environmentalmigration.iom.int/migration-environment-and-climate-change-evidence-policy-meclep>.

⁴⁴ Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí č. 548/2006 Z.z. o prijatí Rámcového dohovoru OSN o zmene klímy. Dostupné online: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2006/548/>.

⁴⁵ Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí č. 99/2017 Z.z., o prijatí Rámcového dohovoru Organizácie Spojených národov o zmene klímy Parížska dohoda. Dostupné online: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2017/99/>.

národné programy a tam, kde je to vhodné, aj regionálne programy obsahujúce opatrenia na zmiernenie zmeny klímy riešením antropogénnych emisií zo zdrojov a záchytov všetkých skleníkových plynov, ktoré nie sú riadené Montrealským protokolom, ako aj opatrenia, ktoré umožnia primeranú adaptáciu na zmenu klímy...“ Podľa výkladu predmetného článku, je možné pripísať záväzok štátom reagovať danými opatreniami aj na situácie vysídlenia osôb v dôsledku zmeny klímy a teda zvyšovania hladiny morí. Uvedený názor a s tým súvisiacu relevanciu medzinárodnoprávnej úpravy v oblasti klimatických zmien pre ochranu vysídlených osôb v súvislosti so zmenou klímy, potvrdzuje aj zriadenie takzvanej Pracovnej skupiny pre vysídlenie na 21. konferencii zmluvných strán Rámcového dohovoru o zmene klímy.

Podľa slov Jankuva, potenciál ochrany osôb v súvislosti s problematikou ochrany životného prostredia môžeme vyvodiť aj z kodifikačnej práce Komisie OSN pre medzinárodné právo, a to konkrétnejšie z nezáväzného dokumentu s názvom „*Návrh zásad ochrany životného prostredia vo vzťahu k ozbrojeným konfliktom, s komentárom.*“ V zásade 8 predmetného dokumentu s názvom *Human Displacement* sa uvádza, že štáty, medzinárodné organizácie a iní príslušní aktéri by mali prijať vhodné opatrenia na prevenciu, zmiernenie a nápravu škôd na životnom prostredí v oblastiach, kde sa nachádzajú osoby vysídlené v dôsledku ozbrojeného konfliktu alebo cez ktoré prechádzajú a zároveň poskytnúť pomoc a podporu týmto osobám a miestnym komunitám. V komentári k danej zásade sa uvádza, že sa zaoberá neúmyselnými environmentálnymi dôsledkami vysídľovania osôb v dôsledku ozbrojeného konfliktu a naznačuje možnosť ich prepojenia. Návrh zásad sa pritom sústreďuje na medzinárodné aj vnútroštátne vysídlenie. Opodstatneným nástrojom ochrany osôb postihnutých zvyšovaním hladiny morí sa javí aj „*dvojitý prístup ochrany osôb v prípade katastrof*“, založený na právach a potrebách v Návrhu článkov Komisie OSN pre medzinárodné právo o ochrane osôb v prípade katastrof z roku 2016,⁴⁶ a to konkrétne pomocou článku 2 predmetného Návrhu, ktorý znie nasledovne: „*Účelom týchto návrhov článkov je uľahčiť primeranú a účinnú reakciu na katastrofy a znížiť riziko katastrof tak, aby boli uspokojené základné potreby dotknutých osôb pri plnom rešpektovaní ich práv.*“ Pokiaľ ide o ochranu osôb postihnutých zvyšovaním hladiny morí, tieto dva prístupy (založené na právach a potrebách) sa nemusia nevyhnutne vylučovať, ale najlepšie je vnímať ich ako vzájomne sa dopĺňajúce: ochrana osôb postihnutých zvyšovaním hladiny morí by mala uspokojovať ich potreby a takáto reakcia sa musí uskutočňovať pri plnom rešpektovaní ich práv.⁴⁷

Prvým špecializovaným regionálnym dohovorom, ktorý výslovne upravuje problematiku ochrany práv osôb vysídlených z environmentálnych faktorov, je *Dohovor o ochrane a pomoci vnútorne vysídleným osobám* z diele Africkej únie, nazývaný aj ako Kampalsky dohovor.⁴⁸ Kampalský dohovor je výsledkom regionálneho úsilia nájsť riešenia problémov týkajúcich sa nútenej migrácie, zhoršovania životného prostredia, konfliktov a porušovania ľudských práv. Spája teda normatívne a inštitucionálne prvky regionálnych postupov vrátane prevencie, riadenia a riešenia konfliktov, ochrany ľudských práv a obnovy životného prostredia. Kampalsky dohovor je síce dieťom Africkej únie, ale je výsledkom jedinečnej spolupráce medzi Africkou úniou a kľúčovými medzinárodnými partnermi, ako sú UNHCR, IOM a ICRC. Tieto organizácie boli členmi konzultačnej skupiny, ktorá pripomienkovala a pomáhala formovať predchádzajúci návrh dohovoru. O znení sa následne rokovalo na sérii stretnutí právnych expertov, ktoré sa konali v rokoch 2007 a 2008. Konečný návrh dohovoru bol prijatý

⁴⁶ Draft articles on the protection of persons in the event of disasters adopted by the International Law Commission at its sixty-eighth session, in 2016 and submitted to the General Assembly as a part of the Commission's report covering the work of that session (A/71/10). para. 48.

⁴⁷ UNGA, A/CN.4/752, International law commission, Sea-level rise in relation to international law. s. 59/107.

⁴⁸ JANKUV, J. *Environmentalizácia medzinárodného práva verejného a jej vplyv na právo Európskej únie a právny poriadok Slovenskej republiky*. Praha: Leges. 2021, ISBN 978-80-7502-580-7, s. 197-198.

na treťom ministerskom zasadnutí Africkej únie o utečencoch, navrátilcoch a vysídlených osobách, ktoré sa konalo v roku 2008 v Addis Abebe v Etiópii. Na vôbec prvom regionálnom samite za účasti hláv štátov a predsedov vlád Africkej únie, ktorý sa konal v októbri 2009 v Kampale v Ugande, sa posúdilo a schválilo znenie dohovoru.⁴⁹ Kampalský dohovor obsahuje kľúčové ustanovenia týkajúce sa ochrany osôb a komunit vysídlených v dôsledku zmeny klímy a zhoršovania životného prostredia. Medzi ciele dohovoru, ktoré sú podrobne opísané v článku 3 Kampalského dohovoru, patrí podpora miestnych, vnútroštátnych a regionálnych opatrení na zmiernenie, zákaz a odstránenie základných príčin vysídľovania; vytvorenie právneho rámca na predchádzanie svojvoľnému vysídľovaniu; vytvorenie právneho rámca pre spoluprácu a solidaritu medzi štátmi; poskytnutie právneho nástroja na ochranu a pomoc vnútorne vysídleným osobám; stanovenie úloh a zodpovedností štátov.⁵⁰ Podľa článku 1 písm. k) sa definícia vnútorne vysídlených osôb vzťahuje nielen na "osoby alebo skupiny osôb, ktoré boli nútené alebo povinné utiecť alebo opustiť svoje domovy alebo miesta obvyklého pobytu" v dôsledku udalostí vrátane prírodných alebo človekom spôsobených katastrof, ale aj na osoby, ktoré tak urobili v predstihu pred katastrofami alebo s cieľom vyhnúť sa ich ničivým účinkom. To má zahŕňať osoby, ktoré sa presťahovali s cieľom vyhnúť sa účinkom katastrof spojených s environmentálnymi faktormi, ako sú sucho alebo záplavy. Za vnútorne vysídlené osoby možno považovať aj osoby, ktoré sú nedobrovoľne vysídlené v dôsledku adaptačných opatrení štátov (v článku 1 ods. 1 sa uvádza, že vnútorné vysídlenie sa vzťahuje aj na "nedobrovoľný alebo nútený pohyb, evakuáciu alebo premiestnenie osôb."). Predmetný Kampalský dohovor vytvára priestor pre ochranu environmentálne vysídlených osôb.

V končenom dôsledku sa v rámci diskusií odborníkov medzinárodného práva, mnohokrát otvára diskusia ochrany práv osôb environmentálne vysídlených, prostredníctvom pravidiel ochrany ľudských práv. Hoci stúpanie hladiny morí samo osebe nepredstavuje porušenie ľudských práv, má potenciál nepriaznivo ovplyvniť užívanie ľudských práv chránených medzinárodnými aj regionálnymi dohovormi, najmä práv už zraniteľných osôb a skupín. Cieľom medzinárodných dohovorov o ľudských právach je univerzálnosť v priestore a čase. Aj keď nehovoria konkrétne o časoch katastrof, majú poslanie uplatňovať sa za každých okolností. Žiadny konvenčný text o ľudských právach nevyklučuje obdobie katastrofy zo svojho časového rozsahu uplatňovania. Jediným platným dohovorom, ktorý výslovne potvrdzuje svoje uplatňovanie v situáciách rizika a humanitárnej núdze, vrátane prírodných katastrof, je Dohovor o právach osôb so zdravotným postihnutím z roku 2006⁵¹ (článok 11). V prípade ostatných dohovorov je ich časová uplatniteľnosť v prípade katastrofy implicitná. Takýto výklad možno dať Paktu OSN o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach z roku 1966.⁵² V ňom sa v čl. 11 právo každej osoby na stravu, prístrešie a ošatenie. Článok 11 bol v roku 1996 vo všeobecnom komentári⁵³ Výboru pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva vyložený tak, že sa vzťahuje na všetkých, a to aj počas obdobia núdzového stavu. Možno ho považovať za rovnaký pre všetky články oboch paktov z roku 1966 vrátane článku 6 Paktu o občianskych a politických právach⁵⁴ o práve na život a článku 12 o práve na zdravie v Pakte o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach. Právo na život a právo na zdravie sú pravdepodobne tie, ktoré

⁴⁹ ABEBE, A.M. *The Kampala Convention and environmentally induced displacement in Africa*. In: *The Emerging Law of Forced Displacement in Africa*. [online] 2016, [cit.2024-04-05]. Dostupné online: <https://doi.org/10.4324/9781315618227>.

⁵⁰ *Loc.cit.*

⁵¹ Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí č. 317/2010 Z.z., Dohovor o právach osôb so zdravotným postihnutím. Dostupné online: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2010/317/20100710>.

⁵² Vyhláška Ministra zahraničných vecí z 10. mája 1976 ,120/1976 Zb., Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach. Dostupné online: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1976/120/>.

⁵³ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR). *General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant)*, E/1992/23.

⁵⁴ Vyhláška Ministra zahraničných vecí z 10. mája 1976 ,120/1976 Zb., Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach. Dostupné online: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1976/120/>.

najlegitímnejšie spadajú pod osobitný právny režim environmentálne vysídlených osôb. Je síce pravdou, že v podmienkach Rady Európy nie je možné nájsť explicitne špecifikovanú právnu úpravu týkajúcu sa ochrany práv environmentálne vysídlených osôb, avšak Európsky súd pre ľudské práva (ďalej len ako „ESLP“) nepriamo, a teda implicitne, reagoval na skúmanú problematiku napr. v prípade *Sufi s Elmi proti Spojenému kráľovstvu (sťažnosť č. 8319/07 and 11449/07, 28 november 2011)*. ESLP v predmetnom prípade zistil, že nedostatok zdrojov štátu na zvládnutie prirodzene sa vyskytujúceho fenoménu môže vytvoriť také zúfale podmienky, ktoré zaručujú doplnkovú ochranu podľa čl. 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.⁵⁵

Ďalším dôležitým krokom bolo prijatie Rezolúcie č. 6/2018⁵⁶ Komisiou pre medzinárodné právo a zvyšovanie hladiny morí na 78. konferencii ILA ktorá sa konala 19. - 24. augusta 2018 v austrálskom Sydney. Účelom *Sydney Declaration of Principles on the Protection of Persons Displaced in the Context of Sea Level Rise*, resp. Deklarácie zo Sydney, je poskytnúť štátom usmernenia v oblasti predchádzania, zmierňovania a zvládania vysídľovania osôb, ku ktorému dochádza v súvislosti so zvyšovaním hladiny morí, a to na základe príslušných medzinárodných právnych ustanovení, zásad a rámcov. Zásada 1 Deklarácie zo Sydney stanovuje, že štáty majú primárnu povinnosť a zodpovednosť poskytnúť ochranu a pomoc osobám s obvyklým pobytom na územiach pod ich jurisdikciou, ktoré sú postihnuté zvyšovaním hladiny morí. Táto povinnosť zahŕňa prijatie preventívnych aj nápravných opatrení. V zásade 2 sa okrem toho stanovuje, že štáty sú povinné nediskriminačne rešpektovať ľudské práva osôb pod ich jurisdikciou, ktoré sa presúvajú v súvislosti so zvyšovaním hladiny morí.⁵⁷ Deklarácia zo Sydney následne uplatňuje zásady ľudských práv v súvislosti s konkrétnymi formami pohybu obyvateľstva, ktoré sa buď už realizujú, alebo sa predpokladá, že sa budú realizovať v súvislosti so zvyšovaním hladiny morí, ako sú evakuácie, migrácia a plánované premiestnenia. Zároveň uznáva, že tieto presuny sú často problematické a vyžadujú si dôkladné konzultácie a plánovanie, aby sa zabránilo väčšej zraniteľnosti, ochudobneniu a sociálnej fragmentácii komunit.

Je oprávnené tvrdiť, že medzinárodné právo verejné postupom času začína reagovať na problematiku ochrany práv environmentálne vysídlených osôb z dôvodu zvyšovania hladiny morí, avšak jeho progres je možné označiť za pomalý a v mnohých prípadoch aj nedostačujúci. Riešenie problematiky ochrany práv osôb vysídlených v dôsledku zvyšovania hladiny morí si vyžaduje nielen opatrenia na adaptáciu a zmiernenie následkov, ale aj primeranú ochranu práv dotknutých osôb, vrátane prístupu k dôstojnému životnému štandardu, bezpečnému presídleniu a ochrane ich kultúrnych a sociálnych identít.

3. Kiribati, topiaci sa raj v južnom Tichomorí

Kiribati, predstavuje ostrovný štát v strednej časti Tichého oceánu, ktorému koncom 20. a začiatkom 21. storočia hrozilo, že stúpajúca hladina mora znečistí a nakoniec zatopí nízko položené ostrovy Kiribati. Vláda Kiribati skúmala stratégie na prípravu krajiny na budúcnosť a na zaistenie bezpečnosti občanov v budúcnosti. Medzi možné dlhodobé riešenia patrí podpora emigrácie kvalifikovaných pracovníkov, ako aj nákup pôdy v iných častiach Tichého oceánu a vytvorenie umelých ostrovčekov v oceáne - podobne ako v prípade ropných vrtných plošín na mori, na ktoré by sa mohlo presťahovať obyvateľstvo v prípade, že by sa niektoré alebo všetky ostrovy Kiribati stali neobývatelnými. V roku 2014 vláda kúpila približne 8 štvorcových míľ

⁵⁵ Oznámenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí č. 209/1992 Zb., Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Dostupné online: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1992/209/>.

⁵⁶ Committee on international law and sea level rise, Resolution 6/2018, Sydney Declaration of Principles on the Protection of Persons Displaced in the Context of Sea Level Rise.

⁵⁷ BURSON, B. *Sea-Level Rise and International Law*. In: New Zealand Foreign affairs and trades. [online]. [cit.2024-04-05]. Dostupné online: <https://www.mfat.govt.nz/en/media-and-resources/sea-level-rise-and-international-law-bruce-burson/>.

(20 km²) pôdy na fidžijskom ostrove Vanua Levu, za účelom využitia doplnkovej produkcie potravín, vzhľadom na skutočnosť, že veľká časť úrodnej pôdy bola zničená v dôsledku jej zaplavenia morskou vodou. Klimatické zmeny na Kiribati ovplyvňujú produkciu plodín, rybolov, výskyt chorôb a zásobovanie obyvateľov Kiribati sladkou vodou. V nadväznosti na problematiku zvyšovania hladiny morí v Kiribati, je dôležité poukázať na známy prípad Ioana Teitiota. Ioane Teitiota, ako občan Kiribati, požiadal novozélandskú vládu o azyl v roku 2013 tvrdiac, že dôsledky zmeny klímy a stúpania hladiny morí ho prinútili k nútenej migrácii. O dva roky neskôr Nový Zéland Teitiotovu žiadosť o ochranu zamietol. Občan Kiribati sa odvolal proti zamietnutiu priznania postavenia utečenca na novozélandskom najvyššom súde. Odvolateľ sa od svojich požiadaviek neodklonil a naďalej tvrdil, že dôsledky klimatických zmien na Kiribati, konkrétne zvyšovanie hladiny oceánov a zhoršovanie životného prostredia, nútia občanov opustiť ostrovný štát. Najvyšší súd konštatoval, že vplyvy klimatických zmien na Kiribati nespĺňajú podmienky na priznanie postavenia utečenca, pretože žiadateľ nebol vystavený prenasledovaniu, ktoré sa vyžaduje podľa Dohovoru o utečencoch z roku 1951. Okrem toho, že súd konštatoval neexistenciu vážnej ujmy alebo vážneho porušenia ľudských práv v prípade, že by sa sťažovateľ mal vrátiť na Kiribati, vyjadril aj obavy z rozšírenia rozsahu pôsobnosti Dohovoru o utečencoch z roku 1951 a otvorenia dverí miliónom ľudí, ktorí čelia ťažkostiam v dôsledku klimatických zmien. Pán Teitiota po vyčerpaní všetkých možných vnútroštátnych prostriedkov sa následne obrátil na kvázi súdny orgán zriadený Medzinárodným paktom o občianskych a politických právach, a to konkrétne na Výbor OSN pre ľudské práva (ďalej len ako „Výbor“). Výbor v tomto prípade akceptoval predložené odborné dôkazy, ktoré potvrdzujú, že stúpajúca hladina morí a rýchly rast populácie na Kiribati výrazne ohrozili dodávky pitnej vody pričom 60 % obyvateľstva závisí výlučne na pridelových zásobách čerstvej vody. Okrem toho Výbor uznal relevanciu a dôveryhodnosť argumentácie navrhovateľa (Teitiota), že živobytie mnohých obyvateľov krajiny je závislé od samozásobiteľského poľnohospodárstva, ktoré sa stalo neudržateľným v dôsledku vplyvov stúpajúcej hladiny morí.⁵⁸

Výbor však dospel k záveru, že aj keď prístup k pitnej vode a pestovanie poľnohospodárskych plodín predstavujú pre obyvateľov značné ťažkosti, tieto faktory nečinia ich životné podmienky neprekonateľnými a preto deportácia žiadateľa na Kiribati neporušuje článok 6 (konkrétne porušenie práva na život) Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach. Okrem toho Výbor odmietol tvrdenie sťažovateľa, že jeho právo na život bolo porušené v dôsledku eskalujúceho násillia vyplývajúceho z preľudnenia, keďže ohrozenie života podľa uvedeného článku musí byť *osobné*, a všeobecná situácia násillia sama o sebe nie je postačujúcim základom na porušenie práva na život. Hoci Výbor výslovne uznal, že náhle aj pomaly nastupujúce udalosti spôsobené zmenou klímy vytvárajú reálne riziko, že Kiribati môže byť úplne zatopené, čo môže viesť k rozsiahlemu vysídleniu obyvateľstva, odmietol, že by toto riziko bolo *bezprostredné*, ako sa vyžaduje na to aby došlo k porušeniu spomínaného článku 6. Samotný Výbor vzal na vedomie existujúce úsilie kiribatskej vlády o riešenie zmeny klímy prostredníctvom národného akčného programu adaptácie a zdôraznil, že Kiribati a OSN zostáva ešte čas na intervenčné opatrenia proti dôsledkom zmeny klímy.

Hoci Teitiota v predmetnom konaní neuspel, rozhodnutie Výboru a jeho právne zhodnotenie tejto veci malo prelomový význam, keďže Výbor dospel k záveru, že štáty sú v konečnom dôsledku povinné zdržať sa násillného vrátenia jednotlivcov na územia, kde klimatické zmeny predstavujú bezprostredné a reálne ohrozenie ich práva na život. Je však dôležité poukázať na

⁵⁸ SINCLAIR-BLAKEMORE, A. *Teitiota v New Zealand: A Step Forward in the Protection of Climate Refugees under International Human Rights Law?* In: Oxford Human Right Hub [online]. 2020, [cit. 2024-03-08]. Dostupné online: <https://ohrh.law.ox.ac.uk/teitiota-v-new-zealand-a-step-forward-in-the-protection-of-climate-refugees-under-international-human-rights-law/>.

to, že toto rozhodnutie udáva vysokú hranicu potrebnú na preukázanie porušenia článku 6 Paktu. Kiribati je už dlho považované za obzvlášť náchylné na zmenu klímy. Ak teda dôsledky zmeny klímy na Kiribati nespĺňajú tento prah, je ťažké si predstaviť, aká situácia by ho spĺňala. Záverom možno konštatovať, že hoci prah stanovený v článku 6 zostáva vysoký, toto rozhodnutie slúži ako varovanie pre štáty, že pri posudzovaní žiadostí o azyl a utečencov musia brať do úvahy účinky zmeny klímy. Bude zaujímavé sledovať ako sa s týmito žiadosťami budú štáty vyrovnávať v budúcnosti.

V kontexte „*environmentálnej*“ jurisdikcie Výboru je relevantné rozobrať si aj rozhodnutie Daniel Billy a ďalší proti Austrálii (sťažnosť Torres Strait Islanders). Skupina ôsmich domorodých obyvateľov ostrova Torres Strait, ktorí sú austrálskymi štátnymi príslušníkmi, predložila Výboru sťažnosť proti austrálskej vláde. Títo obyvatelia pochádzajú z malých, nízko položených ostrovov Boigu, Poruma, Warraber a Masig, ktoré sú súčasťou austrálskych Torreských ostrovov. Sťažovatelia tvrdili, že klimatické zmeny, ako silné záplavy a stúpajúca hladina mora, majú vážny negatívny dopad na ich tradičný spôsob života, kultúru a živobytie. Záplavy zničili rodinné hroby, čo ohrozuje ich duchovné spojenie s predkami a zmeny počasia poškodili pôdu, čo obmedzilo dostupnosť tradičných potravín. Ostrovania ďalej deklarovali, že Austrália nevyvinula dostatočné úsilie na ochranu ich práv pred vplyvmi klimatických zmien, najmä v oblasti modernizácie infraštruktúry a znižovania emisií skleníkových plynov. Sťažnosť však predovšetkým poukazuje na porušenie ich práv podľa Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach, konkrétne práv na kultúru, súkromie a život. Výbor v rámci svojich kompetencií v septembri 2022 uznal, že Austrália porušila deklarované práva poškodených domorodých obyvateľov. Austrália bola okrem, iného povinná ďalšie opatrenia na ochranu komunity, ako aj poskytnúť odškodnenie a zapojiť sa do konzultácií s miestnymi komunitami na posúdenie ich potrieb.⁵⁹ Tento prípad je významným krokom v boji proti klimatickým zmenám, ktorý vyžaduje silnejšie národné a medzinárodné úsilie na ochranu domorodých komunit a ich tradičných práv, a to aj v spojitosti so zvyšujúcou hladinou morí.

IV. ZÁVER

Záverom tohto článku je možné konštatovať, že sa potvrdila domnienka deklaráujúca environmentálne vysídlenie z dôvodu zvyšovania hladiny morí ako zložitý a mnohostranný globálny problém s vážnymi dôsledkami pre postihnuté komunity, životné prostredie a globálnu stabilitu. Je priam nevyhnutné, aby sa zo strany štátov prijali opatrenia na ochranu a podporu týchto komunit, a zároveň sa minimalizovali dôsledky zvyšovania hladiny morí prostredníctvom účinných opatrení zameraných na zmierňovanie klimatických zmien. Súčasný stav v danej problematike je možné zhodnotiť tak, že medzinárodné právo postupom času síce začína reagovať na problematiku ochrany práv environmentálne vysídlených osôb z dôvodu zvyšovania hladiny morí, avšak jeho progres je možné označiť za pomalý a v mnohých prípadoch aj nedostačujúci. Hoci existujú určité medzinárodnoprávne nástroje, ktoré môžu poskytnúť istú mieru ochrany (pozri kapitolu II.) v súčasnej dobe však stále neexistuje univerzálny medzinárodnoprávny rámec na poskytnutie špecifickej ochrany pre tých, ktorí sú vysídlení v dôsledku environmentálnych faktorov, najmä zvyšovania hladiny mora. Tento stav vytvára značné právne a humanitárne výzvy, ktoré vyžadujú širšiu diskusiu a hľadanie adekvátnych riešení zo strany medzinárodného spoločenstva.

V rámci zhodnotenia tvrdených skutočností, s ohľadom na vývoj medzinárodného práva v danej problematike a za použitia metód uvedených v úvode práce, je možné skonštatovať, že

⁵⁹ Climate Change Litigation Database: *Petition of Torres Strait Islanders to the United Nations Human Rights Committee alleging violations stemming from Australia's inaction on climate change*. [online]. [cit.19.06.2024]. Dostupné na: <https://climatecasechart.com/non-us-case/petition-of-torres-strait-islanders-to-the-united-nations-human-rights-committee-alleging-violations-stemming-from-australias-inaction-on-climate-change/>.

existuje určitá „*normatívna medzera*“ v ochrane práv environmentálne vysídlených osôb čo spôsobuje skutočnosť, že súčasné existujúce medzinárodnoprávne nástroje sú nepostačujúcimi na riešenie otázok ochrany environmentálne vysídlených osôb z dôvodu zvyšovania hladiny morí. Samotné riešenia predmetnej situácie by mohli zahŕňať aj vytvorenie nových právnych nástrojov prostredníctvom dohovorov alebo protokolov, ktoré by poskytli špecifickú ochranu environmentálne vysídleným osobám na univerzálnej úrovni. Do úvahy taktiež pripadá aj rozšírenie existujúcich právnych rámcov. Aktualizácia a rozšírenie existujúcich právnych nástrojov pripadá však do úvahy len s ohľadom na skutočnosť, že by to neoslabilo samotné postavenie dotknutého dohovoru resp. protokolu. Akcesoricky k daným riešeniam prirodzene patrí aj posilnenie medzinárodnej spolupráce medzi krajinami, vrátane výmeny informácií a najlepších praktík, a spolupráce na spoločných riešeniach.

KEÚČOVÉ SLOVÁ

environmentálne vysídlenie, zvyšujúca hladiny morí, utečenec, ľudské práva, medzinárodnoprávna regulácia

KEYWORDS

environmental displacement, rising sea levels, refugee, human rights, international regulation

POUŽITÁ LITERATÚRA

1. ABEBE, A. M. *The Kampala Convention and environmentally induced displacement in Africa*. In: The Emerging Law of Forced Displacement in Africa. [online] 2016, [cit.2024-04-05]. Dostupné na: <https://doi.org/10.4324/9781315618227>.
2. ALLEN, E. *Climate Change and Disappearing Island States: Pursuing Remedial Territory*. In: Brill Open Law. Routledge London. [online]. 2018, [cit.2024-04-05]. Dostupné online: <https://doi.org/10.1163/23527072-00101008>.
3. BLACK, R. Environmental refugees: myth or reality? Working Paper No.34, UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2001.
4. BURSON, B. *Sea-Level Rise and International Law*. In: New Zealand Foreign affairs and trades. [online]. [cit.2024-04-05]. Dostupné online: <https://www.mfat.govt.nz/en/media-and-resources/sea-level-rise-and-international-law-bruce-burson/>.
5. CALIGIURI, A. *The implications of sea-level rise for of sea-level rise of international law, Sinking States: The statehood dilemma in the face of sea-level rise*. In: QILJ. [online]. 2022 vol. 91, pp. 23-37. [cit.2024-04-01]. Dostupné na: <https://www.qil-qdi.org/sinking-states-the-statehood-dilemma-in-the-face-of-sea-level-rise/>.
6. Case Concerning the Legal Status of Eastern Greenland (Denmark v Norway).1933. pcij Rep Series A/B No.53.
7. CoastAdapt, Global climate change and sea-level rise [online]. 2017. [cit. 2024-03-25]. Dostupné online: <https://coastadapt.com.au/global-climate-change-and-sea-level-rise>.
8. Committee on International Law and Sea Level rise, Resolution 6/2018, Sydney Declaration of Principles on the Protection of Persons Displaced in the Context of Sea Level Rise.
9. Climate Change Litigation Database: Petition of Torres Strait Islanders to the United Nations Human Rights Committee alleging violations stemming from Australia's inaction on climate change. [online]. [cit.19.06.2024]. Dostupné na: [Dostupné na: https://climatecasechart.com/non-us-case/petition-of-torres-strait-islanders-to-the-](https://climatecasechart.com/non-us-case/petition-of-torres-strait-islanders-to-the-)

- united-nations-human-rights-committee-alleging-violations-stemming-from-australias-inaction-on-climate-change/.
10. DESHWAL, V. S., SHRIVASTAVA, S. *The Curious Case of Environmental Refugees: Environmental Refugees May be Better Protected Without Being Declared as "refugees"*. In: OIDA International Journal of Sustainable Development. West Bengal National University of Juridical Sciences. [online]. 2019, Vol. 12, No. 11, pp. 31-42. [cit.2024-04-05]. Dostupné online: <https://ssrn.com/abstract=3571737>.
 11. DEMPSEI, C. *What's the Difference Between Sea and Ocean?*. In: Geography Realm. [online]. 2023, [cit. 2024-03-25]. Dostupné online: <https://www.geographyrealm.com/what-is-the-difference-between-a-sea-and-an-ocean/>.
 12. Draft articles on the protection of persons in the event of disasters adopted by the International Law Commission at its sixty-eighth session, in 2016 and submitted to the General Assembly as a part of the Commission's report covering the work of that session (A/71/10).
 13. Global Compact on Refugees, 2018. UN Doc. (A/RES/73/151).
 14. Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, 2018. UN Doc. (A/CONF.231/3).
 15. HALL, N. *Moving Beyond its Mandate? UNHCR and Climate Change Displacement*, In: Displacement, Development, and Climate Change: International organizations moving beyond their mandates. St. Antonys College Oxford University. [online]. 2016, 1st ed. [cit. 2024-07-28]. Dostupné online: <https://doi.org/10.4324/9781315639758>. s. 97.
 16. International Law Association, *About Us* [online]. [cit.2024-03-13]. Dostupné online: https://www.ila-hq.org/en_GB.
 17. International Law Commission, *Report on the work of the seventy-fourth session 2023*, Sea-level rise in relation to international law. (A/78/10). Dostupné online: <https://legal.un.org/ilc/reports/2023/>.
 18. IOM, *Migration, Environment, and climate change: Evidence for policy* [online]. [cit.2024-04-05]. Dostupné online: <https://environmentalmigration.iom.int/migration-environment-and-climate-change-evidence-policy-meclep>.
 19. IPCC, *Sea Level Rise and Implications for Low-Lying Islands, Coasts and Communities*. [online] Ch. 04. [cit.2024-03-27]. Dostupné na: <https://www.ipcc.ch/srocc/chapter/chapter-4-sea-level-rise-and-implications-for-low-lying-islands-coasts-and-communities/>.
 20. JANKUV, J. *Environmentalizácia medzinárodného práva verejného a jej vplyv na právo Európskej únie a právny poriadok Slovenskej republiky*. Praha: Leges. 2021, ISBN 978-80-7502-580-7, s. 197-198.
 21. JANKUV, J. *Medzinárodnoprávna ochrana právo osôb vysídlených z environmentálnych dôvodov*. In: ŠMIGOVÁ, K. (ed.). *Liber Amicorum Dalibor Jílek*. Beroun: Eva Rozkotová. 2023. ISBN 978-80-87488-52-2., s. 142.
 22. KINGSLEY, F. *What's the Difference Between Sea and Ocean?* [online]. 2023. [cit. 2024-03-25] Dostupné online: <https://www.geographyrealm.com/what-is-the-difference-between-a-sea-and-an-ocean/>.
 23. KOHEN, M., HÉBIE, M. *Acquisition of Territory*. In: Max Planck Encyclopedia of Public International Law. Oxford Public International Law. [online]. 2011, para. 31.

- [cit.2024-04-05]. Dostupné online: <https://doi.org/10.1093/1aw:epil/9780199231690/e1118>.
24. LINDSEY, R. *Climate Change: Global Sea Level*. In: Climate.gov. [online]. 2022, [cit. 2024-03-30]. Dostupné online: <https://www.climate.gov/news-features/understanding-climate/climate-change-global-sea-level>.
25. Marakéšsky pakt o migrácii má priniesť dohodu, In: *Odpadyportal* [online]. 2018. [cit.2023-10-08]. Dostupné online: <https://www.odpadyportal.sk/Dokument/104442/marakessky-pakt-o-migracii-prinesie-dohodu-precitajte-si-uplne-znenie.spx>.
26. MUSMANNI, G. D. *Hulhumalé, Maldives: Monumental climate adaptation effort raises hope in a threatened paradise*. In: Global Center on Adaption. [online]. 2022, [cit.2024-04-05]. Dostupné online: <https://gca.org/hulumale-maldives-monumental-climate-adaptation-effort-raises-hope-in-a-threatened-paradise/>.
27. NEUM, E. J., YOHE, G., NICHOLLS, R., MANION, M. *Sea-Level Rise & Global Climate Change: A Review of Impacts to U.S. Coasts*, [online] 2000. [cit.2024-03-27]. Dostupné na: <https://www.c2es.org/document/sea-level-rise-global-climate-change-a-review-of-impacts-to-u-s-coasts/>.
28. NICHOLLS, R., CAZENAVE, A. *Sea-Level Rise and Its Impact on Coastal Zones*. In: Science. [online]. 2010, vol. 328. pp. 1517-1520. N.Y. [cit. 2024-07-28]. Dostupné online: <https://www.science.org/doi/10.1126/science.1185782>.
29. NEUMANN, E. J., YOHE, G., NICHOLLS, R., MANION, M. *Sea-Level Rise & Global Climate Change: A Review of Impacts to U.S. Coasts*. In: Center climate change and energy solution. [online] 2000, [cit.2024-03-27]. Dostupné na: <https://www.c2es.org/document/sea-level-rise-global-climate-change-a-review-of-impacts-to-u-s-coasts/>.
30. New York Declaration for Refugees and Migrants, 2016. UN Doc.(A/RES/71/1).
31. SINCLAIR-BLAKEMORE, A. *Teitiota v New Zealand: A Step Forward in the Protection of Climate Refugees under International Human Rights Law?* Oxford Human Right Hub [online]. 2020, [cit. 2024-03-08]. Dostupné online: <https://ohrh.law.ox.ac.uk/teitiota-v-new-zealand-a-step-forward-in-the-protection-of-climate-refugees-under-international-human-rights-law/>.
32. Oznámenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí č. 209/1992 Zb., Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Dostupné online: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1992/209/>.
33. Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí č. 99/2017 Z.z., o prijatí Rámcového dohovoru Organizácie Spojených národov o zmene klímy Parížska dohoda. Dostupné online: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2017/99/>.
34. Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí č. 317/2010 Z.z., Dohovor o právach osôb so zdravotným postihnutím. Dostupné online: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2010/317/20100710>.
35. Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí č. 44/2009 Z. z., o prijatí Dohody o uplatňovaní ustanovení Dohovoru Organizácie Spojených národov o morskom práve z 10. decembra 1982 o ochrane a využívaní transzonálnych populácií rýb a populácií rýb migrujúcich na veľké vzdialenosti. Dostupné online: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2009/44/>.
36. Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí č. 548/2006 Z.z o prijatí Rámcového dohovoru OSN o zmene klímy. Dostupné online: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2006/548/>.

37. Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 319/1996 Z.z., Ženevský Dohovor o právnom postavení utečencov z roku 1951. Dostupné online: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1996/319/>.
38. Pacific Island Forum, *18 Countries and Territories. One Blue Pacific Continent* [online]. [cit.2024-04-01]. Dostupné online: <https://forumsec.org/pacific-islands-forum>.
39. PRIEUR, M. et. al. *Draft Convention on the International Status of Environmentally-Displaced Persons*. In: Revue Européenne de Droit de l'Environnement [online] 2008, vol. 12 (4). pp. 395-406. [cit.2024-04-05]. Dostupné online: <https://doi.org/10.3406/reden.2008.2058>.
40. SnowBrains, *Climate Change: Global Sea Level Has Risen* [online]. 2020 [cit. 2024-03-25]. Dostupné online: <https://snowbrains.com/climate-change-global-sea-level-has-risen/>.
41. UNGA, A/CN.4/752, International Law Commission, Sea-level rise in relation to international law. 19. Apríla 2022. s. 58/107.
42. UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), *General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant)*, E/1992/23,
43. VIDAS, D., FREESTONE, D., MCAADAM, J. *International Law and Sea Level Rise: Report of the International Law Association Committee on International Law and Sea Level Rise*. Leiden/Boston. In: Brill. [online]. 2009, 86 pp. [cit.2024-03-13]. Dostupné online: <https://doi.org/10.1163/22116001-03501037>.
44. Vyhláška Ministra zahraničných vecí č. 15/1988 Zb. o Viedenskom dohovore o zmluvnom práve. Dostupné online: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1988/15/>.
45. Vyhláška Ministra zahraničných vecí č. 120/1976 Zb., Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach. Dostupné online: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1976/120/>.
46. Vyhláška Ministra zahraničných vecí č. 120/1976 Zb., Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach. Dostupné online: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1976/120/>.
47. YE, S., QINGYU, M. *The Areal Conditions, Bases and Differences of the Rural Urbanization in China's Coastal Development Region* In: GeoJournal 21. [online]. 1990, Beijing 100012 PR Ch. pp 39-48. [cit.2024-04-05]. Dostupné online: <https://doi.org/10.1007/bf00645306>
48. ZETTER, R. Environmentally Displaced People. In: Refugees study center. University of Oxford. [online]. 2018, vol. 11/2008. [cit.2024-04-05]. Dostupné online: <https://www.rsc.ox.ac.uk/policy/environmentally-displaced-people>.

KONTAKTNÉ ÚDAJE AUTORA

Mgr. Laura Gazdagová

ORCID ID: 0009-0003-3903-040X

Interná doktorandka

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Právnická fakulta, Ústav medzinárodného práva a európskeho práva

Kováčska 26, P.O.BOX A-45, 040 75 Košice

Telefónne číslo: +421 911966122

E-mail: laura.gazdagova@student.upjs.sk

THE BORROWING SYSTEM OF HUNGARIAN LOCAL GOVERNMENTS: LEGAL FRAMEWORK, ECONOMIC IMPACT AND FUTURE PROSPECTS

PÔŽIČKOVÝ SYSTÉM MAĎARSKÝCH MIESTNYCH SAMOSPRÁV: PRÁVNÝ RÁMEC, EKONOMICKÝ DOSAH A BUDÚCE VYHLIADKY

*Evelin Anna Halmainé Horváth*¹

<https://doi.org/10.33542/SIC2025-2-04>

ABSTRACT

The borrowing system of Hungarian local governments plays a crucial role in ensuring financial stability while supporting local development. This study provides a comprehensive analysis of the historical development, the legal framework and the economic and social impact of local government borrowing in Hungary. The research highlights the legal foundations based on the European Charter of Local Self-Government and the Hungarian Basic Law, and emphasises the strict borrowing limits imposed to prevent financial imbalances. A comparative approach is used to examine the Hungarian system in relation to other European models, in particular those of the Visegrád countries, highlighting key similarities and differences. While financial stability and debt control are the main advantages of the current system, challenges such as centralisation, administrative burden and limited financial autonomy of local governments are also identified. The study examines alternative sources of financing, including European Union funds and national grant programmes, and assesses their role in reducing local government debt dependency. The findings suggest that future reforms should focus on increasing decentralisation, simplifying borrowing procedures, improving financial literacy and promoting the digitalisation of financial management. These measures could contribute to a more efficient and sustainable municipal financing system in Hungary, while maintaining fiscal discipline.

ABSTRAKT

Pôžičkový systém maďarských miestnych samospráv zohráva kľúčovú úlohu pri zabezpečovaní finančnej stability a zároveň podporuje miestny rozvoj. Táto štúdia poskytuje komplexnú analýzu historického vývoja, právneho rámca a ekonomických a sociálnych dopadov pôžičiek miestnych samospráv v Maďarsku. Výskum zdôrazňuje právne základy založené na Európskej charte miestnej samosprávy a maďarskom Základnom zákone, ako aj prísne limity pre pôžičky, ktoré majú zabrániť finančným nerovnováham. Pomocou porovnávacieho prístupu skúma maďarský systém vo vzťahu k iným európskym modelom, najmä k systémom krajín Východnej Európy, pričom poukazuje na kľúčové podobnosti a rozdiely. Hoci finančná stabilita a kontrola dlhov sú hlavnými výhodami súčasného systému, identifikované sú aj výzvy, ako sú centralizácia, administratívna záťaž a obmedzená finančná autonómia miestnych samospráv.

¹ Dr., University of Győr, Faculty of Law, Győr, Hungary
Univerzita v Győri, Právnická fakulta, Győr, Maďarsko.

Štúdia skúma alternatívne zdroje financovania, vrátane fondov Európskej únie a národných grantových programov, a hodnotí ich úlohu pri znižovaní závislosti miestnych samospráv na pôžičkách. Zistenia naznačujú, že budúce reformy by sa mali zamerať na zvýšenie decentralizácie, zjednodušenie pôžičkových postupov, zlepšenie finančnej gramotnosti a podporu digitalizácie finančného manažmentu. Tieto opatrenia by mohli prispieť k efektívnejšiemu a udržateľnejšiemu systému financovania miestnych samospráv v Maďarsku pri zachovaní fiškálnej disciplíny.

I. INTRODUCTION

In the context of local self-government and the adoption of laws, several levels of regulation can be distinguished, concerning the autonomy of local self-government. The highest level is provided by the European Charter of Local Self-Government, which regulates the rules of self-government and finances in a framework manner, as is typically pointed out in much of the literature² Nonetheless, as several authors point out³, the implementation of the European Charter of Local Self-Government at the interstate level is an endeavor that is not without its challenges. However, none of the Visegrád countries — the Czech Republic, Poland, Hungary, and Slovakia — disputes the application of the Charter in principle.

Secondly, the constitutional framework governing local self-government autonomy and borrowing is delineated in the constitutional rules of the respective nation states⁴. In the context of Hungarian legislation, this provision is regulated in detail in the Basic Law. This phenomenon is therefore considered a distinctive Hungarian characteristic⁵, however the relevance of the financial constitution in the visegrad states is not disputed⁶, the importance of local governmental finances or budgets is usually not emphasised on the constitutional level. The concept of the financial constitution refers to the set of constitutional provisions and principles that establish the fundamental rules for public finances, including budgetary planning, fiscal responsibility, and the division of financial competences among different levels of government.⁷ However, an analysis of the extant literature reveals a clear tendency to

² For details, see: PÁL Ádám (2023): *Financial Autonomy of Local Self-Governments Considering the European Charter of Local Self-Government*. Central European Academy Law Review <https://doi.org/10.62733/2023.1.197-220>.

³ For details, see: RADVAN, Michal - MRKÝVKA, Petr - SCHWEIGL, Johan (2018): *Challenges of the Implementation of the European Charter of Local Self-Government in Czech Legislation*. Lex Localis: Journal of Local Self-Government [https://doi.org/10.4335/16.4.895-906\(2018\)](https://doi.org/10.4335/16.4.895-906(2018)), HOFFMAN István (2018): *Challenges of the Implementation of the European Charter of Local Self-Government in the Hungarian Legislation*. Lex Localis: Journal of Local Self-Government [https://doi.org/10.4335/16.4.929-938\(2018\)](https://doi.org/10.4335/16.4.929-938(2018)), RADWANOWICZ-WANCZEWSKA, Joanna - DĄBEK, Dorota (2018): *Challenges of the implementation of the European charter of local self-government in Polish legislation*. Lex Localis: Journal of Local Self-Government [https://doi.org/10.4335/16.4.971-982\(2018\)](https://doi.org/10.4335/16.4.971-982(2018)).

⁴ For details, see: PÁL Ádám - RADVAN, Michal (2024): *Constitutional Regulation of Local Financial Autonomy in the Visegrad Countries*. Studia Iuridica Lublinensia <https://doi.org/10.17951/sil.2024.33.1.207-227>, ROMÁNOVÁ, Anna - RADVAN, Michal - SCHWEIGL, Johan (2019): *Constitutional Aspects of Local Taxes in the Slovak Republic and in the Czech Republic* Lex Localis: Journal of Local Self-Government [https://doi.org/10.4335/17.3.591-616\(2019\)](https://doi.org/10.4335/17.3.591-616(2019)).

⁵ For details, see: NAGY Zoltán (2022): *Regulation of Public Finances in Light of Financial Constitutionality*. In Legal Studies on Central Europe https://doi.org/10.54171/2022.zn.ropfatilofc_5.

⁶ For details, see: HULKÓ Gábor - RADVAN, Michal (2022): *Regulation of Public Finances in the Czech Republic in Light of Financial Constitutionality*. In Legal Studies on Central Europe https://doi.org/10.54171/2022.zn.ropfatilofc_4, HULKÓ Gábor - RADVAN, Michal: *Regulation of Public Finances in the Czech Republic in Light of Financial Constitutionality*. Legal Studies on Central Europe https://doi.org/10.54171/2022.zn.ropfatilofc_4, ŠTRKOLEC, Miroslav: (2022): *Regulation of Public Finances in Slovakia in Light of Financial Constitutionality*. In Legal Studies on Central Europe https://doi.org/10.54171/2022.zn.ropfatilofc_9, POPLAWSKI, Mariusz - CHARKIEWICZ, Mariusz (2022): *Regulation of Public Finances in Poland in Light of Financial Constitutionality*. In Legal Studies on central Europe https://doi.org/10.54171/2022.zn.ropfatilofc_6.

⁷ ZS. TÓTH Balázs (2014): *A pénzügyi alkotmányosság aktuális kérdései*, In Pázmány Law Working Papers, 2014/25.

prioritize local taxes in the Visegrad countries⁸. This phenomenon can be attributed to the fact that the stringent lending regulations and restrictions are generally specific to Hungarian legislation.

The significance of this research is rooted in the observation that the prevailing rules of local government autonomy - provided that the European Charter of Local Self-Government has been implemented with appropriate legal guarantees - are primarily determined by the degree of financial autonomy of local governments. Therefore, the experience gained from Hungarian regulation on the borrowing rules in the case of local governments can serve as a valuable experience for the legal practice and legislation of the other V4 countries.

The financing system of local governments and its regulation are of paramount importance for the sustainability of public services and the development of local communities. In Hungary, to ensure the economic autonomy and financial stability of local governments, a strict and well-considered legal framework regulates the borrowing possibilities. The framework for this legal environment is provided by the European Charter of Local Self-Government, adopted by the Council of Europe in 1985, which enshrines the principles of local government autonomy and financial independence throughout Europe.

This study aims to provide a thorough analysis of the historical development, legal framework and socio-economic impact of Hungarian local governments' borrowing system. In this context, the regulatory environment of the Visegrád countries is examined in more detail to identify the distinctive features of the Hungarian model and potential areas for its development in light of international experience. A separate section explores the role of grants and European Union funds, which have become increasingly important in local government finance. These resources often substitute for borrowing and enable the implementation of projects that are strategically important for local communities, such as establishing early childhood institutions, renovating transport infrastructure and improving public spaces.

Methodologically, the analysis is grounded in a mixed approach. The core of this approach is comparative legal analysis, which enables the systematic exploration of municipal borrowing regulations in different jurisdictions, with a particular focus on the Visegrád countries. This is complemented by statistical methods that quantify the practical dimensions of borrowing, particularly the volume, structure and socio-economic consequences of municipal debt. Additionally, the study employs traditional legal scholarship methods, such as dogmatic analysis and normative interpretation, with due regard to historical and systemic contexts. A key element of the methodology is identifying convergences and divergences across the legal frameworks under review. This provides a basis for assessing the uniqueness of the Hungarian system and its potential for reform.

Against this background, the primary research question guiding the study is as follows: To what extent, if at all, does the Hungarian legal regulatory system concerning municipal borrowing restrict the economic decision-making autonomy of local governments?

⁸ For details, see: RADVAN, Michal (2018): *Article 9 of the European Charter of Local Self-Government in the Czech Republic*. Financial Law Review, VARTAŠOVÁ, Anna - ČERVENÁ, Karolína (2022): *Real property tax in the countries of Visegrad Group—comparative view*. Studia Iuridica Lublinensia <https://doi.org/10.17951/sil.2022.31.1.191-211>, VARTAŠOVÁ, Anna (2021): *Komparácia systémov miestnych daní v krajinách Východnej štvorky (Comparison of Local Taxes Systems in the Countries of Visegrad Group)*. SSRN Electronic Journal <https://doi.org/10.2139/ssrn.3831209>.

II. A COMPARATIVE OVERVIEW OF LOCAL GOVERNMENT BORROWING REGULATIONS IN EUROPE AND THE VISEGRÁD COUNTRIES

The European Charter of Local Self-Government (1985) is one of the Council of Europe's most important documents for safeguarding the autonomy of local authorities. Article 9 of the Charter explicitly states that local governments must have adequate financial resources of their own, which they are free to allocate as they see fit. It also states that local governments may borrow within their own sphere of competence, provided that the stability of the national economy is not endangered.⁹

This provision serves as a framework regulation throughout Europe, including Hungary. Based on the principles of the Charter, Member States define the financing and borrowing possibilities of local governments in their own national legislation. Hungary promulgated the Charter in 1997¹⁰ and since then it has served as a fundamental pillar of the domestic system of local government financing.

While the Charter sets out these overarching principles, the practical implementation of local government borrowing rules varies significantly across European countries. These differences largely stem from divergent fiscal policies, degrees of local autonomy, and the design of financial control mechanisms at the national level.

In Germany, local governments enjoy greater financial autonomy and can borrow against their own revenues. However, they are subject to strict debt limits imposed at the federal level.

In France, while local governments are not required to obtain central approval for borrowing, the budget law stipulates that loans may only be used for investment purposes and that debt service may not exceed a certain proportion of the local government's own revenues.¹¹

In Spain, local government borrowing was tightened after the 2008 financial crisis: the stability law requires local governments to maintain a balanced budget and to borrow only in exceptional circumstances, subject to strict central supervision.¹²

In Sweden, on the other hand, local governments have considerable freedom to borrow and the level of debt is determined by local decisions, provided that the budget balance is sustainable in the long term.¹³

These countries illustrate well that, in addition to a centralised model similar to Hungary's, there are many alternatives across Europe, ranging from systems that allow greater local autonomy to decentralised but strictly regulated models.

Turning to the Visegrád countries—Hungary, Poland, the Czech Republic, and Slovakia—these nations share historical and economic commonalities but exhibit notable divergences in their local government financing systems, especially regarding borrowing.

The borrowing opportunities available to Hungarian local governments are significantly constrained by a variety of legal and institutional factors. These factors will be discussed in detail in the subsequent sections. A salient feature of the prevailing regulatory framework is the predominance of prior approval requirements for the majority of borrowing transactions, a mandate that is typically executed by the central government. Although financing based on the municipalities' own revenues is permitted under certain conditions, such instances remain

⁹ Article 9 (8) of the European Charter of Local Government.

¹⁰ Act XV of 1997 in Hungary.

¹¹ HASENBERGER, Hannah (2024): *The structuring conditions of local government financialisation in Europe: A comparative perspective* (<https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0308518X241256546>) (Download: 2025.02.15.) <https://doi.org/10.1177/0308518X241256546>.

¹² CABASÉS, Fermín – PASCUAL, Pedro - VALLÉS, Jamie (2006): *The effectiveness of institutional borrowing restrictions: Empirical evidence from Spanish municipalities*. Public Choice 293-313.p. <https://doi.org/10.1007/s11127-006-9116-y>.

¹³ DR. VIGVÁRI András (2011): *Önkormányzati pénzügyek* (<https://www.asz.hu/dokumentumok/t348.pdf>) (Download: 2025.02.02).

relatively rare in practice. Consequently, the financial autonomy of local governments, particularly in relation to development-related investments, has been significantly diminished.

The financing system for Polish local governments is considerably more flexible than that of Hungary; however, it remains subject to strict budgetary constraints. Local governments are permitted to engage in borrowing activities, provided that they remain within the debt limits established by national regulations. These borrowing capacities are subject to further restrictions in the form of debt thresholds linked to the gross domestic product (GDP) and detailed fiscal rules designed to ensure long-term financial sustainability. Moreover, Polish municipalities benefit from access to European Union funds and frequently secure supplementary financing through borrowing mechanisms that complement these EU resources.

The borrowing system applicable to Czech local governments is generally more balanced, although certain regulatory limitations remain in place. In contrast to the practices observed in certain other jurisdictions, local authorities in England are not obligated to obtain the prior approval of the central government for decisions regarding borrowing. Nevertheless, it is imperative that they adhere to debt rules that establish clear fiscal boundaries. The regulatory framework in place permits municipalities to borrow in proportion to their own-source revenues, thereby granting them a higher degree of financial flexibility. Moreover, the Czech model empowers both local and regional governments to implement autonomous fiscal strategies, thereby facilitating long-term economic planning and enhancing local financial autonomy.

In the context of Slovakia, the regulatory framework governing local government borrowing occupies a position between the more restrictive Hungarian model and the more flexible Czech approach. Local governments are permitted to incur debt, provided that they maintain a balanced budget in accordance with statutory requirements. Although no prior approval from the central government is required, the Ministry of Finance exercises oversight of borrowing activities in order to monitor fiscal compliance. Moreover, debt ceiling regulations are in place to ensure that local authorities do not exceed levels of indebtedness considered fiscally sustainable under national legislation.¹⁴

To summarise, while borrowing practices vary across the Visegrád countries, Hungary is distinctive due to its mandatory central government approval for most borrowing transactions. This is in contrast to the other states, which do not have this requirement. This reflects a more centralised approach aimed at balancing local autonomy with fiscal stability.

III. THE EVOLUTION AND REGULATORY FRAMEWORK OF LOCAL GOVERNMENT BORROWING IN HUNGARY

Following the transition to democracy in Hungary, local governments were granted a relatively high degree of financial autonomy. The operation of local governments was regulated by Act LXV of 1990 (Ötv.), which allowed local governments to borrow without the need for central government approval.

In the preceding legal paradigm, the borrowing regime for local governments was distinguished by a considerably elevated degree of financial autonomy. Municipalities were permitted to incur debt freely, provided that such borrowing was supported by their own-source revenues and consistent with available market financing opportunities. The state exercised minimal oversight, reflecting a strong emphasis on the operational independence of local

¹⁴ VARTAŠOVÁ, Anna – BUJŇÁKOVÁ, Mária - HULKÓ Gábor - CSÖRGITS Lajos (2024): *Engineering Structures and Their (non)Taxation by Slovak Real Property Tax (in the V4 Context)*. Gdańskie Studia Prawnicze 1/2024 82-97.p.<https://doi.org/10.26881/gsp.2024.1.06>.

governments. It is important to note that the central government did not provide guarantees for loans contracted by municipalities. As a result, the responsibility for debt repayment rested exclusively with the local governments themselves.¹⁵

These challenges necessitated a fundamental rethinking of the regulatory framework governing local government borrowing. By the mid-2000s, the unrestricted ability to borrow was causing increasing problems. The main reasons were: excessive indebtedness, as local governments often borrowed for infrastructure development without adequate collateral. The widespread use of short-term loans, which led to local governments often borrowing at high interest rates and with short maturities. In addition, a certain percentage of local governments borrowed in foreign currencies (Swiss francs, euros), which led to significant additional burdens due to exchange rate fluctuations, especially during the 2008 economic crisis.¹⁶

To address these issues, the government completely overhauled the local government financing system in 2011. This led to the creation of the current legal regulations (Mötv., Áht.). In order to resolve the situation, the government decided in 2013 to take over the debts of local governments (debt consolidation).

The process took place in two stages:

- In 2013, the state took over the entire debt of municipalities with less than 5,000 inhabitants.
- In 2014, 40-70% of the debt of municipalities with more than 5,000 inhabitants was consolidated, taking into account the debt-bearing capacity of local governments.¹⁷

As a result of the consolidation, the total debt of local governments decreased by about 1,300 billion forints. The measure significantly eased the financial burden on local governments, but also introduced stricter financial regulations. The financing system of local governments has been transformed, with greater reliance on central resources.¹⁸

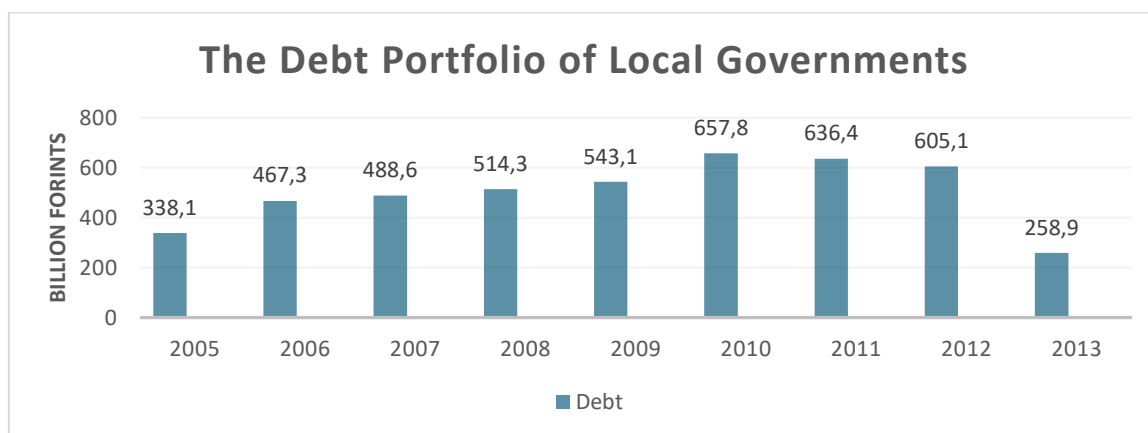


Figure 1: Trends in the Loan Portfolio of Local Governments¹⁹

¹⁵ BENCSIK András (2017): *A helyi önkormányzatok (pénzügyi) autonómiájáról*, PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás, 2017/1, 56-69.p.

¹⁶ HALMOSI Péter (2005): *Az önkormányzati hitelfelvétel lehetőségei az Európai Unió országaiban* (https://acta.bibl.u-szeged.hu/5654/1/gtk_2005_097-105.pdf) (Download: 2025.01.25).

¹⁷ HOFFMAN István – BALÁZS István (2018): *Az önkormányzatok pénzügyi helyzete és finanszírozása 2010 után*, Új Magyar Közigazgatás, 2018/3.

¹⁸ DR. CSÖRGITS Lajos (2013): *A magyar helyi önkormányzati rendszer átalakítása* – Doktori értekezés 227-230. p.

¹⁹ VÉRTESY László (2015): *Magyarázat a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvényhez*.

The impact of these measures was felt both economically and socially. The financial management of local governments became much more transparent. As a result, it became easier to maintain a balanced budget, leading to a more stable state budget. The measures contributed to sustainable governance, although in many cases they caused short-term difficulties. These difficulties manifested themselves at both the local government and societal levels. For local governments, autonomy was reduced, and for society, this was often felt in the form of a reduction in the number of development projects or their temporary suspension.²⁰

Following the reform efforts and debt consolidation, a new regulatory framework was established to ensure long-term fiscal discipline and alignment with European standards. In Hungary, the rules governing local government borrowing are closely aligned with the principles set out in the European Charter of Local Self-Government. The current legal framework is based on three main levels:

1. The Fundamental Law of Hungary (2011)
2. Act CLXXXIX of 2011 on Local Governments (Mötv.)
3. Act CXCV of 2011 on State Finances (Áht.)

The Fundamental Law enshrines the financial responsibility of the state budget and local governments. This is achieved through the balance, sustainability and transparency of the state budget.²¹

It is also stipulated that local governments may only incur debt or engage in debt-generating transactions with the prior consent of the government. An exception to this rule applies if otherwise provided by law.²²

This regulation significantly tightened the previous system, which had allowed local governments greater freedom in borrowing. The aim of the new system is to maintain control over local government debt and ensure the stability of the national budget.

The Local Government Act (Mötv.) regulates the activities and responsibilities of local governments and establishes the basic framework for local government. From the perspective of local government financing, an important provision is that local governments may assume various financial obligations, but only within the limits of their own revenues.²³ In addition, the law reinforces the provision in the Basic Law that makes debt-creating transactions by local governments subject to prior approval by the government.²⁴ Without the government's approval, local governments may only take out liquidity loans that must be repaid within the same fiscal year.²⁵

The Act on State Finances (Áht.) is also based on the provisions of the Basic Law, but introduces additional detailed regulations. When entering into financial obligations, it requires compliance with the Budget Act, local budget regulations and the financial capacity of the local government.²⁶ However, an exception to the requirement of prior approval by the Government is made for obligations based on the local government's own revenues.²⁷

²⁰ HOFFMAN István (2017): *A helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiája Magyarországon – realitás és lehetőség*, Közgazdasági Szemle, 2017/7-8. p.

²¹ Article N of the Fundamental Law of Hungary.

²² Article 34, Paragraph 5 of the Fundamental Law of Hungary.

²³ Mötv. 111.§ (1).

²⁴ Mötv. 111.§ (2).

²⁵ Mötv. 114.§.

²⁶ GYURITA Erzsébet Rita– HULKÓ Gábor – KÁLMÁN János – KIRÁLY Péter Bálint – LAPSÁNYSZKY András (2023): *Általános közigazgatástan* Universitas-Győr Nonprofit Kft. 313.p.

²⁷ Áht. 45.§.

In practice, this legal environment translates into a multi-stage borrowing process, the main steps of which are detailed below. The above rules are subject to strict control, as local governments are required to submit their debt management plans to the government and the Hungarian State Treasury on an annual basis.²⁸

This means that, while in principle local governments retain a degree of financial autonomy, in practice their borrowing capacity is severely restricted. The purpose of the authorisation system is to ensure the stability of the state budget and to prevent excessive indebtedness.

Local government borrowing is strictly regulated to prevent excessive debt growth while ensuring support for local development.

The Borrowing Process:

1. Determining the need to borrow:

Local authorities must first determine why borrowing is necessary and whether the proposed development or project is financially justified. This is usually linked to a long-term development plan.

2. Preparing and approving the budget:

Local governments must prepare a detailed budget that includes the purpose of the loan, the expected return and the expected costs. The budget must fully reflect the financial sustainability of the project and be approved by the representative body.

3. Obtain loan offers from financial institutions:

Before borrowing money, local governments usually seek quotes from several banks or financial institutions. Offers are compared on the basis of interest rates, terms and conditions.

4. Government approval process:

If the local government intends to secure the loan with a government guarantee, the relevant government authority (e.g. the Ministry of Finance) must evaluate the loan application. In such cases, central government approval is also required.

5. Contract signing and loan disbursement:

Once the local government and the bank agree on the terms, the loan agreement is signed. The loan amount is disbursed once all legal requirements have been met.

6. Loan repayment and monitoring:

Local governments include loan repayments in their budgets. The State Audit Office regularly monitors whether local governments comply with borrowing rules and maintain financial sustainability.²⁹

The following table summarises the main advantages and disadvantages of the current system, supported by practical considerations. The effectiveness of the regulation must be evaluated in terms of financial stability and transparency. The current regulatory framework functions well for larger, centrally supported projects, but the rules governing smaller local developments can be cumbersome and impose an administrative burden on local governments. Furthermore, the transparency of the central government and the independence of local decision-making processes should be strengthened within the system.

Below, I provide a comprehensive of the advantages and disadvantages of the system, supplemented by practical examples.

²⁸ Áht. 50.§.

²⁹ SÁGI Judit (2015): *A bankszféra szerepe és érdekeltsége a helyi önkormányzati kincstári rendszerek kialakításában és működtetésében* (<https://prosperitas.uni-bge.hu/wp-content/prosperitas-upload/a-bankszfera-szerepe-es-erdekeltsege-a-helyi-onkormanyzati-kincstari-rendszerek-kialakitasaban-es-mukodteteseben-200.pdf>) (Download: 2025.01.30.).

Advantages	Disadvantages
The system prevents over-indebtedness of local governments.	Local governments are unable to respond quickly to economic opportunities.
Government control helps prevent financial mismanagement.	Development is often delayed by lengthy approval processes.
Local governments cannot take on unsustainable levels of debt.	Centralised control reduces the autonomy of local governments.
Government guarantees ensure the viability of major investments.	The system is less competitive than decentralised models in other countries.

Based on the above advantages and disadvantages, it is clear that the Hungarian local government borrowing system is based on strong centralisation, which ensures stability but may hinder economic development and the autonomy of local governments.³⁰

IV. ALTERNATIVE FINANCING SOURCES FOR LOCAL GOVERNMENTS

Financing options for local governments are not limited to borrowing. Alternative sources of finance, such as grant schemes, European Union funding or national development programmes, offer significant opportunities for local development. These resources not only reduce the debt burden of local governments, but also contribute to sustainable governance and improve the quality of life in local communities.

The following section provides a thematic overview of the most relevant alternative funding sources, beginning with European Union programmes and continuing with national grant schemes.

European Union grants: EU funds, such as the Regional Development Fund or the Social Fund, offer significant opportunities for local authorities. These funds are particularly suitable for funding larger projects, such as the development of transport networks, environmental investment or social inclusion programmes. EU grants often require local authorities to contribute their own resources, which can be an alternative to borrowing.³¹

European Union funding is of paramount importance to local governments, especially in the 2021-2027 programming period. EU funding not only supports major infrastructure developments, but also provides support in areas such as education, healthcare, environmental protection and digital transformation.

When using EU funds, local governments need to develop a coordinated development strategy that aligns local needs with EU priorities. This contributes to long-term planning and sustainable governance.³²

Examples of successful projects: Many Hungarian local governments have successfully applied for EU funding in recent years. For example, Debrecen's new transport hubs and Pécs' green energy projects were implemented with EU support. These projects not only improved local transport networks and environmental conditions, but also helped to revitalise the local economy.

³⁰ STECNÉ BARATI Izabella (2011): *Önkormányzati politika és finanszírozás* (https://dtk.tankonyvtar.hu/bitstream/handle/123456789/3284/24_Onkormanyzati_politika_es_finanszirozas.pdf) 51-55.p. (Download: 2025.02.01).

³¹ A fejlesztési politika általános áttekintése | Ismertető az Európai Unióról | Európai Parlament (Download: 2025.02.11).

³² KOPONICSNÉ GYÖRKE Diána: *Az EU 2021–2027-es többéves pénzügyi keretének hatása a vidékfejlesztésre*. Közép-Európai Közlemények, 13. (2020), 1–2, 369–379.p.

Grant schemes are one of the most important alternative sources of funding for local governments. Grants offer local governments the opportunity to implement various development projects (e.g. infrastructure development, education, environmental protection) with the help of external funds. The main advantage of grant systems is that the funds are non-repayable, i.e. they do not increase the debt burden of local governments.

The Hungarian government has launched several domestic programmes to support local governments, the most notable of which is the Hungarian Village Programme. Primarily targeting rural development, the programme enables local governments to implement infrastructure projects, expand public services, and carry out community initiatives, with the overarching aim of improving the quality of life in rural areas and stimulating the local economy.

Under the programme, local governments can apply for projects such as the renovation of roads, the modernisation of kindergartens and schools, or the creation of community spaces. The programme aims to improve the quality of life for rural residents and boost the local economy. Its success can be seen in the significant developments that have already taken place in many small and medium-sized towns.

Other national programmes: The Ministry of National Development and other state institutions have launched several additional programmes to enable local governments to carry out development projects. One example is the Urban Development Programme, which focuses on improving urban infrastructure and public services.³³

Alternative funding sources offer many benefits to local governments, but they also present challenges.

A significant benefit of alternative funding sources, including grants and European Union financing, is their role in preventing the accumulation of public debt. It is evident that, due to the non-repayable nature of these resources, the financial burden is alleviated on local governments and fiscal sustainability is preserved. Moreover, the implementation of such funding mechanisms by municipalities facilitates the execution of long-term development projects, with the overarching objective of enhancing the quality of life within local communities. In many cases, EU and national programmes explicitly prioritise initiatives with significant environmental and social benefits, including investments in renewable energy, energy efficiency, and measures designed to foster social inclusion and cohesion.³⁴

Notwithstanding the advantages inherent in alternative funding mechanisms, local governments must also be cognisant of the challenges that such mechanisms engender. The application procedures for grant schemes, particularly those financed by the European Union, are frequently complex, bureaucratic, and time-consuming, posing significant administrative burdens on municipal authorities. Furthermore, numerous funding programmes stipulate co-financing obligations, compelling local governments to allocate their own financial resources to qualify for external support. This predicament is further exacerbated for municipalities grappling with budgetary constraints. The successful implementation of large-scale development projects necessitates robust project management capacities, often requiring additional personnel, expertise, and institutional infrastructure that may exceed the existing resources of local administrations.³⁵

³³ Modern_falvak_program_töosz_v1 2 (2).pdf (Download: 2025.02.02).

³⁴ KOVÁCS János - SZABÓ Péter (2020): *Az Európai Unió források hatékonysága a helyi önkormányzatoknál*. Közép-Európai Közlemények 45-60.p.

³⁵ NAGY Eszter (2019): *A fenntartható fejlesztés és az alternatív finanszírozási források szerepe a helyi önkormányzatoknál*. Magyar Közigazgatás 22-35.p.

In light of both the opportunities and constraints associated with alternative financing tools, it is essential to evaluate their long-term strategic implications for local governance. Alternative sources of financing, such as grant schemes, European Union funding or domestic development programmes, offer significant opportunities for local governments. These resources not only reduce the debt burden of local governments, but also contribute to sustainable governance and improved quality of life in local communities. However, the complexity of application procedures and the requirement for co-financing can pose additional challenges for local governments. In the future, simplifying grant systems and improving the project management capacity of local governments could be crucial for a more efficient use of resources.

V. ECONOMIC AND SOCIAL IMPACTS OF THE HUNGARIAN LOCAL GOVERNMENT BORROWING SYSTEM

Changes to the rules governing local government borrowing in Hungary have had, and may continue to have, significant economic and social consequences. The ability to borrow provides local governments with the means to finance local public services and infrastructure development. However, excessive debt, poor financial management or poorly planned investments can also pose economic risks.

The borrowing activity of local governments has the potential to generate a range of positive economic impacts at both the local and regional levels. The utilisation of loans for financing essential infrastructure projects has been a recurring phenomenon. These projects encompass the construction and modernisation of roads, schools, hospitals, and other public services. These infrastructure projects, in turn, contribute indirectly to local economic development. Large-scale investment initiatives, including transport upgrades and urban regeneration efforts, frequently result in the creation of direct employment opportunities and stimulate the local economy by engaging small and medium-sized enterprises. Furthermore, when managed effectively, such developments have the potential to enhance the administrative capacity of local governments, leading to more efficient service delivery and an overall improvement in the quality of public administration.

Notwithstanding the potential benefits, local government borrowing is also associated with significant economic risks. Excessive indebtedness has the potential to compromise the long-term financial stability of municipalities, particularly in cases where repayment obligations cannot be met in a timely and sustainable manner. The necessity to allocate a considerable proportion of the local budget to debt servicing can result in substantial fiscal constraints, frequently leading to reductions in essential public services. Such reductions have the potential to have an adverse effect on the quality of life of local residents. Furthermore, the implementation of large-scale development projects funded through borrowing carries heightened corruption risks, especially in cases where institutional oversight is weak or ineffective. The absence of transparent coordination between lending institutions and local decision-makers has the potential to heighten the vulnerability of such projects to mismanagement and the misuse of public funds.³⁶

It is evident that local government borrowing can also yield significant social benefits. The enhancement of public services financed through these resources has the potential to contribute directly to an improvement in the quality of life for residents, especially in socioeconomically disadvantaged areas. Furthermore, when local authorities manage borrowed funds with transparency and clearly communicate the objectives of their borrowing, there is an increased

³⁶ TÓTH Tamás (2019): *Az önkormányzatok eladósodásának alkotmányos és pénzügyi jogi korlátai*, Pénzügyi Szemle, 2019/1.

opportunity for meaningful community engagement. This inclusive approach fosters greater resident participation in local decision-making processes, thereby strengthening democratic governance at the municipal level.³⁷

VI. CHALLENGES AND FUTURE DIRECTIONS

The Hungarian local government borrowing system faces a number of challenges that will require further attention and development in the future. These challenges affect not only the maintenance of financial stability, but also the efficiency of local governments and the development of local communities. It is important to take into account the strengths and weaknesses of the system, as well as international best practices, when defining future directions.

One of the main challenges is to strike a balance between central control and local autonomy. The current system is highly centralised, which ensures financial stability but limits the flexibility of local governments. In the future, it would be beneficial to develop a model that preserves stability while increasing local autonomy, allowing local governments to respond more quickly and flexibly to local economic and social needs.

The complexity of borrowing procedures and administrative burdens also pose significant challenges, particularly for smaller municipalities. Under the current system, local governments must navigate lengthy and often overly complicated approval processes that can hinder investment and development. Simplifying and digitising these processes in the future could significantly reduce the administrative burden. For example, the introduction of online platforms where local governments can more easily and efficiently manage borrowing transactions could improve the effectiveness of the system.³⁸

Lack of financial awareness and training is another major challenge. Financial managers and decision-makers in local governments often lack adequate financial skills, which can lead to unsustainable debt levels or poorly planned projects. In the future, the provision of broader financial training and advice would be crucial to ensure that local governments manage their finances responsibly and avoid financial risks.³⁹

A prime exemplar of such a balanced model is the German local government borrowing system, which operates in a decentralised yet well-regulated framework. In Germany, local governments are granted relatively extensive autonomy with regard to borrowing, particularly for investment purposes. It is important to note that the process of borrowing does not require the explicit authorisation of the central government. Instead, it is subject to oversight by municipal audit offices (Kommunale Prüfungsämter) and state-level audit institutions (Landesrechnungshöfe), which ensure sound financial management at the local level. This configuration facilitates expedited decision-making and more adaptable implementation of local priorities, while concurrently ensuring fiscal prudence.⁴⁰ For Hungary, adapting certain elements of this system – especially for smaller-scale investments – could offer a way to ease administrative constraints without compromising financial stability. For instance, in instances where a municipality can demonstrate both a sustainable debt level and a well-prepared project

³⁷ VASVÁRI Tamás (2020): *Hardenening the budget constraint: Institutional reform in the financial management of Hungarian local governments*. Acta Oeconomica 2020/4 571-592.p.

³⁸ BODNÁR Eszter (2021): *Az állami beavatkozás lehetőségei az önkormányzati pénzügyekben az Alaptörvény és az Áht. tükrében*, Közjogi Szemle, 2021/1.

³⁹ RODRÍGUEZ, Andrés – EZCURRA, Pose - EZCURA, Roberto(2010): *Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis*. Journal of Economic Geography 619-644.p. <https://doi.org/10.1093/jeg/lbp049>.

⁴⁰ KUHLMANN, Sabine - WOLLMANN, Hellmut (2019): *Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. pp. 75-130. pp. https://doi.org/10.14712/1803-8220/23_2019.

plan, a streamlined approval process or conditional autonomy could be introduced, as is the case in Germany.

External economic factors such as inflation, interest rate increases or energy price fluctuations also pose significant challenges for local governments. These factors can have a direct impact on loan repayments and the stability of local budgets. In the future, it will be important to prepare for these risks, for example by creating more flexible loan structures or building up reserves.⁴¹

Corruption and lack of transparency remain persistent problems, especially in larger investments. The risk of corruption in municipal projects can be reduced by increasing transparency and strengthening oversight mechanisms. Involving the public in decision-making and making project plans available to the public can help reduce corruption.

Among future directions, decentralisation and increased local autonomy stand out. Developing a model that allows local governments greater flexibility in borrowing, while maintaining financial stability⁴², would allow for faster and more flexible decision-making. For smaller projects in particular, it may be worth streamlining government approval processes to allow local governments to adapt more easily to rapidly changing economic conditions.⁴³

Digital transformation and process simplification will continue to be crucial. Digitising and streamlining borrowing processes could significantly reduce administrative burdens and speed up decision-making. For example, introducing online platforms where local governments can manage borrowing transactions more easily and quickly could make the system more efficient.⁴⁴

Improving financial education and advice is another important direction for the future. Providing more financial training and advice to local governments can help them manage their finances more responsibly and avoid unsustainable debt levels. Making local budgets more transparent and involving communities in decision-making can also help to raise financial awareness.

Increasing government guarantees and support could also be an important opportunity in the future. Increasing government guarantees and support can help local governments to make larger investments, particularly in infrastructure and transport. This could help boost local economies and improve the quality of public services.⁴⁵

Finally, prioritising environmental and social development will be key in the future. Projects that contribute to sustainable development, such as green energy, environmental protection or social inclusion, are likely to become increasingly important. EU funds and national grant schemes offer significant opportunities in these areas, which should be better exploited.⁴⁶

⁴¹ GAJDUSCHEK György– HAJNAL György (2010): *A magyar önkormányzati rendszer reformjának dilemmái*, Közgazdasági Szemle, 241–267.

⁴² HULKÓ Gábor - KÁLMÁN János - LAPSÁNSZKY András (2025): *The politics of digital sovereignty and the European Union's legislation: navigating crises* Frontiers in political science. 1-9. pp. (Download: 205.04.25.) <https://doi.org/10.3389/fpos.2025.1548562>.

⁴³ BASKARAN, Thushyanthan – FELD, Lars P. (2013): *Fiscal decentralization and economic growth in OECD countries: Is there a relationship?* Public Finance Review 421-445.p. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1441152>.

⁴⁴ OECD (2020): *Digital Government in Hungary*.

⁴⁵ HULKÓ Gábor – KÁLMÁN János - LAPSÁNSZKY András (2023): *Sustainability Objectives and Central Banks*, Chemical engineering transactions 331-336. pp. (Download: 2024.04.28.) 10.3303/CET23107056.

⁴⁶ UNITED NATIONS (2015): *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development*.

VII. CONCLUSION

The central research question guiding this study was as follows: Does the Hungarian legal regulatory system concerning municipal borrowing restrict the economic decision-making autonomy of local governments, and if so, to what extent?

In light of the analysis that has been presented, the answer is unambiguous. The prevailing legal framework, typified by a markedly centralised, three-tier regulatory system, imposes substantial constraints on the financial autonomy of local governments in Hungary, most acutely affecting smaller municipalities. While the system has been successful in ensuring fiscal stability and protecting against excessive indebtedness, it has been at the expense of local flexibility and responsiveness.

This state of affairs does not fully align with the principle of financial autonomy enshrined in the European Charter of Local Self-Government, which stipulates that municipalities should be endowed with adequate financial resources and genuine discretion over their utilisation. Despite the fact that Hungarian legislation formally refers to the Charter, its practical implementation remains limited. The following essay will provide a comprehensive overview of the relevant literature on the subject.

International comparisons – particularly among the Visegrád countries – demonstrate that other countries have successfully developed regulatory models that strike a balance between fiscal stability and local autonomy. The prevailing Hungarian system is characterised by an excessive centralisation of power, a feature that, while serving to ensure stability, impedes the flexibility and efficiency of local economic decision-making processes. The following essay will provide a comprehensive overview of the relevant literature on the subject.

Consequently, the findings of this study emphasise the necessity for reforms that seek to achieve a more equitable balance between fiscal discipline and local autonomy, in addition to enhancing the capacity of local governments to respond effectively to economic and social challenges. The preceding chapter provides a comprehensive discussion of these detailed policy recommendations and strategic directions. The following essay will provide a comprehensive overview of the relevant literature on the subject.

The borrowing system of Hungarian local governments is a complex and dynamically evolving mechanism. This phenomenon is indicative of the prevailing discord between the imperative for financial stability and the aspiration for local development opportunities. It is imperative that this balance is understood if future developments in the regulatory framework are to be successfully achieved. The following essay will provide a comprehensive overview of the relevant literature on the subject.

In conclusion, it is evident that the Hungarian municipal borrowing system necessitates continuous evaluation and adaptation in order to meet the evolving economic and social needs of local communities. The strengths and limitations identified through this comparative analysis provide a foundation for shaping a more responsive and sustainable system moving forward.

KEY WORDS

Local government borrowing, municipal finance, European Charter of Local Self-Government, financial regulation, decentralisation, Hungary, Visegrád countries, fiscal stability, public debt management, alternative sources of finance.

KEÚČOVÉ SLOVÁ

zadlžovanie miestnych samospráv, obecné financie, Európska charta miestnej samosprávy, finančná regulácia, decentralizácia, Maďarsko, krajiny Vyšehradskej skupiny, fiškálna stabilita, riadenie verejného dlhu, alternatívne zdroje financovania

Supported by the EKÖP-24-3-I-SZE-3 UNIVERSITY RESEARCH FELLOWSHIP PROGRAM of the Ministry for Culture and Innovation from the source of the National Research, Development and Innovation Fund.

BIBLIOGRAPHY

1. A fejlesztési politika általános áttekintése | Ismertető az Európai Unióról | Európai Parlament
2. Act CLXXXIX of 2011 on Local Governments (*Mötv.*). <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1100189.TV>
3. Act CXCV of 2011 on State Finances (*Áht.*)
4. Act LXV of 1990 on Local Governments (*Ötv.*)
5. BASKARAN, Thushyanthan - FELD, Lars P. (2013): *Fiscal decentralization and economic growth in OECD countries: Is there a relationship?* Public Finance Review <https://doi.org/10.2139/ssrn.1441152>
6. BENCSIK András (2017): *A helyi önkormányzatok (pénzügyi) autonómiájáról*, PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás, 2017/1
7. BODNÁR Eszter: *Az állami beavatkozás lehetőségei az önkormányzati pénzügyekben az Alaptörvény és az Áht. tükrében*, Közjogi Szemle, 2021/1
8. CABASÉS, Fermín - PASCUAL, Pedro - VALLÉS, Jaime (2006): *The effectiveness of institutional borrowing restrictions: Empirical evidence from Spanish municipalities*. Public Choice <https://doi.org/10.1007/s11127-006-9116-y>
9. COUNCIL OF EUROPE: (1985). *European Charter of Local Self-Government*. Strasbourg.
10. DR. CSÖRGITS Lajos (2013): *A magyar helyi önkormányzati rendszer átalakítása – Doktori értekezés*
11. DR. VIGVÁRI András (2011): *Önkormányzati pénzügyek* (<https://www.asz.hu/dokumentumok/t348.pdf>)
12. Fundamental Law of Hungary (2011).
13. GAJDUSCHEK György – HAJNAL György: *A magyar önkormányzati rendszer reformjának dilemmái*, Közgazdasági Szemle
14. GYURITA Erzsébet Rita – HULKÓ Gábor – KÁLMÁN János – KIRÁLY Péter Bálint – LAPSÁNYSZKY András (2023): *Általános közigazgatástan* Universitas-Győr Nonprofit Kft.
15. HALMOSI Péter (2005): *Az önkormányzati hitelfelvétel lehetőségei az Európai Unió országaiban* (https://acta.bibl.u-szeged.hu/5654/1/gtk_2005_097-105.pdf)
16. HASENBERGER, Hannah (2024): *The structuring conditions of local government financialisation in Europe: A comparative perspective* (<https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0308518X241256546>) (Download: 2025.02.15.) <https://doi.org/10.1177/0308518X241256546>
17. HOFFMAN István – BALÁZS István: *Az önkormányzatok pénzügyi helyzete és finanszírozása 2010 után*, Új Magyar Közigazgatás, 2018/3.
18. HOFFMAN István (2018): *Challenges of the Implementation of the European Charter of Local Self-Government in the Hungarian Legislation*. Lex Localis: Journal of Local Self-Government [https://doi.org/10.4335/16.4.929-938\(2018\)](https://doi.org/10.4335/16.4.929-938(2018))

19. HOFFMAN István: *A helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiája Magyarországon – realitás és lehetőség*, Közgazdasági Szemle, 2017/7-8. p
<https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99000065.tv>
<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1100195.TV>
20. HULKÓ Gábor - KÁLMÁN János - LAPSÁNSZKY András: *Sustainability Objectives and Central Banks*, Chemical engineering transactions 331-336. pp. (Download: 2024.04.28.) 10.3303/CET23107056
21. HULKÓ Gábor - KÁLMÁN János - LAPSÁNSZKY András: *The politics of digital sovereignty and the European Union's legislation: navigating crises* Frontiers in political science . 1-9. pp. (Download: 2025.04.25.) <https://doi.org/10.3389/fpos.2025.1548562>
22. HULKÓ Gábor - RADVAN, Michal (2022): *Regulation of Public Finances in the Czech Republic in Light of Financial Constitutionality*. In Legal Studies on Central Europe https://doi.org/10.54171/2022.zn.ropfatilofc_4
23. HULKÓ Gábor – RADVAN, Michal: *Regulation of Public Finances in the Czech Republic in Light of Financial Constitutionality*. Legal Studies on Central Europe https://doi.org/10.54171/2022.zn.ropfatilofc_4
24. KOPONICSNÉ GYÖRKE Diána: *Az EU 2021–2027-es többéves pénzügyi keretének hatása a vidékfejlesztésre*. Közép-Európai Közlemények, 13. (2020),
25. KOVÁCS János - SZABÓ Péter (2020): *Az Európai Unió források hatékonysága a helyi önkormányzatoknál*. Közép-Európai Közlemények
26. KUHLMANN, Sabine - WOLLMANN, Hellmut (2019): *Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. https://doi.org/10.14712/1803-8220/23_2019
27. modern_falvak_program_töosz_v1 2 (2).pdf
28. NAGY Eszter (2019): *A fenntartható fejlesztés és az alternatív finanszírozási források szerepe a helyi önkormányzatoknál*. Magyar Közigazgatás
29. NAGY Zoltán (2022): *Regulation of Public Finances in Light of Financial Constitutionality*. In Legal Studies on Central Europe https://doi.org/10.54171/2022.zn.ropfatilofc_5
30. OECD (2020): *Digital Government in Hungary*
31. PÁL Ádám - RADVAN, Michal (2024): *Constitutional Regulation of Local Financial Autonomy in the Visegrad Countries*. Studia Iuridica Lublinensia <https://doi.org/10.17951/sil.2024.33.1.207-227>
32. PÁL Ádám (2023): *Financial Autonomy of Local Self-Governments Considering the European Charter of Local Self-Government*. Central European Academy Law Review <https://doi.org/10.62733/2023.1.197-220>
33. POPLAWSKI, Mariusz – CHARKIEWICZ, Mariusz (2022): *Regulation of Public Finances in Poland in Light of Financial Constitutionality*. In Legal Studies on central Europe https://doi.org/10.54171/2022.zn.ropfatilofc_6
34. RADVAN, Michal - MRKÝVKA, Petr - SCHWEIGL, Johan (2018): *Challenges of the Implementation of the European Charter of Local Self-Government in Czech Legislation*. Lex Localis: Journal of Local Self-Government [https://doi.org/10.4335/16.4.895-906\(2018\)](https://doi.org/10.4335/16.4.895-906(2018))
35. RADVAN, Michal (2018): *Article 9 of the European Charter of Local Self-Government in the Czech Republic*. Financial Law Review <https://doi.org/10.4467/22996834flr.17.011.9039>

36. RADWANOWICZ-WANCZEWSKA, Joanna - DĄBEK, Dorota (2018): *Challenges of the implementation of the European charter of local self-government in Polish legislation*. Lex Localis: Journal of Local Self-Government [https://doi.org/10.4335/16.4.971-982\(2018\)](https://doi.org/10.4335/16.4.971-982(2018))
37. RODRÍGUEZ, Andrés - EZCURRA, Pose – EZCURRA, Roberto (2010): *Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis*. Journal of Economic Geography <https://doi.org/10.1093/jeg/lbp049>
38. ROMÁNOVÁ, Anna - RADVAN, Michal - SCHWEIGL, Johan (2019): *Constitutional Aspects of Local Taxes in the Slovak Republic and in the Czech Republic* Lex Localis: Journal of Local Self-Government [https://doi.org/10.4335/17.3.591-616\(2019\)](https://doi.org/10.4335/17.3.591-616(2019))
39. SÁGI Judit (2015): *A bankszféra szerepe és érdekeltsége a helyi önkormányzati kincstári rendszerek kialakításában és működtetésében* (<https://prosperitas.uni-bge.hu/wp-content/prosperitas-upload/a-bankszfera-szerepe-es-erdekeltsege-a-helyi-onkormanyzati-kincstari-rendszerek-kialakitasaban-es-mukodteteseben-200.pdf>)
40. STECNÉ BARATI Izabella (2011): *Önkormányzati politika és finanszírozás* (https://dtk.tankonyvtar.hu/bitstream/handle/123456789/3284/24_Onkormanyzati_politika_es_finanszirozas.pdf)
41. ŠTRKOLEC, Miroslav (2022): *Regulation of Public Finances in Slovakia in Light of Financial Constitutionality*. In Legal Studies on Central Europe https://doi.org/10.54171/2022.zn.ropfatilofc_9
42. The Fundamental Law of Hungary (2011) <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1100425.ATV>
43. TÓTH Tamás: *Az önkormányzatok eladósodásának alkotmányos és pénzügyi jogi korlátai*, Pénzügyi Szemle, 2019/1.
44. UNITED NATIONS (2015): *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development*
45. VARTAŠOVÁ, Anna - BUJŇÁKOVÁ, Mária - HULKÓ Gábor – CSÖRGITS Lajos (2024): *Engineering Structures and Their (non)Taxation by Slovak Real Property Tax (in the V4 Context)*. Gdańskie Studia Prawnicze 1/2024 <https://doi.org/10.26881/gsp.2024.1.06>
46. VARTAŠOVÁ, Anna - ČERVENÁ, Karolína (2022): *Real property tax in the countries of Visegrad Group—comparative view*. Studia Iuridica Lublinensia <https://doi.org/10.17951/sil.2022.31.1.191-211>
47. VARTAŠOVA, Anna (2021): *Komparácia systémov miestnych daní v krajinách Vyšehradskej štvorky (Comparison of Local Taxes Systems in the Countries of Visegrad Group)*. SSRN Electronic Journal <https://doi.org/10.2139/ssrn.3831209>
48. VASVÁRI Tamás (2020): *Hardening the budget constraint: Institutional reform in the financial management of Hungarian local governments*. Acta Oeconomica 2020/4
49. VÉRTESY László (2015): *Magyarázat a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvényhez*
50. ZS. TÓTH Balázs (2014): *A pénzügyi alkotmányosság aktuális kérdései*, In Pázmány Law Working Papers

CONTACT DETAILS OF THE AUTHOR

Halmainé dr. Horváth Evelin Anna

ORCID: 0000-0002-2298-9839

PhD-student

University of Győr, Faculty of Law,

Department of Public Administration and Finance,

H-9026, Győr, Egyetem tér 1., Győr, Hungary

Phone number: +36307366576

E-mail: horvathevelinanna@protonmail.com

REKLAMA S ODKAZOM NA ŽIVOTNÉ PROSTREDIE – JE VÔBEC POVOLENÁ?¹

ENVIRONMENTAL ADVERTISING – IS IT PERMITTED AT ALL?

Radka Kopčová²

<https://doi.org/10.33542/SIC2025-2-05>

ABSTRAKT

Súčasný trend celospoločenského záujmu o životné prostredie sa premieta aj do práva hospodárskej súťaže. Obchodníci často využívajú environmentálnu reklamu s cieľom zaujať spotrebiteľa. Autorka skúma, kedy je reklama s odkazom na životné prostredie klamlivá v zmysle príslušných právnych predpisov práva proti nekalej súťaži. Spotrebitelia sú totiž často vystavení nejasným alebo nedostatočne podloženým tvrdeniam týkajúcich sa životného prostredia. Autorka ďalej posudzuje reklamu s odkazom na životné prostredie ako nekalú obchodnú prax. Reklama s environmentálnym odkazom má totiž v súčasnosti značný význam v rozhodovacom procese spotrebiteľa o kúpe daného tovaru. Existuje preto zvýšená potreba informovania cieľovej verejnosti o význame a obsahu použitých výrazov a symbolov v reklame s odkazom na životné prostredie. V kontexte európskeho práva, národného (slovenského) práva a príslušnej (najmä nemeckej) judikatúry autorka hľadá odpoveď na to, kedy (a či vôbec) je reklama s odkazom na životné prostredie v hospodárskej súťaži povolená. V tej súvislosti autorka skúma potrebu informačnej povinnosti vo vzťahu k cieľovej verejnosti pri použití environmentálnej reklamy. Ako demonštráciu autorka analyzuje klamlivosť slovného spojenia „klimaticky neutrálny“ v reklame v kontexte nemeckej judikatúry. Poukazuje na nejednotnosť rozhodovacej línie vo vzťahu posúdenia environmentálnu reklamu v zmysle príslušných právnych predpisov.

ABSTRACT

The current trend of interest in the environment is also reflected in competition law. Traders often use environmental advertising to attract consumers. The author examines when advertising with reference to the environment is misleading within the meaning of the relevant legal regulations of the law against unfair competition. Consumers are often exposed to unclear or insufficiently substantiated claims regarding the environment. The author also assesses advertising with reference to the environment as an unfair commercial practice. Environmental advertising currently has considerable importance in the consumer's decision-making process about the purchase of a given product. There is therefore an increased need to inform the target public about the meaning and content of the terms and symbols used in advertising with reference to the environment. In the context of European law, national (Slovak) law and

¹ Táto vedecká štúdia bola podporená z projektu GAAA/2024/16 s názvom: *Právne dopady greenwashingu na spotrebiteľské a na podnikateľské prostredie.*

² JUDr., PhD., LL.M., Paneurópska vysoká škola v Bratislave, Fakulta práva, Slovenská republika
Pan-European university, Faculty of Law, Bratislava, Slovak Republic.

relevant (especially German) case law, the author seeks an answer to when (and whether at all) environmental advertising is permitted. In this context, the author examines the need for an information obligation in relation to the target public when using environmental advertising. As a demonstration, the author analyzes the deceptiveness of the phrase "climate neutral" in advertising in the context of current German case law. She points out the inconsistency of the decision-making line in relation to assessing environmental advertising in the sense of the relevant legal regulations.

I. ÚVOD

Zvýšený záujem o životné prostredie sa premieta aj do práva hospodárskej súťaže. Spotrebiteľia čoraz častejšie siahajú po produktoch (tovaroch a službách), ktoré sú nejakým spôsobom šetrnejšie k životnému prostrediu ako tie iné, alebo v to aspoň veria. Súčasný trend ekologického altruizmu sa naučili vo veľkej miere využívať aj obchodníci, ktorí v snahe zaujať zákazníka využívajú rôzne druhy reklám s odkazom na životné prostredie. Takéto environmentálne vyhlásenia môžu mať rôznu podobu a formu. Môže ísť o akékoľvek vyhlásenie alebo zobrazenie v podobe textu, obrazového, grafického alebo symbolického zobrazenia, ktoré sa v rámci obchodnej komunikácie poskytuje v najrôznejšej forme, s cieľom uviesť alebo naznačiť, že produkt alebo samotný obchodník má pozitívny alebo, naopak, nemá žiadny vplyv na životné prostredie, prípadne menej škodlivý vplyv na životné prostredie ako iné produkty alebo ako iní obchodníci. Vo veľkej miere sú však takéto reklamy s odkazom na životné prostredie nepresné, netransparentné, či inak zavádzajúce.

Cieľom výskumu je overenie či a ak, tak za akých podmienok, je reklama s odkazom na životné prostredie v hospodárskej súťaži povolená, a to jednak v kontexte písaného práva a jednak v kontexte príslušnej judikatúry. V tej súvislosti skúmame a kriticky hodnotíme informačnú povinnosť pri použití reklamy s odkazom na životné prostredie v hospodárskej súťaži. Problematiku oprávnenosti reklamy s odkazom na životné prostredie skúmame v kontexte európskeho práva, národného (slovenského) práva, príslušnej (najmä nemeckej) judikatúry a doktrínálneho výkladu vybraných pojmov.

V prvej časti skúmania sa snažíme právne uchopiť a definovať samotný pojem reklama s odkazom na životné prostredie. Analyzujeme, v ktorých prípadoch je reklama s odkazom na životné prostredie zakázaná. Pomocou doktrínálneho výkladu definujeme pojem „greenwashing“ a snažíme sa nájsť jeho legálne uchopenie. Vymedzujeme vzťah reklamy s odkazom na životné prostredie a klamlivej reklamy podľa príslušných ustanovení zákonov upravujúcich nekalú súťaž (napr. v slovenskej právnej úprave ide o ust. § 45 ObchZ).³ Kladieme si pritom otázku, či je súčasná právna úprava nekalej súťaže spôsobilá uchopiť greenwashing, a ak áno, o ktoré ustanovenia ide. V tej súvislosti sa zamýšľame nad možnou úpravou vybraných skutkových podstát nekalej súťaže v súvislosti s transpozíciou smernice o tvrdeniach týkajúcich sa životného prostredia do slovenského práva proti nekalej súťaži a uvádzame naše návrhy *de lege ferenda*. Kladieme si tiež otázku, či je klamlivá reklama s odkazom na životné prostredie posudzovaná rovnako prísne alebo prísnejšie ako „klasická“ klamlivá reklama. Následne vymedzujeme klamlivú reklamu s odkazom na životné prostredie ako nekalú obchodnú praktiku podľa príslušných ustanovení smernice o nekalých obchodných praktikách a podľa slovenského zákona o ochrane spotrebiteľa.⁴ V poslednej časti výskumu pomocou metódy súdneho výkladu demonštratívny spôsobom analyzujeme oprávnenosť

³ Zákon č. 513/1991 Zb. (Obchodný zákonník) v znení neskorších predpisov.

⁴ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/29/ES z 11. mája 2005 o nekalých obchodných praktikách podnikateľov voči spotrebiteľom na vnútornom trhu a Zákon č. 108/2024 Z. z. o ochrane spotrebiteľa a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

reklamy s odkazom na životné prostredie. Na dosiahnutie vytýčeného cieľa výskumu sa pritom zameriavame najmä na informačnú povinnosť v takejto reklame. Pomocou súdnej analýzy skúmame prípady nedostatočne objektívnej informačnej povinnosti vo vzťahu k cieľovej verejnosti (adresátovi reklamy). Záverom hľadáme odpoveď na to, aká forma poskytovania informácií o deklarovanom prínose pre životné prostredie verejnosti má byť v reklame s odkazom na životné prostredie použitá, aby takáto reklama nebola vo vzťahu k cieľovej verejnosti súdom vyhodnotená ako klamlivá alebo inak zavádzajúca. Pre lepšiu demonštráciu, ako príklad analyzujeme použitie slovného spojenia „klimaticky neutrálny“, prípadne iného vyhlásenia obchodníka s rovnakým významom (napr. „CO₂-neutrálny“, „bez uhlíkovej stopy“, „bez emisií“ a pod.) v reklame v kontexte súčasnej nemeckej judikatúry. Vychádzame z nemeckej judikatúry, pretože slovenské súdnictvo sa doposiaľ s greenwashingom nezaoberalo. Tiež zastávame názor, že nemecká judikatúra výstižne odzrkadľuje súčasný trend európskeho „boja“ proti environmentálne klamlivým vyhláseniam.⁵ Vzhľadom na najaktuálnejšiu rozhodovaciu prax Najvyššieho spolkového súdu v Nemecku (BGH) sa domnievame, že bude slúžiť zároveň ako východisková aj pre ostatné členské krajiny EÚ, vrátane Slovenskej republiky, vo vzťahu k posudzovaniu klamlivosti reklamy s odkazom na životné prostredie.

Pri skúmaní vybranej problematiky vychádzame z viacerých predpokladov. V prvom rade konštatujeme objektívne zvýšený súčasný záujem spotrebiteľov o výrobky (tovary/služby), ktoré majú pozitívny vplyv na životné prostredie, prípadne ktoré nemajú negatívny dopad na životné prostredie. Vychádzajúc z uvedeného možno odvodiť, že reklama deklarujúca pozitívny vplyv na životné prostredie má v súčasnosti značný význam v rozhodovacom procese spotrebiteľa o kúpe daného tovaru, a preto bude mať reklama s odkazom na životné prostredie, ktorá je klamlivá, negatívny dopad na zdravú hospodársku súťaž ako takú. Ďalším východiskovým predpokladom je skutočnosť, že spotrebiteľia sú často vystavení nejasným alebo nedostatočne podloženým tvrdeniam týkajúcich sa životného prostredia. Objektívne možno preto konštatovať, že je nutné zvýšiť, prípadne zlepšiť, informovanie cieľovej verejnosti (adresáta reklamy) o význame a obsahu použitých výrazov a symbolov v reklame s odkazom na životné prostredie. Tvrdíme, že reklama s odkazom na životné prostredie je spôsobilá naplniť pojmové znaky nekalej súťaže a tiež pojmové znaky nekalej obchodnej praktiky v zmysle príslušných ustanovení súvisiacich právnych predpisov. Ďalej tvrdíme, že každá reklama s odkazom na životné prostredie, ktorá je klamlivá, by mala byť podľa platného slovenského práva ako aj podľa práva EÚ zakázaná. Na druhej strane je však potrebné jasne stanoviť, za akých podmienok môžu obchodníci environmentálne tvrdenia v reklame používať tak, aby sa takáto reklama za protiprávnu, či už v kontexte nekalosúťažného konania alebo v kontexte nekalej obchodnej praktiky, nepovažovala.

Skúmaná problematika je v súčasnosti veľmi aktuálna a dotýka sa viacerých právnych odvetví. Z pohľadu súťažného práva sme na Slovensku a v Českej republike našli len málo autorov, ktorí by sa tejto téme intenzívnejšie venovali. Preto, najmä z dôvodu komplexnosti

⁵ Autorka používa toto slovné spojenie v súvislosti so súčasnými snahami EÚ o podporu vyváženého a trvalo udržateľného rozvoja životného prostredia vyplývajúceho ako zo základných prameňov práva EÚ (konkrétne pozri čl. 37 Charty základných práv EÚ, čl. 114 Zmluvy o fungovaní EÚ), z Európskej zelenej dohody (Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Európskej rade, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov (COM(2019) 640) (ďalej iba „EZD“), ako aj z ďalších sekundárnych prameňov EÚ, ktoré boli prijaté v súvislosti so záväzkami vyplývajúcimi z EZD (najmä Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/825 z 28. februára 2024, ktorou sa menia smernice 2005/29/ES a 2011/83/EÚ, pokiaľ ide o posilnenie postavenia spotrebiteľov v rámci zelenej transformácie prostredníctvom lepšej ochrany pred nekalými praktikami a prostredníctvom lepšieho informovania a Návrh Smernice európskeho parlamentu a rady o zdôvodňovaní a oznamovaní výslovných tvrdení týkajúcich sa životného prostredia z 22. marca 2023 (smernica o tvrdeniach týkajúcich sa životného prostredia).

skúmanej problematiky, vytýčené hypotézy opierame o doterajší stav poznania najmä zahraničnej odbornej literatúry, zahraničných odborných článkov a aj judikatúry (súdna prax na Slovensku sa doposiaľ greenwashingom nezaoberala). Na súčasný fenomén zeleného marketingu poukazuje Madhavi nasledovne: „V modernej dobe globalizácie sa stalo výzvou udržať zákazníkov aj spotrebiteľov pod kontrolou a dokonca aj udržiavať naše prírodné prostredie v bezpečí, čo je najväčšou potrebou doby. Spotrebiteľia si tiež uvedomujú environmentálne problémy, ako je globálne otepľovanie a vplyv znečistenia životného prostredia. Zelený marketing je fenomén, ktorý nadobudol mimoriadny význam na modernom trhu (...).“⁶ Zelený marketing (z angl. „green marketing“) úzko súvisí so vznikom greenwashingu. Tému greenwashingu sme sa v širšom kontexte venovali už rámci výstupu z konferencie POE v roku 2024, kde sme zadefinovali základné pojmy ako „greenwashing“ a vymedzili sme základnú právnu úpravu greenwashingu, z čoho čerpáme v predloženej štúdii.⁷ Podľa Shakhnazarova: „Problémy greenwashingu a jeho prejavov v modernom svete majú mimoriadny význam, pretože objektívne a pravdivé informácie o tovaroch a službách sú základom bežných ekonomických procesov, slúžia na rešpektovanie záujmov spotrebiteľov na celom svete a ochranu hospodárskej súťaže.“⁸ Z českých autorov najviac rezonuje výskum Hamáčkovej, ktorá k problematike uvádza: „Soutěžitelé při komunikaci se svými zákazníky neřídka využívají jejich zájem o ochranu životního prostředí. Ačkoliv budou tvrzení soutěžitelů o tom, že je jejich produkt například "ekologický", "zelený" nebo "udržitelný", často pravdivá a zcela v pořádku, jindy mohou být velmi problematická, označitelná jako klamavá či greenwashingová.“⁹ Podľa slovenských autorov, Vozára a Zlochu: „V súčasnosti mnohé spoločnosti vo svojich sloganoch používajú informácie o tom, že výrobky sú mimoriadne šetrné k životnému prostrediu. Módnym sloganom je predovšetkým slovné spojenie „klimatická neutralita“. Zaraduje sa do skupiny sloganov, ktoré by sme mohli označiť ako environmentálne tvrdenia.“¹⁰

II. REKLAMA S ODKAZOM NA ŽIVOTNÉ PROSTREDIE AKO KLAMLIVÁ REKLAMA

Teoretickému a legálnemu vymedzeniu reklamy s odkazom na životné prostredie je potrebné predchádzajúce zadefinovanie klamlivej reklamy v zmysle práva proti nekalej súťaži. Reklama vo všeobecnosti sa vyznačuje určitou propagáciou súboru vlastností (prípadne jednej konkrétnej vlastnosti), ktorými daný tovar alebo služba na seba upriamuje svoju pozornosť na hospodárskom trhu. Podľa K. Skálu je reklama existenčná nutnosť pre každého podnikateľa, je podmienkou rozmachu a úspechu hospodárskeho podnikania.¹¹ V širšom ponímaní je chápaná ako súčasť marketingu a ďalších podporných prostriedkov predaja.¹² V zákone o reklame je

⁶ MADHAVI, M. Green marketing and tremendous changes in the present scenario. 2016. [online] : https://www.researchgate.net/publication/330661790_GREEN_MARKETING_AND_TREMENDOUS_CHANGES_IN_THE_PRESENT_SCENARIO.

⁷ KOPČOVÁ, R. Environmentálne klamlivé vyhlásenia v kontexte práva proti nekalej súťaži. In: *Právo - obchod - ekonomika* (13). 1. vyd. Košice: ŠafárikPress UPJŠ, 2024. ISBN (elektronické) 978-80-574-0389-0, s. 230-247.

⁸ SHAKHNAZAROV, B. Greenwashing, Greenwishing and Greenhushing in the context of Unfair Competition, Intellectual Property Protection and Consumer Rights. In: *Lex Russica* 77(11), s. 63-73. DOI: 10.17803/1729-5920.2024.216.11.063-073.

⁹ HAMÁČKOVÁ, M. Klamavé opomenutí jako greenwashingové jednání. In: *Obchodněprávní revue*, 2024, 2024(4), s. 262-266.

¹⁰ ZLOCHA, L., VOZÁR, J. Novodobý fenomén greenwashingu a jeho protiprávne aspekty (úvod do problematiky). In: *Právo - obchod - ekonomika* (13). 1. vyd. Košice: ŠafárikPress UPJŠ, 2024. ISBN (elektronické) 978-80-574-0389-0, s. 455-469.

¹¹ SKÁLA, K. *Nekalá soutěž: její podstata a stihání podle zákona ze dne 15. července 1927*, č. 111. Sb. z. a n. Praha: Praetor, 1927. 360 s.

¹² KOLEMBUS, A. Reklama, propagácia. *Dane a účtovníctvo*. 10/2004.

reklama definovaná ako prezentácia produktov v každej podobe s cieľom uplatniť ich na trhu.¹³ Reklama má v súčasnosti veľmi veľa rôznych podôb a jednotlivé súkromnoprávne a verejnoprávne právne normy regulujú jej obsah, formu a spôsob jej použitia, aby využívanie reklamy nebolo bezbrehé.¹⁴ Jednou zo zakázaných foriem reklamy je aj klamlivá reklama. Klamlivá reklama tvorí jednu zo skutkových podstát nekalej súťaže a jej legálnu definíciu nachádzame v ust. § 45 ods. 1 ObchZ, podľa ktorého: „*Klamlivou reklamou je reklama tovaru, služieb, nehnuteľností, obchodného mena, ochrannej známky, označenia pôvodu výrobkov a iných práv a záväzkov, ktorá uvádza do omylu alebo môže viesť do omylu osoby, ktorým je určená alebo ku ktorým sa dostane, a ktorá v dôsledku klamlivosti môže ovplyvniť ekonomické správanie týchto osôb alebo ktorá poškodzuje alebo môže poškodiť iného súťažiteľa alebo spotrebiteľa.*“¹⁵ Podľa súdneho výkladu ide o reklamu spôsobilú vyvolať predstavu, ktorá je v rozpore so skutočnosťou, pričom stačí možnosť, že by k oklamaniu mohlo dôjsť. Okrem toho dôsledkom konania súťažiteľa musí byť spôsobilosť získať v hospodárskej súťaži prospech na úkor iného súťažiteľa.¹⁶

Reklama s odkazom na životné prostredie (príp. environmentálna reklama alebo zelená reklama)¹⁷ je špecifický druh reklamy, v ktorej obchodník zdôrazňuje pozitívny vplyv produktu na životné prostredie (prípadne propaguje, že produkt nemá negatívny dopad na životné prostredie). Môže mať pritom rôznu podobu alebo formu – môže ísť o symboly, výrazy, značky alebo akékoľvek či už priame alebo nepriame odkazy na životné prostredie. Reklama s environmentálnym odkazom sa na rozdiel od klasickej reklamy posudzuje oveľa prísnejšie. Je tomu tak preto, že spotrebitelia často presne nevedia, čo jednotlivé symboly, výrazy a odkazy na životné prostredie v reklame znamenajú. Podľa ustálenej judikatúry: „*Reklama s výrazmi a symbolmi ochrany životného prostredia (...) by sa mala vo všeobecnosti posudzovať podľa prísnych noriem. (...) Za týchto okolností existuje zvýšená potreba, aby bola cieľová verejnosť informovaná o význame a obsahu použitých výrazov a symbolov.*“¹⁸

Potreba prísnejšieho posudzovania reklamy s odkazom na životné prostredie vyplýva aj z posúdení Európskej komisie o vplyve „zelených tvrdení“ na spotrebiteľské prostredie (v štúdií Komisie sa posudzovalo 150 tvrdení týkajúcich sa životného prostredia v rámci celej EÚ a zistilo sa, že značná časť (53,3 %) z nich poskytuje nejasné, klamlivé alebo nepodložené informácie o environmentálnych vlastnostiach výrobkov, v reklame ako aj na výrobku)¹⁹, čo sa premietlo aj do posledného vývoja európskej legislatívy v oblasti posilnenia ochrany spotrebiteľov. Z posúdenia vplyvu boli zistené nasledovné problémy:

- spotrebitelia sú v otázke udržateľnosti produktov vystavení klamlivým obchodným praktikám,

¹³ Zákon č. 147/2001 Z. z. o reklame a o zmene a doplnení niektorých zákonov, § 2 ods. 1 písm. a). (ďalej iba „Zákon o reklame“).

¹⁴ Napríklad zákon o reklame, zákon o mediálnych službách. Pozri: VEČERKOVÁ, E. Právni a mimoprávni regulácie klamavé a srovnávací reklamy. *Dny práva*, 1. ed. Brno: Masaryk University, 2010.

¹⁵ V českom právnom poriadku je „klamavá reklama“ ako skutková podstata nekalej súťaže upravená v § 2977 OZ.

¹⁶ Rozsudok NS SR, sp. zn. 5 Obo 138/2000.

¹⁷ Platné právo nemá pre tento druh reklamy všeobecne zadaný pojem. Pojem „reklama s odkazom na životné prostredie“ sa podľa nás najviac približuje nemeckému výkladu (z nem. „Werbung mit umweltbezogenen Aussagen“); napr. Hajn uvádza v tejto súvislosti pojem „Reklama operující s otázkami životního prostředí“ in: HAJN, P. *Soutěžní chování a právo proti nekalé soutěži*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2000, s. 234.; v zahraničnej odbornej literatúre prevažuje najmä pojem „zelená reklama“ tvoriaca súčasť tzv. „zeleného marketingu“ (z angl. „green advertising“) in: IYER, E., BANERJEE, S. B. (1993). Anatomy of green advertising. *Advances in Consumer Research*, 20, s. 494-501, porovnaj tiež napr.: JAKUBÍKOVÁ, D., JANEČEK, P. *Strategický marketing: Strategie a trendy*. 3. vyd. Praha: Grada Publishing, 2023, s. 71.

¹⁸ Rozsudok BGH z 20. októbra 1988, sp. zn. I ZR 238/87.

¹⁹ Európska komisia, Tvrdenia týkajúce sa životného prostredia v EÚ – posúdenie inventáru a spoľahlivosti, 2020.

- spotrebitelia sú vystavení nejasným alebo nedostatočne podloženým tvrdeniam spoločností týkajúcim sa životného prostredia („environmentálne klamlivé vyhlásenia“),
- spotrebitelia sa stretávajú so značkami udržateľnosti, ktoré nie sú vždy transparentné alebo vierohodné.²⁰

V súvislosti s legálnym zabezpečením ochrany spotrebiteľov v styku s reklamou s odkazom na životné prostredie bola prijatá Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/825 z 28. februára 2024, ktorou sa menia smernice 2005/29/ES a 2011/83/EÚ, pokiaľ ide o posilnenie postavenia spotrebiteľov v rámci zelenej transformácie prostredníctvom lepšej ochrany pred nekalými praktikami a prostredníctvom lepšieho informovania²¹ a 22. marca 2023 bol prijatý Návrh Smernice európskeho parlamentu a rady o zdôvodňovaní a oznamovaní výslovných tvrdení týkajúcich sa životného prostredia²². Klamlivosť environmentálnej reklamy sa má zamedziť zavedením ďalších požiadaviek na tvrdenia týkajúce sa životného prostredia používané podnikmi vo vzťahu k spotrebiteľom a podnikmi vo vzťahu k iným podnikom v súvislosti s výrobkami a organizáciami.²³

Považujeme za dôležité zvýrazniť, že reklama s odkazom na životné prostredie ako taká nie je *ex lege* zakázaná. Nepovoľuje sa „len“ taká reklama s odkazom na životné prostredie, ktorá je klamlivá alebo zavádzajúca, čím napĺňa znaky klamlivej reklamy podľa príslušných ustanovení práva proti nekalej súťaži.²⁴ Samotný pojem klamlivosť nemá legálnu definíciu, no z judikatúry vyplýva, že pod pojmom klamlivosť si môžeme predstaviť najmä „*spôsobilosť vyvolať klamlivú predstavu, t. j. predstavu, ktorá je v rozpore so skutočnosťou. Pod touto spôsobilosťou sa dá tiež rozumieť, že klamlivosť je vlastnosť, ktorá môže byť daná aj v prípade, že v skutočnosti nikto oklamáný nie je, ak je tu však možnosť, že by k oklamaniu mohlo dôjsť.*“²⁵ V súvislosti s klamlivou reklamou s odkazom na životné prostredie sa v odbornej literatúre zaviedol pojem „greenwashing“²⁶, v dotknutých smerniciach sa takéto konanie označuje aj ako

²⁰ V nedávnej štúdii Komisie posudzovalo 150 tvrdení týkajúcich sa životného prostredia a zistilo sa, že značná časť (53,3 %) z nich poskytuje nejasné, klamlivé alebo nepodložené informácie o environmentálnych vlastnostiach výrobkov, a to v celej EÚ a v širokej škále skupín výrobkov (v reklame, ako aj na výrobku) Európska komisia: 2020 – sweep on misleading sustainability claims [online]. 28.1. 2021 [cit. 2024-11-29]. Dostupné na: https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/sweeps_en.

²¹ Ďalej iba „smernica o posilnení práv spotrebiteľov“.

²² Ďalej iba „návrh smernice o zelených tvrdeniach“. Cieľom tejto smernice má byť umožniť spotrebiteľom, aby sa mohli rozhodovať na základe transparentných a spoľahlivých informácií o udržateľnosti, trvanlivosti a uhlíkovej stope produktov. Má sa tak zabezpečiť vysoká úroveň ochrany spotrebiteľa a životného prostredia. Potreba právnej regulácie environmentálne klamlivých vyhlásení vychádza najmä z posúdenia vplyvu, ktoré bolo zverejnené spoločne s návrhom Európskej komisie o posilnení postavenia spotrebiteľov v rámci zelenej transformácie. Viac k výkladu návrhu smernice o zelených tvrdeniach, a jej vzájomného vzťahu k súvisiacim smerniciam (Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/29/ES z 11. mája 2005 o nekalých obchodných praktikách podnikateľov voči spotrebiteľom na vnútornom trhu a Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/114/ES z 12. decembra 2006 o klamlivej a porovnávacej reklame) pozri: KOPČOVÁ, R. Environmentálne klamlivé vyhlásenia v kontexte práva proti nekalej súťaži. In: Právo - obchod - ekonomika (13). 1. vyd. Košice: ŠafárikPress UPJŠ, 2024. ISBN (elektronické) 978-80-574-0389-0, s. 230-247.

²³ Dôvodová správa k smernici o právach spotrebiteľov, bod 1.3.

²⁴ Zvýraznili sme slovo „len“, pretože podľa nášho názoru je klamlivosť v reklame veľmi subjektívny prvok (čiže určité „zelené vyhlásenie“ nemusí byť pre určitého spotrebiteľa klamlivé, zatiaľ čo to isté vyhlásenie môže iného spotrebiteľa zavádzať).

²⁵ Rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 5 Obo 138/2000, ZSP 29/2006. In: VOZÁR, J., HUMENÍK, I., ZLOCHA, I. *Zákon o reklame. Komentár*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021. 260 s. ISBN 978-80-7676-240-4.

²⁶ Z angl. „greenwashing“ – ide o správanie alebo činnosti, vďaka ktorým ľudia veria, že spoločnosť robí pre ochranu životného prostredia viac, ako tomu v skutočnosti je. Cambridge Dictionary [online] <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/greenwashing>. Prvé obvinenie „greenwashingu“ bolo podané v roku 1986 aktivistom Jayom Westerveldom, keď hotely začali žiadať hostí, aby opätovne použili uteráky, tvrdiac, že ide o firemnú stratégiu na ochranu vody, hoci nepodnikli žiadne environmentálne opatrenia na deklarovaný environmentálny dopad. Zdroj: PEARSON, J. Turning point. Are we doing the right thing? Leadership and prioritisation for public benefit. *Journal of Corporate Citizenship*. 2010 (37). s. 37–40. <https://doi.org/10.9774/gleaf.4700.2010.sp.00006>.

„environmentálne klamlivé vyhlásenie“, „klamlivé tvrdenie týkajúce sa životného prostredia“ alebo aj „zelené vymývanie mozgov“, nemecká judikatúra sa prikláňa k pojmu „klamlivá reklama zameraná na životné prostredie“.²⁷

Jednotne uznávaný pojem pre klamlivú reklamu s odkazom na životné prostredie tak neexistuje, a rovnako tak absentuje aj jej všeobecne uznávaná definícia. Je to práve z dôvodu jej mnohorakosti. Z doktrínalného, legálneho aj súdneho výkladu vychádza mnoho rôznych definícií klamlivej reklamy s odkazom na životné prostredie („greenwashing“), záleží od danej perspektívy. Napríklad v kontexte zabezpečenia udržateľných financií sa pod environmentálne klamlivou reklamou rozumie získanie nespravodlivej konkurenčnej výhody prezentovaním finančného produktu ako šetrného k životnému prostrediu, hoci v skutočnosti nespĺňa základné environmentálne normy.²⁸ V návrhu smernice o zelených tvrdeniach je tvrdenie týkajúce sa životného prostredia definované ako „akékoľvek vyhlásenie alebo zobrazenie, ktoré nie je povinné podľa práva Únie ani podľa vnútroštátneho práva, ale v podobe textu, obrazového, grafického alebo symbolického zobrazenia sa v rámci obchodnej komunikácie poskytuje v najrôznejšej forme, napríklad na označeniach, v obchodnej značke, názve spoločnosti alebo názve produktu, s cieľom uviesť alebo naznačiť, že produkt alebo obchodník majú pozitívny alebo nemajú žiadny vplyv na životné prostredie, prípadne menej škodlivý vplyv na životné prostredie ako iné produkty alebo iní obchodníci, alebo že sa im za určitý čas podarilo svoj vplyv zmierniť“.²⁹ Pojem „greenwashing“ bol pridaný do Concise Oxford English Dictionary v roku 1999, ktorý ho definuje ako: „Dezinformácie šírené organizáciou tak, aby predstavovali environmentálne zodpovedný verejný obraz; verejný obraz environmentálnej zodpovednosti propagovaný organizáciou alebo pre organizáciu atď., ale vnímaný ako nepodložený alebo zámerne zavádzajúci“.³⁰ Greenwashing často naznačuje environmentálne povedomie, ktoré v skutočnosti nie je implementované v spoločnosti alebo v dodávateľskom reťazci.³¹ Ide o všetky praktiky zo strany obchodníkov, ktoré zavádzajú, klamú alebo môžu uviesť do omylu spotrebiteľov, ale aj iné osoby tým, že v spojitosti so svojou podnikateľskou činnosťou, a najmä s reklamou tovarov alebo služieb, uvádzajú klamlivé environmentálne tvrdenia.

Pokiaľ by sme mali zadefinovať klamlivú reklamu s odkazom na životné prostredie, vychádzajúc z predchádzajúcej definície reklamy a z legálneho výkladu klamlivej reklamy, ide o určitú propagáciu *environmentálnej vlastnosti* (prípadne súboru environmentálnych vlastností), ktorá uvádza do omylu alebo môže uviesť do omylu osoby, ktorým je určená alebo ku ktorým sa dostane, a v dôsledku klamlivosti môže ovplyvniť ekonomické správanie týchto osôb alebo ktorá poškodzuje alebo môže poškodiť iného súťažiteľa alebo spotrebiteľa. Zjednodušene povedané: klamlivá reklama s odkazom na životné prostredie spočíva v tvrdení, že sa pre životné prostredie robí viac, než tomu v skutočnosti je.

Môžeme vysloviť hypotézu, že klamlivé tvrdenie týkajúce sa životného prostredia je spôsobilé naplniť znaky klamlivej reklamy v zmysle príslušných ustanovení zákonov

²⁷ Z nem. „die irreführende umweltbezogene Werbung“.

²⁸ Napríklad v kontexte tohto nariadenia sa pod environmentálne klamlivou reklamou rozumie získanie nespravodlivej konkurenčnej výhody prezentovaním finančného produktu ako šetrného k životnému prostrediu, hoci v skutočnosti nespĺňa základné environmentálne normy. (Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2020/852 z 18. júna 2020 o vytvorení rámca na uľahčenie udržateľných investícií a o zmene nariadenia (EÚ) 2019/2088). Pozri k tomu aj: KOPČOVÁ, R. Environmentálne klamlivé vyhlásenia v kontexte práva proti nekalej súťaži. In: *Právo - obchod - ekonomika* (13). 1. vyd. Košice: ŠafárikPress UPJŠ, 2024, s. 230-247.

²⁹ Dôvodová správa k Návrhu Smernice o zelených tvrdeniach, bod 1.1.

³⁰ Z angl. „Disinformation disseminated by an organization so as to present an environmentally responsible public image; a public image of environmental responsibility promulgated by or for an organization, etc., but perceived as being unfounded or intentionally misleading“. DE NETTO, S.V., SOBRAL, M.F.F., RIBEIRO, A.R.B. et al. Concepts and forms of greenwashing: a systematic review. *Environ Sciences Europe*. 32, 19 (2020). <https://doi.org/10.1186/s12302-020-0300-3>.

³¹ BLÜMEL, B., KUCHAR B. Green Claims versus Greenwashing, *VbR* 2023/39. s. 45.

upravujúcich nekalú súťaž (napríklad na Slovensku pôjde o ustanovenie § 45 ObchZ).³² Klamlivé tvrdenie týkajúce sa životného prostredia je tak určitým „druhom klamlivej reklamy“. Tiež zastávame názor, že toto konanie je spôsobilé okrem § 45 naplniť aj skutkovú podstatu klamlivého označenia tovarov a služieb (v slovenskej právnej úprave podľa § 46 ObchZ) a dokonca, v prípade ako konštatuje Hajn, pokiaľ by sa pod „uvádzaním na trh“ chápala aj reklama, bol by daný súbeh aj so skutkovou podstatou ohrozovania zdravia a životného prostredia podľa § 52 ObchZ.³³

V tejto súvislosti sa prikláňame k názoru Večerkovej, ktorá už v roku 2003 zdôrazňovala vyvstávajúce problémy so snahami (ne)využitelnosti pomenovaných skutkových podstát pre „nekalú reklamu“, na čo nadväzujú aj určité interpretačné problémy ďalších súvisiacich právnych predpisov.³⁴ Súčasné možnosti reklamy so sebou prinášajú nové výzvy aj pre právo nekalej súťaže, jednou z takýchto výziev je práve aj súčasný trend greenwashingu. Nepochybne ide o nekalú súťaž, otáznejšie bude, aké ustanovenie bude aktívne legitimovaná osoba v prípade sporu namietat' (či už spomínaný § 45 alebo § 46, § 52 alebo ich súbeh, prípadne sa bude osoba spoliehať na „všestrannosť“ generálnej klauzuly nekalej súťaže). Je pravdou, že v sporoch z nekalej súťaže sa môžu jednotlivé nároky kumulovať, no aj napriek tomu zastávame názor, že (niekedy zbytočne) široký výpočet skutkových podstát nekalej súťaže, ktoré sú spôsobilé uchopiť rovnaké konanie, môže byť v praxi skôr kontraproduktívny.

Otázne tiež bude, ako zákonodarca transponuje smernicu o zelených tvrdeniach do príslušných ustanovení práva proti nekalej súťaži, a to, či dôjde k vytvoreniu novej skutkovej podstaty, ktorá by v sebe obsahovala všetky znaky greenwashingu, alebo sa zákonodarca bude spoliehať na súčasné znenie skutkových podstát (ktorými sa momentálne dá uchopiť klamlivá reklama s odkazom na životné prostredie), alebo zákonodarca pozmení súčasné znenie už existujúcich ustanovení (napríklad v prípade už spomínanej klamlivej reklamy alebo klamlivého označenia tovaru a služieb). Dovoľme si v tejto súvislosti navrhnúť, že v prípade klamlivej reklamy by sme pri posudzovaní klamlivosti reklamy považovali za vhodné doplniť v ust. § 45 ods. 2 do písmenového výpočtu povinnosť zohľadniť vplyv na životné prostredie, a to nasledovne:

§ 45 ods. 2 ObchZ:

„Pri posudzovaní klamlivosti reklamy sa zohľadňujú všetky jej znaky, najmä informácie, ktoré obsahuje, o (...) 'vplyve na životné prostredie'“.

Súčasný výpočet jednotlivých skutkových podstát nekalej súťaže má čisto demonštratívny charakter, alebo inými slovami, ich výpočet nie je konečný.³⁵ Ďalšou perspektívou reflektovať ciele smernice o zelených tvrdeniach do príslušných ustanovení práva proti nekalej súťaži je vytvorenie novej, samostatnej, skutkovej podstaty nekalej súťaže, ktorá by v sebe obsahovala všetky znaky greenwashingu. Nie sme však zástancami vytvárania ďalšej osobitnej skutkovej podstaty nekalej súťaže, a v tejto súvislosti zastávame názor, že už súčasné znenie skutkovej podstaty klamlivej reklamy (§ 45 ods. 2 ObchZ) je v širšom kontexte spôsobilé uchopiť klamlivú reklamu s odkazom na životné prostredie.

III. REKLAMA S ODKAZOM NA ŽIVOTNÉ PROSTREDIE AKO NEKALÁ OBCHODNÁ PRAKTIKA

Reklama s odkazom na životné prostredie spočíva v akomkoľvek vyhlásení alebo zobrazení v rôznej podobe (napríklad v podobe textu, obrazového, grafického alebo symbolického

³² V Českej republike pôjde o naplnenie skutkovej podstaty podľa § 2977 OZ, v Nemecku podľa § 5 ods. 2 UWG.

³³ HAJN, P.: *Soutěžní chování a právo proti nekalé soutěži*. Brno: Masarykova univerzita, 2000, s. 235.

³⁴ VEČERKOVÁ, E. K právní úpravě klamavé reklamy v nekalé soutěži. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 4/2003.

³⁵ § 44 ods. 2 ObchZ.

zobrazenia) a v rôznej forme (napríklad v názve obchodníka alebo v názve produktu, v ochrannnej známke, v logu alebo v inom označení v súvislosti s produktom alebo samotným obchodníkom) s cieľom uviesť alebo naznačiť, že produkt alebo obchodník majú pozitívny alebo nemajú žiadny vplyv na životné prostredie, prípadne menej škodlivý vplyv na životné prostredie ako iné produkty alebo iní obchodníci, alebo že sa im za určitý čas podarilo svoj vplyv zmierniť. Môžeme tak konštatovať, že reklama s odkazom na životné prostredie je obchodnou praktikou podľa čl. 2 písm. d) smernice o nekalých obchodných praktikách: „*obchodné praktiky podnikateľov voči spotrebiteľom*“ (ďalej tiež „*obchodné praktiky*“) *sú akékoľvek konanie, opomenutie, spôsob správania alebo vyjadrenie, obchodná komunikácia vrátane reklamy a marketingu obchodníka, priamo spojené s podporou, predajom alebo dodávkou produktu spotrebiteľom*“.³⁶

Smernica o nekalých obchodných praktikách aproximuje právne predpisy členských štátov o nekalých obchodných praktikách vrátane nekalej reklamy, ktoré priamo poškodzujú nie len záujmy spotrebiteľov, ale nepriamo poškodzujú záujmy všetkých účastníkov hospodárskej súťaže. Aj keď smernica o nekalých obchodných praktikách upravuje vzťah podnikateľa voči spotrebiteľovi, naplnenie nekalej obchodnej praktiky (v našom prípade klamlivej obchodnej praktiky) má priamy vplyv na vývoj na danom trhu a na dobré mravy súťaže, čo ovplyvňuje aj správanie súťažiteľov. Tí si tak v prípade porušovania pravidiel spravodlivej hospodárskej súťaže (medzi ktoré patrí aj smernica o nekalých obchodných praktikách a jej transpozícia vo vnútroštátnom práve) môžu uplatniť prostriedky nápravy v súlade s obchodnoprávnymi predpismi (právo proti nekalej súťaži).³⁷ Nie je tiež podstatné, či pôjde o podnikateľské subjekty alebo osoby – nepodnikateľov, pretože hospodárska súťaž sa vzťahuje na všetkých súťažiteľov, ako aj na všetky ďalšie osoby sa na nej zúčastňujúce. Vo všeobecnosti platí, že „*pro úvahu, zda jednání konkrétního subjektu je jednáním v hospodářské soutěži, není rozhodné, že jde o podnikatele, nýbrž to, zda šlo o jednání uskutečněné za účelem soutěžního záměru, a nikoli záměru jiného*“.³⁸

Pokiaľ je environmentálne vyhlásenie v rozpore s požiadavkami odbornej starostlivosti a podstatne narušuje alebo je spôsobilé podstatne narušiť ekonomické správanie priemerného spotrebiteľa vo vzťahu k produktu, ku ktorému sa dostane alebo ktorému je adresované, alebo priemerného člena skupiny, ak je environmentálne vyhlásenie orientované na určitú skupinu spotrebiteľov, ide o takú obchodnú praktiku, ktorá je *nekalá*. Nekalé obchodné praktiky sú *ex lege* zakázané.³⁹

Vzhľadom na uvedené, akákoľvek klamlivá reklama s odkazom na životné prostredie (v zmysle analýzy z predchádzajúcej časti) bude mať negatívny dopad na spravodlivú a zdravú hospodársku súťaž ako takú. Reklama deklarujúca pozitívny vplyv na životné prostredie má totiž v súčasnosti značný význam v rozhodovacom procese spotrebiteľa o kúpe daného tovaru. Krajský súd v Düsseldorfe v tej súvislosti poukazuje vo veľkej miere na dôležitosť témy ochrany životného prostredia ako takého, ktorá je v súčasnosti celospoločenským záujmom, odzrkadľujúca sa nie len v právnych normách ale aj bežnom živote. Podľa rozsudku tohto súdu,

³⁶ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/29/ES z 11. mája 2005 o nekalých obchodných praktikách podnikateľov voči spotrebiteľom na vnútornom trhu, a ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 84/450/EHS, smernice Európskeho parlamentu a Rady 97/7/ES, 98/27/ES a 2002/65/ES a nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 (ďalej iba „smernica o nekalých obchodných praktikách“).

³⁷ MORAVČÍKOVÁ, A. in: PATAKYOVÁ M. et al. *Obchodný zákonník a komentár*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010. s. 125-128.

³⁸ MACEK, J. *K rozhodování sporů z nekalé soutěže (z rozhodovací praxe soudů ČR)*. Priemyselné práva, nekalá súťaž. Pezinok: JA SR, 2015. s. 5. Porovnaj: Rozsudok NS ČR sp.zn. 23 Cdo 4285/2010 z dňa 26.3.2013.

³⁹ Čl. 5 ods. 1 a 2 smernice o nekalých obchodných praktikách.

každá reklama obchodníkov alebo ich produktov viažuca sa ku klimatickej neutralite môže mať veľmi významný vplyv na konečné ekonomické rozhodnutie spotrebiteľa.⁴⁰

Spotrebiteľia si totiž čoraz viac uvedomujú zvýšenú potrebu životné prostredie chrániť, čo sa premietajú aj do ich obchodných rozhodnutí. Avšak, pokiaľ je reklama s odkazom na životné prostredie klamlivá, takáto reklama spotrebiteľa zavádza, a ten si môže v konečnom dôsledku produkt kúpiť, aj keď by to za iných okolností neurobil. Podľa ust. čl. 6 ods. 1 Smernice o nekalých obchodných praktikách: „Obchodná praktika sa považuje za klamlivú, ak obsahuje nesprávne informácie a je preto nepravdivá, alebo akýmkoľvek spôsobom, vrátane celkového prevedenia, uvádza do omylu alebo je spôsobilá viesť do omylu priemerného spotrebiteľa, a to aj keď je táto informácia vecne správna vo vzťahu k jednému alebo viacerým nasledujúcim prvkom, pričom v obidvoch prípadoch zapríčiňuje alebo je spôsobilá zapríčiniť, že spotrebiteľ urobí rozhodnutie o obchodnej transakcii, ktoré by inak neurobil.“

Pokiaľ ide o právnu úpravu problematiky nekalých obchodných praktík a klamlivej reklamy v slovenskom právnom poriadku, súkromnoprávna úprava klamlivej reklamy je obsiahnutá v § 45 ObchZ a verejnoprávna úprava nekalých obchodných praktík je obsiahnutá v Zákone č. 108/2024 Z. z. o ochrane spotrebiteľa a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ZOS). Podľa § 45 ods. 1 ObchZ: „*Klamlivou reklamou je reklama tovaru, služieb, nehnuteľností, obchodného mena, ochrannej známky, označenia pôvodu výrobkov a iných práv a záväzkov, ktorá uvádza do omylu alebo môže viesť do omylu osoby, ktorým je určená alebo ku ktorým sa dostane, a ktorá v dôsledku klamlivosti môže ovplyvniť ekonomické správanie týchto osôb alebo ktorá poškodzuje alebo môže poškodiť iného sťažiteľa alebo spotrebiteľa.*“; a podľa § 9 ods. 1 ZOS: „*Obchodná praktika sa považuje za nekalú, ak*

- a) *je v rozpore s požiadavkami odbornej starostlivosti a*
- b) *vo vzťahu k produktu podstatne narušuje alebo môže podstatne narušiť ekonomické správanie priemerného spotrebiteľa, ku ktorému sa obchodná praktika dostane, alebo ktorému je adresovaná, alebo priemerného člena skupiny spotrebiteľov, ak je obchodná praktika orientovaná na určitú skupinu spotrebiteľov.*“

Pokiaľ ide o výklad nemeckej judikatúry, aj sudy spravidla považujú takéto konanie aj ako klamlivú obchodnú praktiku v zmysle príslušných ustanovení daného zákona. V minulosti takto rozhodol BGH napríklad rozsudkom z 20. októbra 1988, sp. zn. I ZR 238/87, v súčasnosti napríklad rozsudkom z 27. júna 2024, sp. zn. I ZR 98/23. Posúdenie reklamy s odkazom na životné prostredie ako nekalej obchodnej praktiky (konkrétne išlo o vyhlásenie o klimatickej neutralite produktu) skúmal aj Krajský súd v Stuttgarte.

V predmetnom spore šlo o reklamu na internete, v ktorej žalovaný na svojom webovom sídle „www.klimavest.de“ prezentoval, že investícia do jeho produktu „klimaVest ELTIF ISEN L U 2183939003“ je vhodná na zníženie osobnej stopy CO₂ o 3,5 tony. Súd posúdil takúto reklamu žalovaného s domnelým pozitívnym ekologickým dopadom za klamlivú. Uvádzanie reklamy na „absolútne zníženie osobnej uhlíkovej stopy“ je podľa záveru súdu podľa príslušných ustanovení UWG zavádzajúce. Podľa Krajského súdu: „*zavádzajúce reklamné vyhlásenia s odkazom na životné prostredie pravdepodobne presvedčia cieľových zákazníkov, aby urobili obchodné rozhodnutie, ktoré by inak neurobili. Pozitívne environmentálne vlastnosti propagované spoločnosťami sú popri hlavnej funkcii príslušného produktu dôležitým predajným miestom pre cieľových zákazníkov.*“⁴¹ Uvedeným rozsudkom takéto klamlivé

⁴⁰ Rozsudok Krajského súdu v Düsseldorfe zo dňa 6. júla 2023, sp. zn. 20 U 152/22.

⁴¹ Rozsudok Krajského súdu v Stuttgarte zo dňa 10. januára 2022, sp. zn. 36 O 92/21.

odkazy na životné prostredie napĺňajú znaky klamlivej obchodnej praktiky podľa čl. 6 ods. 1 smernice o nekalých obchodných praktikách.

IV. INFORMAČNÁ POVINNOSŤ PRE REKLAMU S ODKAZOM NA ŽIVOTNÉ PROSTREDIE

Udržateľnosť je dnes pre spotrebiteľov jedným z rozhodujúcich faktorov pri rozhodovaní o nákupe a mnoho obchodníkov preto zameriava svoj marketingový koncept na klimatickú šetrnosť svojich produktov.⁴² Reklama s odkazom na životné prostredie má tak v súčasnosti značný význam v rozhodovacom procese spotrebiteľa o kúpe daného tovaru. V tej súvislosti je preto veľmi dôležité dbať na informačnú povinnosť obchodníka vo vzťahu k takémuto environmentálnemu odkazu v reklame. Čo znamená „klimaticky neutrálny výrobok“? Čo znamená „ekologický produkt“? Čo znamená „vyrobené šetrné k životnému prostrediu“? S takýmito a mnohými ďalšími vágnymi vyhláseniami prichádzajú obchodníci v hospodárskej súťaži, a preto je potrebné spotrebiteľovi jasne vysvetliť a zadefinovať, čo takéto vyhlásenia v reklame s odkazom na životné prostredie vlastne znamenajú.

Najvyšší spolkový súd v Nemecku (BGH) už pomerne dávno stanovil všeobecné požiadavky informačnej povinnosti na reklamu s odkazom na životné prostredie. V spore z 20. októbra 1988 (sp. zn. I ZR 238/87) BGH skúmal klamlivosť vyhlásenia, v ktorom obchodník uvádzal, že jeho výrobok (toaletný papier) je „vyrobený z recyklovaného papiera“, pričom tento výrobok bol vyrobený len z viac ako z 80% recyklovaného papiera. Súd v tomto prípade poukázal na zvýšenú potrebu informovanosti verejnosti (adresátom reklamy) o význame rôznych odkazov na životné prostredie v reklame. Z rozhodnutia súdu: *„Reklama s výrazmi a symbolmi ochrany životného prostredia (...) by sa mala vo všeobecnosti posudzovať podľa prísnych noriem. (...) Za týchto okolností existuje zvýšená potreba, aby bola cieľová verejnosť informovaná o význame a obsahu použitých výrazov a symbolov. Na vysvetľujúce informácie sa preto musia vo všeobecnosti klásť prísne požiadavky, aby sa predišlo zavádzaniu, ktoré sú v každom jednotlivom prípade určené typom výrobku a stupňom a rozsahom jeho „šetrnosti k životnému prostrediu“. Ak uvedené vysvetľujúce informácie v reklame chýbajú alebo nie sú jasne viditeľné, existuje obzvlášť vysoké riziko, že cieľová verejnosť získa nepravdivé predstavy o povahe ponúkaného tovaru, čo ovplyvní jej rozhodovanie o kúpe.“*⁴³

V danom rozsudku možno nájsť tiež vymedzené kritérium spotrebiteľa vo vzťahu ku klamlivosti reklamy s odkazom na životné prostredie: *„Pri nezaujatom pohľade reklama vyvoláva u nezanedbateľného počtu spotrebiteľov klamlivý dojem, že propagovaný toaletný papier je vyrobený zo 100 % odpadového papiera.(...) Táto klamlivá reklama je tiež schopná ovplyvniť nákupné rozhodnutia. Spotrebiteľ, ktorý si chce kúpiť toaletný papier, ktorý pozostáva zo 100 % odpadového papiera, by sa cítil oklamáný, ak by vedel, že výrobok je tvorený prevažne odpadovým papierom – podľa odporcu viac ako 80 %.(...)“*⁴⁴

Potreba informačnej povinnosti a zdôvodnenia tvrdení environmentálnych odkazov v reklame je zvýraznená aj v príslušných európskych smerniciach. Podľa smernice o posilnení práv spotrebiteľov: *„S cieľom prispieť k riadnemu fungovaniu vnútorného trhu na základe vysokej úrovne ochrany spotrebiteľa a ochrany životného prostredia, a dosiahnuť pokrok v zelenej transformácii je nevyhnutné, aby spotrebiteľia mohli prijímať informované rozhodnutia o nákupe, a tým prispievať k udržateľnejším modelom spotreby.“*⁴⁵ V návrhu smernice o zelených tvrdeniach sa vyžaduje, aby zdôvodnenie výslovného tvrdenia týkajúceho sa

⁴² BLÜMEL, B., KUCHAR B. Green Claims versus Greenwashing, VbR 2023/39, s. 45.

⁴³ Rozsudok BGH z 20. októbra 1988, sp. zn. I ZR 238/87.

⁴⁴ Tamtiež.

⁴⁵ Smernica o posilnení práv spotrebiteľov, recitál 1.

životného prostredia vychádzalo z posúdenia, ktoré je v súlade s vybratými minimálnymi kritériami, aby sa predišlo klamlivým tvrdeniam.⁴⁶ Požiadavky lepšej informovanosti a transparentnejšieho zdôvodňovania reklamy s odkazom na životné prostredie vyplývajú zo záväzku stanoveného v Európskej zelenej dohode, spočívajúceho v zabezpečení posilnenia postavenia spotrebiteľov tak, „aby mohli prijímať lepšie informované rozhodnutia“ a aktívne sa tak zapojiť do ekologickej transformácie. Nepravdivé tvrdenia týkajúce sa životného prostredia sa majú vyriešiť tým, že „sa zabezpečí, aby kupujúci (spotrebiteľia) mali spoľahlivé, porovnateľné a overiteľné informácie, ktoré im umožnia prijímať udržateľnejšie rozhodnutia a znižujú riziko environmentálne klamlivého vyhlásenia.“⁴⁷

Uvedeným doktrínalnym, legálnym a aj súdnym výkladom sme potvrdili naše tvrdenia z úvodu štúdie, že v reklame s odkazmi na životné prostredie existuje vyššie riziko klamlivosti a zavádzania spotrebiteľov, a tak je potrebné dbať na zvýšenú potrebu informovanosti cieľovej verejnosti o význame a obsahu použitých výrazov a symbolov v takejto environmentálnej reklame. Napriek tomu sa však v rozhodovacej praxi súdov nevyvinula žiadna konzistentná línia, ktorá by jasne určila, čo konkrétne sa vyžaduje na to, aby reklama s odkazom na životné prostredie nebola posudzovaná ako nekalá (resp. čo treba v reklame s odkazmi na životné prostredie dodržať, aby bola povolená).⁴⁸ Myslíme si, že donedávna bola judikatúra naklonená viac v prospech obchodníkov a reklamu s odkazom na životné prostredie súdy častejšie posudzovali za prípustnú.⁴⁹ V súčasnosti však možno, naopak, konštatovať stále viac striktnéjšie posudzovanie reklamy s odkazmi na životné prostredie v prospech spotrebiteľov.

V. INFORMAČNÁ POVINNOSŤ VO VZŤAHU K ENVIRONMENTÁLNEMU VYHLÁSENIU „KLIMATICKY NEUTRÁLNY“ V KONTEXTE SÚČASNEJ NEMECKEJ JUDIKATÚRY

V tejto časti našej štúdie sa zameriavame na informačnú povinnosť pri používaní environmentálnych vyhlásení v reklame s odkazom na životné prostredie zo strany obchodníkov. Pre lepšiu prehľadnosť budeme analyzovať len konkrétnu formu reklamy s odkazom na životné prostredie, a to reklamu s prívlastkom „*klimaticky neutrálna*“, prípadne inej formy reklamy alebo vyhlásenia obchodníka s rovnakým významom (napr. „CO₂ - neutrálny“, „bez uhlíkovej stopy“, „bez emisií“ a pod.).

Východisková je pre nás nemecká judikatúra, ktorá, podľa nášho názoru, výstižne odzrkadľuje súčasný trend európskeho „boja“ proti environmentálne klamlivým vyhláseniam. Vzhľadom na najaktuálnejšiu rozhodovaciu prax BGH si myslíme, že bude slúžiť zároveň ako vzorová aj pre ostatné členské krajiny EÚ. Analyzujeme konkrétne jeden, takmer dvojročný spor „klimaticky neutrálnych“ gumených cukríkov. Prvoinštančný súd, Krajský súd v Kleve (rozsudok z 22. júna 2022, sp. zn. 8 O 44/21) a následne aj Vyšší krajský súd v Düsseldorfe (rozsudok zo 6. júla 2023, sp. zn. 20 U 152/22) žalobe nevyhoveli. Spolkový súdny dvor v Karlsruhe (rozsudok z 27. júna 2024, sp. zn. I ZR 98/23) však vydal opačné stanovisko. Súdy

⁴⁶ Bod 6.2. návrhu smernice o zelených tvrdeniach.

⁴⁷ Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Európskej rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov, Európska zelená dohoda [COM(2019) 640] (ďalej iba „EZD“).

⁴⁸ KÖHL, D. Die BGH-Entscheidung „klimaneutral“ und das Strengprinzip in der Umweltwerbung. *Wettbewerb in Recht und Praxis*, 11. vyd. Frankfurt, 2024. s. 1297-1303.

⁴⁹ Porovnaj: HAJN, P.: Soutěžní chování a právo proti nekalé soutěži. Brno: Masarykova univerzita, 2000, s. 239.; Rozsudok Spolkového súdneho dvora z 26. októbra 2006 vo veci I ZR 97/04, ktorým BGH vo svojom rozsudku zrušil napadnutý rozsudok Krajského súdu v Siegene o „Projekte dažďového pralesa Krombacher“ a vrátil vec na nové prejednanie nižšiemu súdu; Rozsudok Krajského súdu v Kleve z 22. júna 2022, sp. zn. 8 O 44/21, v ktorom súd konštatoval, že slovné spojenie „klimaticky neutrálny“ v reklame nie je za splnenia určitých podmienok (ktoré boli preukázané) zavádzajúce podľa ust. § 5 ods. 1 UWG (vtedajšieho znenia zákona) a i.

okrem *aktívneho* konania žalovaného (§ 5 ods. 1 UWG) skúmali aj to, či nedošlo zároveň k naplneniu skutkovej podstaty uvedenia spotrebiteľa do omylu opomenutím podľa § 5a ods. 2 UWG v pôvodnom znení zákona (touto otázkou sa zaoberal najmä Vyšší krajský súd v Düsseldorfe).⁵⁰

Ústredný úrad boja proti nekalej súťaži v Nemecku⁵¹ žaloval známeho výrobcu gumených cukrovínok „Katjes“ (žalovaný). Ten na obaloch gumených cukríkov uvádzal, že od roku 2021 vyrába všetky produkty klimaticky neutrálne.⁵² Žalovaný okrem toho dňa 19.02.2021 v tlačenom vydaní pravidelne vychádzajúcich Potravínových novín v Nemecku⁵³, uverejnil reklamné výroky: „*Katjes chutí aj v našich klimatických podmienkach*“; „*Katies vyrába všetky produkty klimaticky neutrálne od roku 2021. Teraz jasne viditeľné na každej taške!*“ ako aj štítok s výrazom „*klimaticky neutrálny*“ (z nem. „*klimaneutral*“). Sporné slovné spojenie „*klimaticky neutrálny*“, ktorý žalovaný v reklame použil, je podľa žalobcu klamlivé a nejednoznačné, pričom verejnosť si ho môže vykladať tak, že celý proces výroby cukríkov je klimaticky neutrálny. Výroba výrobkov žalovaného však nie je klimaticky neutrálnym (CO₂ neutrálnym) procesom, a preto takéto zavádzanie v reklamnom vyhlásení o klimatickej neutralite možno podľa žalobcu odstrániť len v doplnení v reklame, že klimatická neutralita sa dosiahne určitými kompenzačnými opatreniami. Za dôležité pre ďalší výklad považujeme uviesť aj to, že v danom prípade žalovaný v reklame prostredníctvom QR-kódu a tiež na svojom webovom sídle odkazoval na „environmentálny certifikátor“ dostupný na webovej stránke spoločnosti „ClimatePartner“, ktorá pre podniky zostavuje bilanciu CO₂, vyvíja možnosti na zlepšenie a v prípade potreby zabezpečuje kompenzáciu emisií CO₂ prostredníctvom tzv. „projektu ochrany“.

Príslušné súdy v Nemecku posudzovali, či uvedeným konaním (použitím slovného spojenia „*klimaticky neutrálny*“ v reklame došlo k naplneniu znakov nekalosúťažného konania v zmysle príslušných ustanovení Zákona proti nekalej súťaži (UWG), ktorý slúži na ochranu súťažiteľov, spotrebiteľov a iných účastníkov trhu pred nekalými obchodnými praktikami, a zároveň chráni verejný záujem na spravodlivej hospodárskej súťaži.⁵⁴ Konkrétne šlo o nasledovné ustanovenia:

- Podľa ustanovenia § 3 ods. 1 UWG: „*Nekalé obchodné konania nie sú povolené.*“
- Podľa ustanovenia § 5 ods. 1 UWG: „*Každý, kto sa dopustí klamlivého obchodného konania, ktoré môže spotrebiteľa alebo iného účastníka trhu priviesť k takému obchodnému rozhodnutiu, ktoré by inak neurobil, koná nekalosúťažne.*“
- Podľa ustanovení § 5a ods. 1 a 3 UWG: (1) „*Nekalosúťažne koná ten, kto uvádza spotrebiteľa alebo iného účastníka trhu do omylu tým, že mu zatajuje podstatné informácie, ktoré spotrebiteľ alebo iný účastník trhu za relevantných okolností potrebuje, aby mohol urobiť informované obchodné rozhodnutie, a ktorých zadržanie pravdepodobne spôsobí, že spotrebiteľ alebo iný účastník trhu urobí obchodné rozhodnutie, ktoré by inak neurobil.*“
Pri posudzovaní toho, či boli zadržané podstatné informácie, treba vziať do úvahy: priestorové alebo časové obmedzenia spôsobené komunikačnými prostriedkami zvolenými

⁵⁰ Z nem. „*Irreführung durch Unterlassen*“, v súčasnom znení je táto skutková podstata upravená v § 5a UWG. Pri analýze rozsudkov Krajského súdu v Kleve (rozsudok z 22. júna 2022, sp. zn. 8 O 44/21) a Vyššieho krajského súdu v Düsseldorfe (rozsudok zo 6. júla 2023, sp. zn. 20 U 152/22) budeme vychádzať z vtedajšieho znenia UWG platného do 27.5.2022.

⁵¹ Z nem.: Die Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main e. V.

⁵² Z nem.: „*Seit 2021 produziert Katjes alle Produkte klimaneutral*“.

⁵³ Z nem.: „*Lebensmittel Zeitung*“.

⁵⁴ Ust. § 1 ods. 1 Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) z 3. marca 2010 (BGBl. I S. 254) (ďalej iba „UWG“). V porovnaní so slovenskou právnou úpravou: nekalá súťaž nie je upravená v samostatnom právnom predpise tak ako v Nemecku, ale je zahrnutá v Obchodnom zákonníku (konkrétny prípad by vykazoval znaky nekalosúťažného konania podľa ust. § 45 ObchZ) a v porovnaní s českou právnou úpravou, nekalá súťaž je upravená v ust. § 2976 a nasl. Zákona č. 89/2012 Sb. (občanský zákoník) (konkrétne by šlo o naplnenie skutkovej podstaty klamlivej reklamy podľa ust. § 2977).

pre obchodnú transakciu a všetky opatrenia prijaté podnikateľom na sprístupnenie informácií spotrebiteľovi alebo inému účastníkovi trhu iným spôsobom ako prostredníctvom komunikačných prostriedkov zvolených pre obchodnú transakciu.“

- Podľa ustanovenia § 8 ods. 1 prvej vety UWG: „Každého, kto vykonáva také obchodné konanie, ktoré nie je podľa § 3 alebo § 7 prípustné, možno žalovať na odstránenie takéhoto konania, a ak hrozí jeho opakovanie, aj na nariadenie predbežného opatrenia. (...)“.

V spore v prvej inštancii rozhodoval Krajský súd v Kleve (rozsudok z 22. júna 2022, sp. zn. 8 O 44/21), ktorý sa v prvom rade zamerl na cieľovú skupinu osôb – adresátov samotnej reklamy obsahujúcej sporné vyhlásenie o klimatickej neutralite, a mal za to, že reklama nebola cielená na spotrebiteľov. Podľa súdu, keďže sa reklama objavila v Potravinových novinách, predstavujúcich v Nemecku „odborné a obchodné médium pre oblasť spotrebného tovaru“⁵⁵, cieľovou tak bola „odborná verejnosť“ a nie bežní spotrebiteľia.⁵⁶ Samotná reklama tak bola cielená na tieto osoby („osoby s rozhodovacou právomocou v maloobchodnom a konzumnom priemysle“) ako aj na iných sťažiteľov („poskytovateľov služieb relevantných pre dané odvetvie na relevantnom trhu“). Za irelevantné v danom spore považoval súd tvrdenie žalobcu, že Potravinové noviny si môžu predplatiť alebo čítať aj bežní spotrebiteľia. Podľa záveru súdu tak predmetná reklama nie je zameraná na spotrebiteľov a uplatniteľnosť nároku žalobcu z porušenia § 5a ods. 2 UWG (vtedajšieho znenia zákona) neexistuje. Odborná verejnosť, ktorej bola reklama určená, si je podľa súdu plne vedomá, že výroba cukríkov nie je 100%-tne klimaticky neutrálny proces a je si tiež vedomá, že klimatickú neutralitu možno dosiahnuť aj určitou kompenzáciou vo výrobných procesoch.

Vo vzťahu k samotnému slovnému spojeniu „klimaticky neutrálny“ súd potvrdil našu hypotézu, že klimatická neutralita sa v súčasnosti stala dôležitým faktorom pre spotrebiteľov pri ich nákupných rozhodnutiach. Súd však zvýraznil, že vyhlásenie „klimaticky neutrálny“ neznačí to isté ako pojem „bez emisií“. Nešlo preto o klamlivú reklamu, ktorá by adresáta reklamy zavádzala o podstatnej vlastnosti produktu, čím nedošlo ani k naplneniu skutkovej podstaty nekalej obchodnej praktiky podľa ust. § 5 ods. 1 UWG (vtedajšieho znenia zákona).⁵⁷ Vo vzťahu k informačnej povinnosti sa súd v prvej inštancii vyslovil, že žalovaný uvádzaním slovného spojenia „klimaticky neutrálny“ nezatajuje žiadne podstatné informácie. V tej súvislosti konštatoval, že všetky ďalšie informácie, ktoré poskytuje webová stránka environmentálneho certifikátora, na ktorú žalovaný v reklame odkazuje, sú pre verejnosť postačujúce.

Takýto výklad Krajského súdu v Kleve sa značne líšil od dovtedajšej judikatúry, ktorá slovné spojenie „klimaticky neutrálny“ v reklame posudzovala striktnejšie.⁵⁸ Je však zrejmé, že ostatné sudy sa následne inšpirovali týmto rozhodnutím, pretože iba pár dní po zverejnení

⁵⁵ Z nem. „Lebensmittel Zeitung“ (pre lepšie pochopenie problematiky: ide o nemecký týždenník pre vedúcich pracovníkov v potravinárskom priemysle (výroba a predaj) a v maloobchode. Témami potravinových novín je predovšetkým situácia a ekonomický vývoj týchto odvetví hospodárstva. Odborné noviny píšajú aj o priemysle nepotravinového spotrebného tovaru, obalovom priemysle, ako aj o logistike a informačných technológiách súvisiacich s týmto odvetvím. Zdroj: https://de.wikipedia.org/wiki/Lebensmittel_Zeitung).

⁵⁶ Z nem. „Fachpublikum“ – čiže cieľová verejnosť alebo spotrebiteľia, ktorým boli Potravinové noviny určené, t. j. ktorí sú potenciálni zákazníci daného výrobku.

⁵⁷ Ust. § 5 UWG (v znení platnom do 27.5.2022.), z nem. „Irreführung“.

⁵⁸ Pozri napr.: Krajský súd v Kiele konštatoval, že pojem „klimaticky neutrálny“ nie je to isté ako „bezemisný“. Klimatická neutralita sa podľa súdu dá dosiahnuť rôznymi spôsobmi, a preto spotrebiteľia potrebujú komplexnejšie informácie (rozsudok Krajského súdu v Kiele z 2. júla 2021, sp. zn. 14 HKO 99/20); Krajský súd v Mönchengladbachu považuje vo svojom rozsudku použitie pojmu „klimaticky neutrálny výrobok“ na zaváraninovom pohári za zavádzajúce (rozsudok z 25. februára 2022, sp. zn. 8 O 17/21), Krajský súd v Konstanz považuje pojem „klimaticky neutrálny prémiový vykurovací olej“ bez ďalších vysvetlení, ako dosiahnuť klimatickú neutralitu, za porušenie § 5a ods. 2 UWG (rozsudok z 19. novembra 2021, sp. zn. 7 O 6/21 KfH); Rozsudok Krajského súdu v Stuttgarte z 10. januára 2022, sp. zn. 36 O 92/21 KfH a i.

rozsudku Krajského súdu v Kleve obdobným spôsobom rozhodol v odvolacom konaní aj Krajský súd v Schleswigu, v ktorom súd poprel, že by použitie výrazu klimaticky neutrálny bolo zavádzajúce. Vo vzťahu k informačnej povinnosti vo vzťahu k vyhláseniu „klimaticky neutrálny“ sa Krajský súd v Schleswigu vyslovil, že: „*informácie o spôsobe dosiahnutia klimatickej neutrality neboli podstatné pre samotné rozhodnutie o kúpe tovaru, a preto ich nebolo potrebné uvádzať na jeho obale*“.⁵⁹ Aj v zmysle tohto rozsudku bol (rovnako ako podľa Krajského súdu v Kleve) odkaz na internetovú stránku, na ktorej boli pre verejnosť dostupné ďalšie informácie o klimatickej neutralite, pre spotrebiteľa postačujúci.

Vyšší krajský súd v Düsseldorfe, ako odvolací súd, posúdil tiež spornú reklamu s odkazom na životné prostredie za prípustnú.⁶⁰ Podobne ako súd v Kleve, aj odvolací súd v Düsseldorfe sa zaoberal otázkou samotného subjektu, na ktorého bola reklama zameraná. Zatiaľ čo súd v Kleve vychádzal pri posudzovaní z „odbornej verejnosti“ ako „špecializovaného okruhu verejnosti“, ktorému mala byť reklama o klimatickej neutralite určená, odvolací súd v Düsseldorfe má za to, že cieľový subjekt reklamy by sa mal posudzovať ako „priemerný spotrebiteľ, ktorý je v danej situácii primerane pozorný“.⁶¹ Cieľová skupina osôb, ktorej je reklama v novinách určená, chápe podľa odvolacieho súdu pojem „klimatická neutralita“ rovnako ako aj priemerný spotrebiteľ.

Vo vzťahu ku klamlivosti environmentálneho vyhlásenia „klimaticky neutrálny“ odvolací súd konštatoval, že priemernému spotrebiteľovi je známe, že klimatická neutralita sa dá dosiahnuť spôsobmi, akými sú napríklad vyhýbanie sa produkcii CO² alebo využívanie kompenzačných opatrení. Súd tiež uviedol, že spolupráca žalovaného subjektu so spoločnosťou „ClimatePartner“, na ktorú žalovaný v reklame odkazuje, naznačuje, že v tomto prípade k určitej kompenzácii na strane žalovaného skutočne aj dochádza. Výrok o klimatickej neutralite v reklame preto neuvedie cieľového (priemerného) spotrebiteľa k takému chápaniu, ktoré by nezodpovedalo skutočnosti, t. j. takéto vyhlásenie nie je klamlivé (a nedochádza tak k naplneniu skutkovej podstaty v zmysle § 5a ods. 1 UWG).

Pokiaľ ide o samotnú informačnú povinnosť, podľa odvolacieho súdu spotrebiteľa majú záujem vedieť, ako je deklarovaná „klimatická neutralita“ obchodníka dosiahnutá. Preto je potrebné objasniť najmä to, akým spôsobom sa „klimatická neutralita“ žalovaného dosahuje - či už prostredníctvom určitých úspor alebo kompenzácií vo výrobných procesoch, ako aj to, či sú určité emisie vylúčené z bilancie CO² a podobne. V tej súvislosti odvolací súd ďalej skúmal, či okrem § 5a ods. 1 UWG nedošlo zo strany žalovaného k *zatajovaniu podstatných informácií*, a tým k naplneniu skutkovej podstaty uvedenia do omylu opomenutím podľa § 5a ods. 2 UWG (t. j., či žalovaný nezatajil podstatné informácie, ktoré spotrebiteľ potrebuje, aby mohol urobiť informované obchodné rozhodnutie, a ktoré by mohli ovplyvniť jeho rozhodnutie o kúpe). Sporná reklama žalovaného však podľa odvolacieho súdu spĺňa všetky požiadavky informačnej povinnosti a súd má (rovnako ako prvostupňový súd v Kleve) za to, že poskytnutie týchto informácií uvedením odkazu v reklame alebo QR kódu na webovú stránku environmentálneho certifikátora, je pre spotrebiteľa postačujúce. Pri posudzovaní toho, či neboli zatajené podstatné informácie a či tak nedošlo k naplneniu skutkovej podstaty zavádzania opomenutím podľa § 5a ods. 1 UWG, vzal odvolací súd do úvahy aj všetky „priestorové alebo časové obmedzenia uložené komunikačnými prostriedkami zvolenými pre obchodnú transakciu“ v zmysle § 5a ods. 3 UWG, a rovnako konštatoval, že zvolený komunikačný prostriedok pre spotrebiteľa prostredníctvom odkazu alebo QR kódu je v tomto smere úplne postačujúci.

⁵⁹ Rozsudok Krajský súd v Schleswigu z 30. júna 2022, sp. zn. 6 U 46/21.

⁶⁰ Rozsudok Vyššieho krajského súdu v Düsseldorfe z 6. júla 2023, sp. zn. 20 U 152/22.

⁶¹ Porovnaj: „Fachpublikum“ (z nem.), z ktorého vychádza rozhodnutie Krajského súdu v Kleve, a „der situationsadäquat aufmerksamene durchschnittliche Verbraucher“ (z nem.), na ktorého odkazuje Vyšší krajský súd v Düsseldorfe.

V zmysle rozsudku odvolacieho súdu tak nedošlo k porušeniu § 5a ods. 1 a 3 UWG a použitie environmentálneho vyhlásenia „klimaticky neutrálny“ v reklame nie je klamlivým obchodným konaním, nezavádza cieľovú verejnosť (spotrebiteľa), a to ani bez ďalších dodatočných informácií, ktoré by cieľovej verejnosti vysvetľovali, čo to klimatická neutralita znamená. Súd má za to, že čitatelia odborných (potravinových) novín chápu pod pojmom „klimaticky neutrálny“ vyváženú bilanciu emisií CO², keďže vedia, že neutralitu možno dosiahnuť aj vyhýbaním sa emisiám CO², ako aj inými kompenzačnými opatreniami vo výrobných procesoch.

Po roku však nastal v prípade zlom a BGH rozsudok odvolacieho súdu v Düsseldorfe zo dňa 06. júla 2023 zrušil a rozsudok súdu v Kleve zo dňa 22. júna 2022 zmenil.⁶² V rozpore s rozsudkami oboch súdov v nižšej inštancii BGH považuje predmetnú reklamu v zmysle § 5 ods. 1 UWG za klamlivú. Reklama je podľa BGH klamlivá a zavádzajúca, pretože je nejednoznačná. Podľa BGH môžu slovné spojenie „klimaticky neutrálny“ v reklame čitatelia odborných novín chápať inak ako spotrebiteľia – jednak v zmysle zníženia emisií CO² pri výrobnom procese a jednak v zmysle samotnej kompenzácie CO². Odvolací súd podľa názoru BGH nevzal do úvahy, že v oblasti environmentálnej reklamy existuje obzvlášť vysoké riziko zavádzania a že existuje zvýšená potreba informovania cieľovej verejnosti o význame a obsahu použitých výrazov a symbolov (uvedený názor rozsudku BGH korešponduje s už citovaným dávnejším rozsudkom z roku 1988).⁶³ BGH týmto rozsudkom podporuje našu hypotézu, že akékoľvek zavádzajúce používanie pojmov súvisiacich s ochranou životného prostredia má dopad na hospodársku súťaž ako takú, keďže takáto „zelená reklama“ má značný význam v rozhodovacom procese spotrebiteľa o kúpe daného tovaru.

Z rozsudku BGH však jednoznačne nevyplýva, čo teda musí obchodník splniť na to, aby reklama s environmentálnym odkazom nebola klamlivá a nešlo o nekalú súťaž. Podľa rozsudku BGH, aby sa predišlo zavádzaniu, musí byť v reklame, v ktorej žalovaný používa nejednoznačný výraz súvisiaci so životným prostredím (akým je napríklad aj sporné slovné spojenie „klimaticky neutrálny“), tento pojem aj „vysvetlený, a to v samotnej reklame“. Podľa názoru BGH nie sú ďalšie vysvetľujúce informácie uvedené mimo samotnej reklamy súvisiacej so životným prostredím dostatočné (ako napríklad v tomto prípade QR kód alebo odkaz na internetovú stránku, na ktorej žalovaný deklaroval, ako klimatickú neutralitu výroby produktu zabezpečuje). Ako konštatuje súd, slovné spojenie „klimaticky neutrálny“ je v danom prípade obzvlášť potrebné, pretože „zníženie emisií CO²“ a „kompenzácia CO²“ nie sú rovnocennými opatreniami na dosiahnutie klimatickej neutrality. Z hľadiska ochrany klímy má však zníženie CO² prednosť pred kompenzáciou.

VI. JE TEDA „KLIMATICKY NEUTRÁLNA“ REKLAMA VÔBEC PRÍPUSTNÁ?

Krajský súd v Kiele a BGH vo svojich rozsudkoch konštatovali, že pojem „klimaticky neutrálny“ nie je to isté ako „bezemisný“. Čo to teda „klimaticky neutrálny“ vlastne znamená? Klimatickú neutralitu si môžeme predstaviť ako určitú rovnováhu (určitý matematický údaj) medzi vyprodukovanými emisiami uhlíka a ich pohlcovaním z atmosféry. Ide tak o zníženie čistých emisií skleníkových plynov na nulu tak, že sa všetky zostávajúce emisie, ktoré nemožno eliminovať, kompenzujú odstraňovaním uhlíka z atmosféry (napríklad aj prirodzenými mechanizmami, pokiaľ dôjde k vysádzaniu ďalšej zelene a pod.). Dosahovanie uhlíkovej (klimatickej) neutrality je teda dosahovanie rovnováhy medzi emisiami uhlíku a jeho

⁶² Rozsudok BGH z 27. júna 2024, sp. zn. I ZR 98/23.

⁶³ Porovnaj: Rozsudok BGH z 20. októbra 1988, sp. zn. I ZR 238/87.

pohlcovanie z atmosféry.⁶⁴ Pravdou však je, že v súčasnosti takmer v žiadnom prípade nie je možné dosiahnuť skutočne 100 % klimaticky neutrálny produkt. Vieme si však predstaviť napríklad doma vypestované ovocie alebo zeleninu predané na lokálnej tržnici. Pokiaľ však už obchodník pri pestovaní používa traktor alebo kombajn, prípadne vypestované produkty nejakým spôsobom zabalí, následne ovocie a zeleninu dopraví na tržnicu dopravným prostriedkom, nemožno už hovoriť o 100%-tnej klimatickej neutralite výrobku, lebo všetky tieto faktory je potrebné pri „meraní“ klimatickej neutrality sčítať. Samozrejme, pestovateľ môže uhlíkovú stopu vyvážiť určitými, vyššie spomínanými, kompenzačnými opatreniami, a tak môže skutočne klimatickú neutralitu dosiahnuť.

Klimatická neutralita sa aj podľa judikatúry dá dosiahnuť rôznymi spôsobmi, a preto „spotrebitelia potrebujú komplexnejšie informácie.“⁶⁵ Krajský súd v Mönchengladbachu považuje použitie pojmu „klimaticky neutrálny výrobok“ na zaváraninovom pohári „bez ďalších informácií o deklarovanej klimatickej neutralite za zavádzajúce“⁶⁶, a rovnako Krajský súd v Konstanz považuje pojem „klimaticky neutrálny prémiový vykurovací olej“ „bez ďalších vysvetlení, ako dosiahnuť deklarovanú klimatickú neutralitu“, za klamlivú reklamu v zmysle § 5a ods. 2 UWG.⁶⁷ Takáto rozhodovacia línia v prospech zlepšenia informačnej povinnosti vo vzťahu k spotrebiteľom v reklame s odkazom na životné prostredie nasleduje už citovaný dávnejší rozsudok BGH z 20. októbra 1988, podľa ktorého existuje „zvýšená potreba informovania cieľovej verejnosti“ o význame a obsahu použitých výrazov a symbolov.⁶⁸ Podľa súčasného rozsudku BGH, aby sa predišlo zavádzaniu, musí byť v reklame, v ktorej obchodník používa nejednoznačný výraz súvisiaci so životným prostredím (akým je napríklad aj sporný pojem „klimaticky neutrálny“), tento pojem aj vysvetlený, a to v samotnej reklame. V tej súvislosti podľa BGH nie sú ďalšie vysvetľujúce informácie uvedené mimo samotnej reklamy súvisiacej so životným prostredím (ako napríklad v analyzovanom spore použitie QR kódu alebo odkazu na internetovú stránku) dostatočné. Vysvetlenie pojmu „klimaticky neutrálny“ je obzvlášť potrebné, pretože zníženie emisií CO₂ a ich kompenzácia nie sú rovnocennými opatreniami na dosiahnutie klimatickej neutrality, ale z hľadiska ochrany klímy má podľa súdu zníženie prednosť pred kompenzáciou.⁶⁹

Takáto striktná rozhodovacia línia odzrkadľuje podľa nás aktuálne záujmy EÚ o zabezpečenie kvalitného životného prostredia, vyváženého a trvalo udržateľného rozvoja a dosiahnutie klimatickej neutrality. Dôležitým aspektom sú podľa Európskej zelenej dohody „spoľahlivé, porovnateľné a overiteľné informácie, ktoré kupujúcim umožnia prijímať udržateľnejšie rozhodnutia a znižujú riziko environmentálne klamlivej reklamy. Firmy, ktoré tvrdia, že sú ekologické, by tieto tvrdenia mali podložiť na základe štandardnej metodiky hodnotiacej vplyv na životné prostredie.“⁷⁰ Tento záväzok riešiť tvrdenia týkajúce sa životného prostredia sa premietol aj do už spomínaného návrhu smernice o tvrdeniach týkajúcich sa životného prostredia. Jedným z cieľov tejto smernice je, aby „kupujúci mali spoľahlivé, porovnateľné a overiteľné informácie, ktoré im umožnia prijímať udržateľnejšie rozhodnutia a

⁶⁴ V tejto súvislosti sa niekedy možno stretnúť aj s pojmom „žiadne významné poškodenie“ (z angl. „Doing No Significant Harm“) alebo „čistá nula“ (z angl. „Net Zero“). Aby sa dosiahlo čistých nulových emisií, musia byť všetky emisie poškodzujúce klímu odstránené z ovzdušia. Bližšie k tomu pozri aj: VEBER, J. ŠVECOVÁ, L. *Udržiteľnosť a udržiteľný manažment*. Grada Publishing, Praha, 2023. s. 26.

⁶⁵ Rozsudok Krajského súdu v Kiele z 2. júla 2021, sp. zn. 14 HKO 99/20.

⁶⁶ Rozsudok Krajského súdu v Mönchengladbachu z 25. februára 2022, sp. zn. 8 O 17/21.

⁶⁷ Rozsudok Krajského súdu v Konstanz z 19. novembra 2021, sp. zn. 7 O 6/21 KfH.

⁶⁸ Porovnaj: Rozsudok BGH z 20. októbra 1988, sp. zn. I ZR 238/87.

⁶⁹ Rozsudok BGH z 27. júna 2024, sp. zn. I ZR 98/23.

⁷⁰ Bod 2.1.3. Európskej zelenej dohody. Pozri: ADAMOWICZ, M. Green Deal, Green Growth and Green Economy as a Means of Support for Attaining the Sustainable Development Goals. *Sustainability*, 14(10), 5901. 2022. <https://doi.org/10.3390/su14105901>.

znižujú riziko environmentálne klamlivej reklamy.“⁷¹ V bode 21 návrhu tejto smernice sa uvádza, že osobitne tvrdenia týkajúce sa klímy majú tendenciu byť nejasné a nejednoznačné a zavádzať spotrebiteľov. To je najmä prípad tvrdení týkajúcich sa životného prostredia, v ktorých sa uvádza, že produkty alebo subjekty sú „klimaticky neutrálne“, „uhlíkovo neutrálne“, „so 100 % kompenzáciou emisií CO₂“ alebo že sa do určitého roku stanú „emisne neutrálnymi“, alebo podobné tvrdenia.⁷² Závazky na posilnenie práv spotrebiteľov pri uvádzaní environmentálnej reklamy vychádzajúce z príslušných ustanovení smerníc budú musieť členské štáty postupne transponovať do vnútroštátneho práva, a preto je zrejmé, že nároky na obchodníkov pri tvrdeniach týkajúcich sa životného prostredia budú mať skôr sprísňujúcu sa tendenciu.⁷³

VII. ZÁVER

Reklamu s odkazom na životné prostredie možno definovať ako špecifický druh reklamy, v ktorej obchodník zdôrazňuje pozitívny vplyv produktu (tovaru alebo služby) na životné prostredie, prípadne takú reklamu, v ktorej obchodník propaguje, že produkt nemá žiadny negatívny dopad na životné prostredie. Reklama s odkazom na životné prostredie môže mať rôznu podobu alebo formu. Môže ísť o text, symboly, výrazy, značky alebo akékoľvek či už priame alebo nepriame odkazy na životné prostredie. Pokiaľ ide o legálny výklad klamlivej reklamy s odkazom na životné prostredie, konštatujeme, že jednotne uznávaná legálna definícia pre takéto protiprávne konanie neexistuje, a rovnako tak absentuje zároveň aj všeobecne uznávaný pojem (*terminus technicus*) pre takýto druh konania. Vychádzajúc z legálneho a súdneho výkladu je klamlivé tvrdenie týkajúce sa životného prostredia spôsobilé naplniť pojmové znaky klamlivej reklamy v zmysle príslušných ustanovení zákonov upravujúcich nekalú súťaž, v slovenskej právnej úprave ide o ust. § 45 ObchZ. Podľa § 45 ods. 1 ObchZ, „Klamlivou reklamou je reklama tovaru, služieb, nehnuteľností, obchodného mena, ochrannej známky, označenia pôvodu výrobkov a iných práv a záväzkov súvisiacich s podnikaním, ktorá uvádza do omylu alebo môže viesť do omylu osoby, ktorým je určená alebo ku ktorým sa dostane, a ktorá v dôsledku klamlivosti môže ovplyvniť ekonomické správanie týchto osôb alebo ktorá poškodzuje alebo môže poškodiť iného súťažiťela alebo spotrebiteľa.“

Zastávame názor, že klamlivé tvrdenie týkajúce sa životného prostredia je spôsobilé naplniť aj skutkovú podstatu klamlivého označenia tovarov a služieb podľa § 46 ObchZ, a dokonca, pokiaľ by sa pod „uvádzaním na trh“ chápala aj reklama, bol by daný súbeh aj so skutkovou podstatou ohrozovania zdravia a životného prostredia podľa § 52 ObchZ.

V tejto súvislosti uvádzame návrhy *de lege ferenda*, ako slovenský zákonodarcia transponuje smernicu o zelených tvrdeniach do príslušných ustanovení práva proti nekalej súťaži. Môže dôjsť k vytvoreniu novej skutkovej podstaty, ktorá by v sebe obsahovala všetky znaky greenwashingu (klamlivej reklamy s odkazom na životné prostredie), alebo sa zákonodarcia bude spoliehať na súčasné znenie už zakotvených skutkových podstat, ktorými sa v súčasnosti

⁷¹ Návrh Smernice európskeho parlamentu a rady o zdôvodňovaní a oznamovaní výslovných tvrdení týkajúcich sa životného prostredia z 22. marca 2023 (smernica o tvrdeniach týkajúcich sa životného prostredia). Konkrétne pozri bod. 1.1.

⁷² Takéto tvrdenia sú často založené na tzv. kompenzovaní emisií skleníkových plynov prostredníctvom tzv. uhlíkových kreditov vyprodukovaných mimo hodnotového reťazca spoločnosti, napríklad v rámci projektov lesného hospodárstva alebo energie z obnoviteľných zdrojov. Metodiky, na ktorých sú kompenzácie založené, sa značne líšia a nie vždy sú transparentné, presné či konzistentné (bod 21 návrhu Smernica o tvrdeniach týkajúcich sa životného prostredia).

⁷³ Najmä Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/825 z 28. februára 2024, ktorou sa menia smernice 2005/29/ES a 2011/83/EÚ, pokiaľ ide o posilnenie postavenia spotrebiteľov v rámci zelenej transformácie prostredníctvom lepšej ochrany pred nekalými praktikami a prostredníctvom lepšieho informovania a Návrh Smernice európskeho parlamentu a rady o zdôvodňovaní a oznamovaní výslovných tvrdení týkajúcich sa životného prostredia z 22. marca 2023 (smernica o tvrdeniach týkajúcich sa životného prostredia).

dá uchopiť konanie spočívajúce v klamlivej reklame s odkazom na životné prostredie, alebo zákonodarca pozmeniť súčasné znenie týchto ustanovení, napríklad v prípade klamlivej reklamy podľa § 45 ObchZ, prípadne aj/alebo klamlivého označenia tovaru a služieb podľa § 46 ObchZ. Dovolíme si v tejto súvislosti navrhnúť, že v prípade zmeny skutkovej podstaty klamlivej reklamy podľa § 45 ObchZ by sme pri posudzovaní klamlivosti reklamy považovali za vhodné doplniť v ustanovení § 45 ods. 2 do písmenového výpočtu povinnosť zohľadniť vplyv na životné prostredie, a to nasledovným spôsobom:

§ 45 ods. 2 ObchZ:

„Pri posudzovaní klamlivosti reklamy sa zohľadňujú všetky jej znaky, najmä informácie, ktoré obsahuje, o (...) 'vplyve na životné prostredie'“.

Ďalšou perspektívou reflektovať ciele smernice o zelených tvrdeniach do príslušných ustanovení práva proti nekalej súťaži je vytvorenie novej, samostatnej, skutkovej podstaty nekalej súťaže, ktorá by v sebe obsahovala všetky znaky greenwashingu. Nie sme však zástancami vytvárania ďalšej osobitnej skutkovej podstaty nekalej súťaže, a v tejto súvislosti konštatujeme, že už súčasné znenie skutkovej podstaty klamlivej reklamy (§ 45 ods. 2 ObchZ) je spôsobilé uchopiť klamlivú reklamu s odkazom na životné prostredie. Aj v tomto kontexte zdôrazňujeme (niekedy až zbytočne) široký výpočet skutkových podstát nekalej súťaže, pod ktoré je možno často subsumovať rovnaké nekalosúťažné konanie, čo však môže byť v praxi kontraproduktívne a pre žalobcu skôr chaotické.

Na rozdiel od „klasickej“ klamlivej reklamy musí reklama s odkazom na životné prostredie spĺňať ďalšie zákonné povinnosti, ktoré súvisia najmä s dostatočnou informačnou povinnosťou adresáta o deklarovanom environmentálnom prínose produktu. Opierajúc sa o legálny výklad a súvisiacu judikatúru možno preto na výskumnú otázku odpovedať, že reklama s environmentálnym odkazom sa na rozdiel od klasickej reklamy posudzuje oveľa prísnejšie. Je tomu tak preto, že spotrebitelia často presne nevedia, čo jednotlivé symboly, výrazy a odkazy na životné prostredie v reklame znamenajú. V tej súvislosti tvrdíme, že spotrebitelia by mali byť dostatočne informovaní o význame a obsahu použitých výrazov a symbolov v reklame s odkazom na životné prostredie.

Akákoľvek klamlivá reklama s odkazom na životné prostredie má negatívny dopad na jej adresáta (cieľovú verejnosť), a zároveň aj na zdravé fungovanie spravodlivej hospodárskej súťaže ako takej. Okrem znakov nekalosúťažného konania napĺňa takáto reklama aj znaky *nekalej obchodnej praxe* v zmysle smernice o nekalých obchodných praktikách. Podľa čl. 6 ods. 1 tejto smernice: *„Obchodná praktika sa považuje za klamlivú, ak obsahuje nesprávne informácie a je preto nepravdivá, alebo akýmkoľvek spôsobom, vrátane celkového prevedenia, uvádza do omylu alebo je spôsobilá viesť do omylu priemerného spotrebiteľa, a to aj keď je táto informácia vecne správna vo vzťahu k jednému alebo viacerým nasledujúcim prvkom, pričom v oboch prípadoch zapríčiňuje alebo je spôsobilá zapríčiniť, že spotrebiteľ urobí rozhodnutie o obchodnej transakcii, ktoré by inak neurobil.“* Pokiaľ ide o výklad nemeckej judikatúry, aj súdy spravidla považujú takéto konanie aj ako nekalú obchodnú praktiku v zmysle príslušných ustanovení daného zákona (v minulosti takto rozhodol BGH napríklad rozsudkom z 20. októbra 1988, sp. zn. I ZR 238/87, v súčasnosti napríklad rozsudkom z 27. júna 2024, sp. zn. I ZR 98/23). Podľa slovenskej legislatívy by sa tak klamlivá reklama s odkazom na životné prostredie mohla posúdiť ako nekalá obchodná praktika podľa § 9 ods. 1 ZOS.

V súvislosti so zvýšenou potrebou informovania cieľovej verejnosti (adresáta reklamy) o význame a obsahu použitých výrazov a symbolov v reklame s odkazom na životné prostredie skúmame informačnú povinnosť pre reklamu s odkazom na životné prostredie, ktorá je zvýraznená aj v príslušných európskych smerniciach (najmä Smernica Európskeho parlamentu

a Rady (EÚ) 2024/825 z 28. februára 2024, ktorou sa menia smernice 2005/29/ES a 2011/83/EÚ, pokiaľ ide o posilnenie postavenia spotrebiteľov v rámci zelenej transformácie prostredníctvom lepšej ochrany pred nekalými praktikami a prostredníctvom lepšieho informovania a návrh smernice o zelených tvrdeniach, pričom požiadavky lepšej informovanosti a transparentnejšieho zdôvodňovania reklamy s odkazom na životné prostredie vyplývajú aj zo záväzku stanoveného v Európskej zelenej dohode).

V odpovedi na nastolenú otázku, či a ak, tak za akých podmienok, je reklama s odkazom na životné prostredie v hospodárskej súťaži povolená, zdôrazňujeme, že reklama s odkazom na životné prostredie ako taká nie je *ex lege* zakázaná. Nepovoľuje sa „len“ taká reklama s odkazom na životné prostredie, ktorá je pre jej adresáta klamlivá alebo zavádzajúca, a tým naplňa znaky klamlivej reklamy a znaky nekalej obchodnej praktiky, a ktorá je tak podľa príslušnej právnej normy (či už obchodný zákonník alebo zákon o ochrane spotrebiteľa) zakázaná. Zdôrazňujeme vo vete slovo „len“, pretože podľa nášho názoru je klamlivosť v reklame veľmi subjektívny prvok a určité „zelené vyhlásenie“ nemusí byť pre jedného konkrétneho spotrebiteľa klamlivé, zatiaľ čo to isté vyhlásenie môže, naopak, iného spotrebiteľa zavádzať. Potvrdzujeme však hypotézu, že reklama s odkazom na životné prostredie, ktorá je klamlivá, je podľa platného slovenského práva ako aj práva EÚ zakázaná. V konečnom dôsledku je preto na rozhodnutí konkrétneho súdu, ako posúdi klamlivosť v reklame s odkazom na životné prostredie.

Konštatujeme však, že v doterajšej rozhodovacej praxi súdov sa nevyvinula žiadna konzistentná línia, ktorá by jasne určila, čo konkrétne sa vyžaduje na to, aby reklama s odkazom na životné prostredie nebola posudzovaná ako nekalá reklama, resp. čo treba v reklame s odkazmi na životné prostredie dodržať, aby bola takáto reklama povolená. Z analýzy mnohopočetnej nemeckej judikatúry sme získali určitú predstavu, v akých prípadoch je reklama s odkazom na životné prostredie zavádzajúca. V našej štúdii sme sa zamerali na konkrétne environmentálne vyhlásenie „klimaticky neutrálny“. Dôležité pre posúdenie klamlivosti takejto reklamy bude v zmysle judikatúry najmä to, aby cieľová verejnosť, ktorej je reklama určená (zámerne sa vyhýbame pojmu spotrebiteľ, keďže v analyzovanom „spore gumených cukrikov“ Krajský súd v Kleve poukázal na to, že v danom spore adresátom reklamy neboli spotrebiteľia) „nezískala nepravdivé predstavy o povahe ponúkaného tovaru, čo by tak mohlo ovplyvniť jej rozhodovanie o kúpe“. Ďalej, podľa rozsudku BGH z 27. júna 2024, sp. zn. I ZR 98/23, pokiaľ obchodníci používajú akékoľvek environmentálne vyhlásenia v reklame, musia verejnosti poskytnúť „komplexné informácie“ o deklarovanom prínose pre životné prostredie, a to vysvetlením daného pojmu alebo označenia (v danom prípade išlo o slovné spojenie „klimaticky neutrálny“), a podľa daného rozsudku to musí byť uvedené „v samotnej reklame“. Súd následne konštatoval, že informácie, ktoré obchodníci uvádzajú mimo samotnej reklamy súvisiacej so životným prostredím nie sú dostatočné. Čiže, QR kód alebo iný odkaz na príslušnú internetovú stránku, kde obchodník vysvetľuje, akým spôsobom deklarovaný prínos pre životné prostredie vykonáva, v zmysle najnovšej nemeckej judikatúry už nie je v porovnaní s minulými rozsudkami postačujúci. Zastávame názor, že takúto striktnú rozhodovaciu líniu posudzovania environmentálnej reklamy v hospodárskej súťaži prevezmú postupne aj súdy ostatných členských štátov EÚ. Odzrkadľuje totiž aktuálne záujmy EÚ o zabezpečenie kvalitného životného prostredia, vyváženého a trvalo udržateľného rozvoja, ako aj dosiahnutie klimatickej neutrality v najbližších rokoch, pričom tieto záujmy sa postupne premietajú do všetkých odvetví hospodárskeho života, v neposlednom rade aj do všetkých odvetví nie len verejného, ale aj súkromného práva.

Z analyzovanej judikatúry tak už možno predpokladať, v akých prípadoch bude reklama s odkazom na životné prostredie posúdená ako klamlivá reklama, prípadne ako nekalá

obchodná praktika. Napriek tomu však podľa nášho názoru stále nie je zrejmé, aké konkrétne predpoklady teda musí „zelená“ reklama napĺňať, aby takáto reklama ako klamlivá posúdená nebola. Ani z analýzy mnohopočetnej nemeckej judikatury totiž nie je veľmi jasné, akým spôsobom sa dajú dostatočne zabezpečiť „komplexné informácie“ a to „v samotnej reklame“, na ktoré aktuálna nemecká judikatúra odkazuje.

Kľúčovú úlohu transparentnosti reklamy s odkazom na životné prostredie bude podľa nás v praxi zohrávať samotný reklamný nosič. Avšak aj tu vidíme možnú problematickosť v praxi. Konkrétne, v prípade jednostranovej tlačenej reklamy môže byť požiadavka informačnej povinnosti v samotnej reklame splnená pomerne jednoducho. Napríklad, obchodník priamo v takejto reklame uvedie, akým spôsobom deklarovaný prínos pre životné prostredie dosahuje (napríklad kompenzáciou CO₂ vysádzaním stromov). No aj v takomto prípade je potrebné dávať si pozor na spôsob a formu uvádzania informácií o environmentálnom vyhlásení. Tie by mali byť pre verejnosť dostatočne čitateľné, v opačnom prípade môže dôjsť k posúdeniu klamlivosti takejto reklamy, avšak nie z hľadiska nedostatočného obsahu informácií ale z hľadiska nedostatočnej formy, pokiaľ by neboli dobre čitateľné. Totiž, ak sú informácie stále dobre čitateľné aj napriek malým rozmerom v dôsledku kontrastu, ostrosti atď., samotné malé písmo nie je zavádzajúce. Ak by sa však pridali ďalšie faktory, ako napríklad nízky kontrast, neostrosta textu na pozadí, malé riadkovanie a pod., mohli by adresáta reklamy uviesť do omylu, čím by mohla byť reklama tiež posúdená ako klamlivá (v zmysle rozsudku Vyššieho krajského súdu v Kolíne nad Rýnom z 15. júla 2011, sp. zn. 6 U 59/11).

Spomínaná problematickosť v praxi však bude spočívať najmä v ostatných formách reklamy, ako sú napríklad viacstranové reklamy, reklamné brožúry alebo reklamy na internete. Nie je totiž vylúčené, že uvedenie týchto informácií na konci brožúry, prípadne na konci viacstranovej reklamy môže súd v zmysle analyzovanej rozhodovacej praxe vyhodnotiť za zavádzajúce, keďže v zmysle rozsudku BGH „*nie sú ďalšie vysvetľujúce informácie uvedené mimo samotnej reklamy súvisiacej so životným prostredím dostatočné.*“ Rovnako považujeme za otázne, ako by súd posúdil požadovanú komplexnosť informácií v reklame vo forme videa, prípadne v hovorenej reklame (najmä v prípade prerušenia takejto reklamy s environmentálnym odkazom, kedy samotné vysvetlenie o dosahovaní klimatickej neutrality by bolo z technického hľadiska prerušené, a tak by neboli vysvetľujúce informácie verejnosti vôbec prezentované, avšak nie zavinením obchodníka) alebo v internetovej reklame (najmä v prípade, ak sa medzi reklamou s environmentálnym odkazom a samotným vysvetlením zobrazí internetovým užívateľom iný obsah, napríklad reklama tretej osoby, čím by opäť, z nášho pohľadu, nemuselo dôjsť k naplneniu požiadavky komplexnosti informácií o spôsobe, akým sa deklarovaný prínos pre životné prostredie vykonáva, a to priamo v reklame).

Takýchto a podobných úvah by bolo viac. Na ich zodpovedanie si budeme musieť zrejme počkať na ďalší vývoj judikatury, ktorá však, ako sme zhodnotili, s ohľadom na súčasné „zelené“ smerovanie politiky EÚ bude voči obchodníkom využívajúcim reklamu s environmentálnym odkazom podľa nášho názoru naďalej striktná. Aj napriek nášmu tvrdeniu, že každá reklama s odkazom na životné prostredie, ktorá je klamlivá, by mala byť zakázaná, na druhej strane zastávame názor, že obchodníci by mali mať možnosť environmentálne tvrdenia v reklame používať, samozrejme, za predpokladu, pokiaľ sú pravdivé. Pokiaľ obchodníkom zákony či súdy túto možnosť neumožnia, alebo na environmentálnu reklamu budú klásť neprimerane vysoké nároky, títo môžu prestať vyvíjať snahy o ochranu životného prostredia pri výrobe či uvádzaní výrobkov na trh zo strachu, že ich zelené podnikanie sa im v konečnom dôsledku vypomstí a bude posúdené ako nekalá súťaž alebo nekalá obchodná praktika. V zmysle vývoja analyzovanej nemeckej judikatury, dovoľme si tvrdiť, je pre obchodníkov istejšie, aby environmentálne tvrdenia v reklame nepoužívali, resp., aby sa dobre uistili, že na

produktov uvádzajú naozaj komplexné informácie o deklarovanom prínose pre životné prostredie, a to vysvetlením daného pojmu alebo označenia priamo v tejto reklame.

KLÚČOVÉ SLOVÁ

environmentálna reklama, klamlivá reklama, nekalá súťaž, nekalá obchodná praktika, greenwashing, informačná povinnosť, ochrana spotrebiteľa, klimaticky neutrálny.

KEY WORDS

environmental advertising, misleading advertising, unfair competition, unfair commercial practice, greenwashing, obligation to provide information, consumer protection, climate neutral.

POUŽITÁ LITERATÚRA

1. ADAMOWICZ, M. Green Deal, Green Growth and Green Economy as a Means of Support for Attaining the Sustainable Development Goals. *Sustainability*, 14(10), 5901. 2022. <https://doi.org/10.3390/su14105901>.
2. BIRK, A. – LÖFFLER, J. *Marketing- und Vertriebsrecht (Lehr- und Praxishandbuch zum Gewerblichen Rechtsschutz, Kartell- und Vertriebsrecht)*. Berlin: Vahlen, 2012. 625 s. ISBN 978-38-0064-269-4.
3. BLÜMEL, B., KUCHAR B. Green Claims versus Greenwashing, *VbR* 2023/39. s. 45.
4. BRANKA, M. Requirements for Environmental Claims in Marketing Based on Third-Party Certification, *GRUR International*, Volume 73, Issue 10, October 2024, P. 1006–1010, <https://doi.org/10.1093/grurint/ikae100>
5. DE NETTO, S.V., SOBRAL, M.F.F., RIBEIRO, A.R.B. et al. Concepts and forms of greenwashing: a systematic review. *Environ Sciences Europe*. 32, 19 (2020). <https://doi.org/10.1186/s12302-020-0300-3>.
6. ELIÁŠ, K., BEJČEK, J., HAJN, P. *Kurs obchodního práva. Obecná část. Soutěžní právo*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007. 610 s. ISBN 978-80-7179-583-4.
7. HAJN, P. *Soutěžní chování a právo proti nekalé soutěži*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2000, 329 s. ISBN 80-210-2282-5.
8. HAMÁČKOVÁ, M. Klamavé opomenutí jako greenwashingové jednání. In: *Obchodněprávní revue*, 2024, 2024(4), s. 262-266. ISSN: 1803-6554.
9. IYER, E., BANERJEE, S. B. Anatomy of green advertising. *Advances in Consumer Research*, 1993. 20, s. 494-501.
10. JAKUBÍKOVÁ, D. – JANEČEK, P. *Strategický marketing: Strategie a trendy*. 3. vyd. Praha: Grada Publishing, 2023.
11. KOLEMBUS, A. Reklama, propagácia. *Dane a účtovníctvo*. 10/2004.
12. KOPČOVÁ, R. Environmentálne klamlivé vyhlásenia v kontexte práva proti nekalej súťaži. In: *Právo - obchod - ekonomika* (13). 1. vyd. Košice: ŠafárikPress UPJŠ, 2024. ISBN (elektronické) 978-80-574-0389-0, s. 230-247.
13. KÖHL, D. Die BGH-Entscheidung „klimaneutral“ und das Strenggeprinzip in der Umweltwerbung. In: *Wettbewerb in Recht und Praxis*. 11. vyd. Frankfurt, 2024. s. 1297-1303.
14. KURME, M. MEPs adopt new law banning greenwashing and misleading product information. In: *European Parliament News*. [online]. 17.1. 2024 [cit. 2024-11-29]. Dostupné na: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240112IPR>

- 16772/meps-adopt-new-law-banning-greenwashing-and-misleading-product information.
15. MACEK, J. K rozhodování sporů z nekalé soutěže (z rozhodovací praxe soudů ČR). *Priemyselné práva, nekalá súťaž*. Pezinok: JA SR, 2015. s. 5.
 16. MADHAVI, M. Green marketing and tremendous changes in the present scenario. 2016.
[online]:https://www.researchgate.net/publication/330661790_GREEN_MARKETING_AND_TREMENDOUS_CHANGES_IN_THE_PRESENT_SCENARIO.
 17. MORAVČÍKOVÁ, A. in: PATAKYOVÁ M. et al. *Obchodný zákonník. Komentár*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010. s. 125-128.
 18. MÖLLER-KLAPPERICH, J. Klimaschutz in der Werbung – Notwendige Verbraucherinformation oder Greenwashing? In: *Werbung und Recht*. Baden Baden: Nomos 2023, s. 365-380. ISBN 978-3-7560-1091-2 doi.org/10.5771/9783748941163.
 19. OHLY, A., O. SONNITZA. *UWG: Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb: Kommentar*. 8. vyd. C. H. BECK. 1503 s. ISBN 978-3-406-78970-0.
 20. PEARSON, J. Turning point. Are we doing the right thing? Leadership and prioritisation for public benefit. *Journal of Corporate Citizenship*. 2010 (37). s. 37–40. <https://doi.org/10.9774/gleaf.4700.2010.sp.00006>.
 21. SHAKHNAZAROV, B. Greenwashing, Greenwishing and Greenhushing in the context of Unfair Competition, Intellectual Property Protection and Consumer Rights. In: *Lex Russica* 77(11), s. 63-73. DOI: 10.17803/1729-5920.2024.216.11.063-073.
 22. SKÁLA, K. *Nekalá soutěž: její podstata a stíhání podle zákona ze dne 15. července 1927, č. 111. Sb. z. a n.* Praha: Praetor, 1927. 360 s.
 23. VEBER, J. ŠVECOVÁ, L. *Udržitelnost a udržitelný manažment*. Grada Publishing , Praha , 2023. 311 s. ISBN 978-80-271-0897-8.
 24. VEČERKOVÁ, E. *Právní a mimoprávní regulace klamavé a srovnávací reklamy*. Dny práva, 1. ed. Brno: Masaryk University, 2010.
 25. VEČERKOVÁ, E. K právní úpravě klamavé reklamy v nekalé soutěži. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 4/2003.
 26. VOLLERO, A. *Understanding Greenwashing*. 2022. Emerald Publishing Limited, Leeds, s. 1-20. ISBN: 978-1-80117-967-6. <https://doi.org/10.1108/978-1-80117-966-920221001>.
 27. VOZÁR, J., HUMENÍK, I., ZLOCHA, Ľ. *Zákon o reklame. Komentár*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2021. 260 s. ISBN 978-80-7676-240-4.
 28. ZLOCHA, Ľ, VOZÁR, J. Novodobý fenomén greenwashingu a jeho protiprávne aspekty (úvod do problematiky). In: *Právo - obchod - ekonomika* (13). 1. vyd. Košice: ŠafárikPress UPJŠ, 2024. ISBN (elektronické) 978-80-574-0389-0, s. 455-469.

Národná, európska a medzinárodná legislatíva:

1. Charta základných práv Európskej únie, Úradný vestník Európskych spoločenstiev 2016 C 202/09.
2. Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Európskej rade, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov (COM(2019) 640) (Európska zelená dohoda).
3. Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2020/852 z 18. júna 2020 o vytvorení rámca na uľahčenie udržateľných investícií a o zmene nariadenia (EÚ) 2019/2088.
4. Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/29/ES z 11. mája 2005 o nekalých obchodných praktikách podnikateľov voči spotrebiteľom na vnútornom trhu, a ktorou

sa mení a dopĺňa smernica Rady 84/450/EHS, smernice Európskeho parlamentu a Rady 97/7/ES, 98/27/ES a 2002/65/ES a nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004.

5. Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/825 z 28. februára 2024, ktorou sa menia smernice 2005/29/ES a 2011/83/EÚ, pokiaľ ide o posilnenie postavenia spotrebiteľov v rámci zelenej transformácie prostredníctvom lepšej ochrany pred nekalými praktikami a prostredníctvom lepšieho informovania.
6. Návrh Smernice európskeho parlamentu a rady o zdôvodňovaní a oznamovaní výslovných tvrdení týkajúcich sa životného prostredia z 22. marca 2023 (smernica o tvrdeniach týkajúcich sa životného prostredia).
7. Zákon č. 513/1991 Zb. (Obchodný zákonník) v znení neskorších predpisov.
8. Zákon č. 89/2012 Sb. (Občanský zákoník) v znení neskorších predpisov.
9. Zákon č. 147/2001 Z. z. o reklame a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
10. Zákon č. 108/2024 Z. z. o ochrane spotrebiteľa a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
11. Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) z 3. marca 2010 (BGBl. I S. 254).

Judikatura:

1. Rozsudok BGH z 20. októbra 1988, sp. zn. I ZR 238/87.
2. Rozsudok BGH z 20. januára 2005, sp. zn. I ZR 96/02.
3. Rozsudok BGH z 26. októbra 2006, sp. zn. I ZR 33/04.
4. Rozsudok BGH z 27. júna 2024, sp. zn. I ZR 98/23.
5. Rozsudok Vyššieho krajského súdu v Kolíne nad Rýnom z 15. júla 2011, sp. zn. 6 U 59/11.
6. Rozsudok Vyššieho krajského súdu v Kiele z 2. júla 2021, sp. zn. 14 HKO 99/20.
7. Rozsudok Vyššieho krajského súdu v Stuttgarte z 10. januára 2022, sp. zn. 36 O 92/21.
8. Rozsudok Vyššieho krajského súdu v Düsseldorfe z 6. júla 2023, sp. zn. 20 U 152/22.
9. Rozsudok Vyššieho krajského súdu v Schleswigu z 30. júna 2022, sp. zn. 6 U 46/21.
10. Rozsudok Krajského súdu v Konstanz z 19. novembra 2021, sp. zn. 7 O 6/21.
11. Rozsudok Krajského súdu v Mönchengladbachu z 25. februára 2022, sp. zn. 8 O 17/21.
12. Rozsudok Krajského súdu v Kleve z 22. júna 2022, sp. zn. 8 O 44/21.
13. Rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 5 Obo 138/2000, ZSP 29/2006.
14. Rozsudok Najvyššieho súdu ČR z 26.3.2013 sp. zn. 23 Cdo 4285/2010.

KONTAKTNÉ ÚDAJE AUTORA

JUDr. Radka Kopčová, PhD, LL.M.

ORCID: 0009-0000-0930-4543

odborná asistentka

Paneurópska vysoká škola v Bratislave, Fakulta práva
Tomášikova 20, 821 02 Bratislava, Slovenská republika

Telefónne číslo: +421 903 830 823

E-mail: radka.kopcova@gmail.com

DAŇOVÁ KONTROLA A DAŇOVÉ KONANIE V KONTEXTE TEÓRIE A PRAXE

TAX AUDIT AND TAX PROCEEDINGS IN THE CONTEXT OF THEORY AND PRACTICE

Soňa Kubincová¹ – Tatiana Jamrichová²

<https://doi.org/10.33542/SIC2025-2-06>

ABSTRAKT

Článok poukazuje na vzťah daňovej kontroly a daňového konania na Slovensku z hľadiska historických súvislostí, súčasnej právnej úpravy, odbornej spisby a aj judikatúry. Cieľom článku je za použitia historicko-právnej metódy, metód právnej analýzy a syntézy zodpovedať základné otázky týkajúce sa vzájomného vzťahu týchto inštitútov, a to aj v kontexte porovnania našej právnej úpravy s právnou úpravou Českej republiky. Dôvodom skúmania danej problematiky sú niektoré názory uvádzané v odbornej spisbe a ojedinele aj v judikatúre, podľa ktorých daňová kontrola je súčasťou daňového konania, resp. že daňovou kontrolou daňové konanie začína.

ABSTRACT

The paper examines the relationship between tax audits and tax proceedings in Slovakia, encompassing historical context, current legislation, scholarly writings, and relevant case law. The primary objective is to address fundamental questions regarding the interconnection of these institutions, including a comparative analysis with the Czech Republic's legislation, employing the historical-legal method and techniques of legal analysis and synthesis. The justification for this inquiry stems from various opinions expressed in the professional literature and, to a lesser extent, in case law, which assert that tax audits are an integral part of tax proceedings, or that tax audits initiate the commencement of tax proceedings.

I. ÚVOD

Dňa 1. decembra 2009 bol v Slovenskej republike schválený nový (v súčasnosti platný) kódex daňového práva procesného. Zákon o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov bol zverejnený v Zbierke zákonov pod č. 563/2009, pričom nadobudol účinnosť 1. januára 2010 okrem čl. I, ktorý nadobudol účinnosť 1. januára 2012. Zo všeobecnej časti dôvodovej správy k návrhu tohto zákona vyplýva, že bol vypracovaný s cieľom zabezpečiť efektívnejšie fungovanie daňovej správy. Jeho prínos mal byť viditeľný najmä v zvýšení miery priamočiarosti procesov, v odstránení nejednoznačných a neurčitých pojmov a zabezpečení rýchlejšej komunikácie so správcom dane. Odborná verejnosť prijatie tohto zákona v zásade neodmietla, nakoľko viaceré novo-koncipované ustanovenia, ako aj systematika tohto zákona znamenali lepšiu orientáciu v predpise a priniesli v aplikačnej praxi množstvo pozitív. Na druhej strane nová právna úprava zmenila množstvo dovtedy zaužívaných pravidiel, ktoré boli zaužívané nielen pri aplikácii daňových predpisov, ale vyplývali aj z teórie

¹ Doc. JUDr., PhD., Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Právnická fakulta, Slovenská republika
Matej Bel University in Banská Bystrica, Faculty of Law, Slovak Republic.

² JUDr., PhD., Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Právnická fakulta, Slovenská republika
Matej Bel University in Banská Bystrica, Faculty of Law, Slovak Republic.

daňového práva. Medzi novinky, ktoré priniesol daňový poriadok, patrí aj nové zaradenie úpravy daňovej kontroly pod prvú hlavu druhej časti s názvom „Príprava daňového konania“ a vytvorenie samostatnej časti s názvom „Daňové konanie“. Napriek tomu, že zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „daňový poriadok“), ktorý už používame 12 rokov, bol novelizovaný viac ako 50 krát a novelizácie sa dotkli aj ustanovení týkajúcich sa daňovej kontroly a daňového konania, podstata vzťahu týchto inštitútov sa od jeho schválenia nezmenila. Dodnes sa však stretávame s rôznymi názormi na to, či daňová kontrola je alebo nie je súčasťou daňového konania. Na základe skúmania odbornej spisby možno konštatovať, že prevláda názor, že v Slovenskej republike daňová kontrola nie je súčasťou daňového konania³. Stretávame sa však aj s opačnými názormi, resp. v judikatúre sa stretávame s nejednoznačnými závermi⁴. Zosumarizovanie týchto názorov, ich porovnanie, a to aj v kontexte zmien v právnej úprave a v kontexte judikatúry a vytvorenie komplexnejšieho pohľadu na danú problematiku v súčasnosti v odbornej spisbe nenachádzame. Možno konštatovať, že ide o medzeru v oblasti vedeckého bádania, ktorú by sme radi odstránili.

Cieľom článku je zodpovedať základné otázky týkajúce sa vzájomného vzťahu daňovej kontroly a daňového konania, a to aj v kontexte porovnania našej právnej úpravy s právnou úpravou Českej republiky. Z dôvodu potvrdenia, resp. vyvrátenia hypotézy, že daňová kontrola a daňové konanie sú dve odlišné, ale navzájom súvisiace činnosti správcu dane sa budú hľadať odpovede na tieto otázky: Aký bol vzťah daňovej kontroly a daňového konania v minulosti? Aký je vzťah daňovej kontroly a daňového konania podľa súčasnej právnej úpravy? Aký postoj zaujala odborná spisba a judikatúra ku vzťahu daňovej kontroly a daňového konania? Je možné pri určení vzťahu daňovej kontroly a daňového konania vychádzať z českej judikatúry?

Za účelom zodpovedania uvedených otázok budú použité najmä historicko-právna metóda, metóda právnej analýzy a syntézy, metóda komparácie a čiastočne aj deskriptívna metóda. Nakoľko súčasná právna úprava nadväzuje na predchádzajúce právne úpravy, pre jej pochopenie je potrebné poukázať na jednotlivé legislatívne zmeny, ktoré v tejto oblasti nastali,

³ Napr. BABČÁK, V.: Daňové právo procesné. Košice : ATOM computers, 2000, ISBN80-968409-1-6, str. 112; RAKOVSKÝ, P.: K pojmu daňové konanie a daňová kontrola v intenciách vybraných rozhodnutí súdov Slovenskej republiky. In: ACTA FACULTATIS IURIDICAE UNIVERSITATIS COMENIANAE Tomus XXXIX 2/2020. str. 288. Dostupné online na : <https://afi.flaw.uniba.sk/index.php/AFI/article/view/630/464> [31.10.2024], DROZD, M.: II. Daňová kontrola – § 44 ods. 1 daňového poriadku. 2016. online. Dostupné na: <https://www.epi.sk/odborny-clanok/ii--danova-kontrola--paragraf--44-ods--1-danoveho-poriadku.htm> [31.10.2024], GAŠPAROVIČOVÁ, A : Daňová kontrola a sankcie z nej vyplývajúce. 2016. online. Dostupné na: <https://www.vssr.sk/odborny-clanok/Danova-kontrola-a-sankcie-z-nej-vyplyvajuce-5.htm> [6.5.2025], ROMÁNOVÁ, A.: K vnútornej štruktúre daňového konania po zavedení daňového poriadku. In: STUDIA IURIDICA Cassoviensia. ISSN 1339-3995, ročník 1.2013, číslo 1. str. 41. Dostupné online na: https://sic.pravo.upjs.sk/files/4_romanova_-_k_vnutornej_strukture_danoveho.pdf [31.10.2024], ORAVCOVÁ, M. : Daňová kontrola, určenie dane podľa pomôcok a sankcie. 2010. online. Dostupné na: <https://www.mzdovecentrum.sk/odborny-clanok/Danova-kontrola-urcenie-dane-podla-pomocok-a-sankcie-Danova-kontrola-urcenie-dane-podla-pomocok-a-sankcie.htm> [6.5.2025].

⁴ Napr. v GALANDOVÁ, M. - KOLLÁR, S.: Dĺžka daňovej kontroly a zánik práva vyrubiť daň In : Bulletin Slovenskej komory daňových poradcov. 3/ročník 2023, Bratislava: Slovenská komora daňových poradcov, 2023, ISSN 2644-688X, s. 20-25 alebo VERNARSKÝ, M. : Daňová kontrola a dokazovanie v daňovom konaní. In: Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2015. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta. 2015. str. 446. Dostupné online na: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Konferencie_a_podujatia/4th_Session.pdf [6.5.2025]. Z judikatúry možno poukázať napr. na Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 62/99 z 14. júla 1999, Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 238/06 zo 16. decembra 2008, Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Sžf/129/2014 zo dňa 16. decembra 2015, podľa ktorých daňová kontrola je súčasťou daňového konania, alebo Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 6Sžfk/54/2019 z 20. januára 2021, v ktorom sa na jednej strane spomína daňová kontrola ako jeden z kľúčových inštitútov daňového konania a zároveň sa uvádza, že „daňová kontrola je konaním, ktorým správca dane zisťuje a preveruje skutočnosti rozhodujúce pre správne určenie dane, bez rozhodovania o právach a povinnostiach daňového subjektu. Vyrubovacie konanie je daňovým konaním, v ktorom sa rozhoduje o právach a aj povinnostiach daňového subjektu.“

a to v širšom kontexte. V minulosti bola totiž právna úprava daňovej kontroly a daňového konania postavená na úplne iných princípoch ako v súčasnosti. Využitie historicko-právnej metódy je potrebné aj v kontexte posúdenia možností aplikovania názorov obsiahnutých v staršej literatúre, resp. staršej judikatúre na súčasný právny stav. Deskriptívna metóda bude využitá z hľadiska opisu právnej úpravy a judikatúry v danej oblasti. Prostredníctvom metódy právnej analýzy bude vykonaný rozbor súčasnej, ako aj minulej právnej úpravy. Komparatívna metóda bude slúžiť najmä na porovnanie minulej a súčasnej právnej úpravy, ale aj na porovnanie českej a slovenskej právnej úpravy, nakoľko sa v literatúre v tejto súvislosti stretávame aj s odkazmi na českú judikatúru. Za pomoci syntézy budú získané poznatky zhmotnené do výsledkov a záverov tohto článku.

II. TEORETICKÉ OTÁZKY DAŇOVEJ KONTROLY A DAŇOVÉHO KONANIA

Pri vymedzení pojmu daňová kontrola, je v prvom rade potrebné vymedziť pojem kontrola. V odbornej spisbe sa uvádza, že kontrolou rozumieme špecifický druh ľudskej činnosti, ktorej obsahom je porovnávanie daného, reálneho stavu v určitej oblasti spoločenských vzťahov so stavom predpokladaným. Jej cieľom je zistiť príčiny, pre ktoré nie je daný stav identický so stavom predpokladaným a súčasne prijať opatrenia, ktoré budú znamenať odstránenie odchýlok a disproporcií medzi nimi⁵. Vzhľadom na uvedené možno konštatovať, že kontrolu, ktorej obsahom je porovnávanie daného, reálneho stavu v oblasti daňovo-právnych vzťahov so stavom predpokladaným normami daňového práva, možno označiť za daňovú kontrolu. V zahraničnej literatúre sa uvádza, že daňové kontroly vrhajú jasné svetlo na dodržiavanie daňových povinností daňových subjektov a odhaľujú, že niektoré daňové subjekty nezaplatili správnu sumu dane⁶. Daňové kontroly sú základným nástrojom pri zisťovaní a udržiavaní súladu a zvýšenie počtu kontrol má priamy a nepriamy vplyv na správanie daňových subjektov. Daňové kontroly majú priamy vplyv na zvyšovanie príjmov prostredníctvom vyrubovania dodatočných daní, úrokov a pokút pre kontrolovaných jednotlivcov. Okrem toho, daňové kontroly majú nepriame účinky tým, že odrádzajú od budúceho nedodržiavania pravidiel medzi kontrolovanými daňovníkmi (špecifické odstrašenie) aj nekontrolovanými daňovníkmi (všeobecné odrádzanie)⁷. Daňové kontroly pomáhajú minimalizovať daňové úniky, pričom efektívny systém daňovej kontroly môže významne prispieť k dodržiavaniu daňových predpisov⁸.

Daňová kontrola je kontrolou, ktorá sa vykonáva v rámci správy daní. V Slovenskej republike je daňová kontrola jednou z činností správcu dane, v rámci prípravy daňového konania, pričom výsledky daňovej kontroly môžu byť podkladom pre začatie daňového konania.⁹ V staršej literatúre sa stretávame aj s názorom, že pri daňovej kontrole ide vlastne o súbor viacerých úkonov správcu dane a daňových subjektov¹⁰.

⁵ BABČÁK, V. a kolektív: Finančné právo na Slovensku a v Európskej únii. Bratislava : EUKÓDEX, s. r. o., 2012. ISBN 978-80-89447-86-2, str. 167.

⁶ BELNAP, A. - HOOPE, J.L. - MAYDEW, E.L. et al. : Real effects of tax audits. In: Review of Accounting Studies 29, 665–700 (2024). Dostupné online na: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11142-022-09717-w> [15.1.2025], <https://doi.org/10.1007/s11142-022-09717-w>, BELNAP, A. - HOOPE, J.L. - MAYDEW, E.L. - TURK, A. : Real effects of tax audits. In : Review of Accounting Studies.

⁷ KASPER, M. – ALM, J. : Audits, audit effectiveness, and post-audit tax compliance. In: Journal of Economic Behavior & Organization, Volume 195, 2022, str. 87-102. Dostupné online na : <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0167268122000099?via%3Dihub> [15.1.2025], <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2022.01.003>.

⁸ K uvedenému napr.: INEGBEDION, H. - OKOYE-UZU, CS. Tax audit on tax revenue of SMEs in Nigeria. In : Humanit Soc Sci Commun 11, 1603 (2024). Dostupné online na: <https://www.nature.com/articles/s41599-024-03709-8#ref-CR34> [17.1.2025], <https://doi.org/10.1057/s41599-024-03709-8>.

⁹ KUBINCOVÁ, S.: Daňový poriadok. Komentár. 2. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2024, ISBN 978-80-7400-982-2, str. 383.

¹⁰ SCHULTZOVÁ, A.: Daňovníctvo v Slovenskej republike. Bratislava : SÚVAHA, spol. s r.o., 2004. ISBN 80-88727-77-4, str. 296.

Daňový poriadok, ako základný predpis daňového práva procesného, v rámci vymedzenia pojmov legálnu definíciu daňovej kontroly neobsahuje. Jej vymedzenie nám však vyplýva z ustanovenia § 44 ods. 1 daňového poriadku, ktoré stanovuje, že daňovou kontrolou správca dane zisťuje alebo preveruje skutočnosti rozhodujúce pre správne určenie dane alebo dodržiavanie ustanovení osobitných predpisov. V literatúre sa uvádza, že v rámci daňovej kontroly správca dane spravidla preveruje, či daňové subjekty svoje daňové povinnosti správne vyčíslili a riadne priznali.¹¹ Taktiež sa stretávame s vymedzením daňovej kontroly ako zákonného inštitútu ex post preverenia výšky vykázaného základu dane a správneho odvedenia daňovej povinnosti¹². Z pohľadu vymedzenia daňovej kontroly možno poukázať aj na judikatúru, v ktorej sa v kontexte ustanovenia § 44 ods. 1 daňového poriadku uvádza : „*Daňová kontrola teda slúži na získanie a zhromaždenie dôkazného podkladu pre následné rozhodnutie správcu dane vydané vo vyrubovacom konaní. Z tohto pohľadu je daňová kontrola jedným z najvýznamnejších nástrojov v podmienkach správy daní. Daňová kontrola predstavuje verejnomocenský zásah do individuálnej sféry daňového subjektu, ktorý v konečnom dôsledku najčastejšie smeruje k dorubovaniu daní a sekundárne k ukladaniu sankcií.*“¹³

V literatúre sa uvádza, že daňová kontrola predstavuje len jeden z prostriedkov, ktoré daňový poriadok správcovi dane umožňuje použiť za účelom správneho zistenia dane alebo iných relevantných skutočností.¹⁴ Je nesporné, že na účely zistenia alebo preverenia skutočností rozhodujúcich pre správne určenie dane alebo dodržiavanie ustanovení osobitných predpisov môžu slúžiť aj ďalšie činnosti správcu dane, resp. iné inštitúty daňového práva procesného, a to napr. vyhľadávacia činnosť, miestne zisťovanie, zabezpečenie vecí, záznamová povinnosť, určenie dane podľa pomôcok. Tieto inštitúty sa však od seba značne odlišujú, a to nielen z hľadiska toho, v ktorej fáze správy daní sa vykonávajú, ale aj z hľadiska toho, akým spôsobom končia. Napriek tomu, že všetky tieto inštitúty sú upravené v rámci prvej hlavy druhej časti daňového poriadku s názvom Príprava daňového konania, len na „závery“ (protokoly) z daňovej kontroly a z určovania dane podľa pomôcok sa viaže začatie vyrubovacieho konania. Čo sa týka ostatných činností správcu dane, k tým môže dochádzať nezávisle od vyrubovacieho konania, a to napríklad aj počas daňovej kontroly. V odbornej spisbe sa stretávame s názorom (s ktorým sa stotožňujeme), že inštitút miestneho zisťovania môže byť použitý aj v priebehu daňovej kontroly, či dokonca osobitných daňových konaní, keďže táto skutočnosť vychádza zo samotného charakteru miestneho zisťovania ako procesného nástroja, ktorým sa plní účel správy daní¹⁵. Taktiež vyhľadávacia činnosť správca dane uskutočňuje počas daňovej kontroly, ale môže ju uskutočňovať aj počas daňového konania, resp. nezávisle od týchto inštitútov. Z hľadiska ostatných inštitútov je potrebné poukázať na skutočnosť, že výsledkom niektorých z nich je rozhodnutie. Napríklad pri zabezpečení vecí je správca dane podľa § 41 ods. 2 daňového poriadku povinný vydať rozhodnutie o zabezpečení vecí, v ktorom uvedie dôvody zabezpečenia. Taktiež záznamovú povinnosť správca dane ukladá v súlade s § 51 daňového poriadku rozhodnutím. Z dôvodu, že

¹¹ ŠTRKOLEC, M.: Zabezpečovacie inštitúty pri správe daní. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. 2017. ISBN 978-80-8152-537-7, str. 18.

¹² SCHULTZOVÁ, A. – ŠEPELOVÁ, J. – RABATINOVÁ, M. – VÁLEK, J. : Identifikácia potenciálne nezodpovedného správania sa spoločností voči správcovi dane. In: Politická ekonomie. 70 (3), 2022, str. 342. Dostupné online na: <https://polek.vse.cz/pdfs/pol/2022/03/07.pdf> [1.4.2025], <https://doi.org/10.18267/j.polek.1351>.

¹³ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 10Sžfk/26/2018 zo dňa 19. júna 2019.

¹⁴ RAKOVSKÝ, P.: K pojmu daňové konanie a daňová kontrola v intenciách vybraných rozhodnutí súdov Slovenskej republiky. In: ACTA FACULTATIS IURIDICAE UNIVERSITATIS COMENIANAE Tomus XXXIX 2/2020. str. 291. Dostupné online na : <https://afi.flaw.uniba.sk/index.php/AFI/article/view/630/464> [31.10.2024].

¹⁵ ČAKOCI, K. - POPOVIČ, A.: Dôkazy získané v rámci miestneho zisťovania a limity ich využitia v daňovej kontrole. In: I. SLOVENSKO-ČESKÉ DNI DAŇOVÉHO PRÁVA. Daňové úniky a vyhýbanie sa daňovým povinnostiam. Recenzovaný zborník vedeckých prác. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017, ISBN 978-80-8152-584-1, str. 90.

pri týchto činnostiach správcu dane dochádza k vydaniu rozhodnutia, sa v odbornej literatúre stretávame s názormi, či zaradenie týchto inštitútov do prvej hlavy druhej časti daňového poriadku s názvom Príprava daňového konania bolo vhodné¹⁶. S uvedeným názorom sa stotožňujeme, nakoľko aj vzhľadom na uvedenú „nesystematickosť“ daňového poriadku môžu vznikať otázky z hľadiska toho, či činnosti správcu dane uskutočňované v rámci prípravy daňového konania sú alebo nie sú daňovým konaním.

Čo sa týka daňového konania, už z názvu tohto inštitútu je zrejmé, že v rámci neho dochádza k určitému procesnému postupu subjektov daňovo-právneho vzťahu. Tento postup je upravený daňovými právnymi predpismi, najmä daňovým poriadkom. Podľa daňového poriadku sa pri správe daní, a teda aj v daňovom konaní postupuje, ak osobitné tzv. hmotnoprávne daňové predpisy nestanovujú inak¹⁷. Daňové konanie je popri rozpočtovom procese považované za najkvalifikovanejšie právom regulované konanie vykonávané finančnými orgánmi¹⁸. V literatúre je daňové konanie charakterizované ako postup správcu dane alebo druhostupňového orgánu pri vydávaní, preskúmvaní a realizácii individuálnych daňovo-právnych aktov, ktorý upravujú procesné daňovo-právne normy¹⁹. V odbornej spisbe sa zároveň uvádza, že začatie daňového konania²⁰ vyvoláva rôzne, najmä procesné dôsledky.²¹ V tejto súvislosti je však potrebné podotknúť, že daňový poriadok rozoznáva niekoľko „typov“ daňových konaní, pričom pre každý typ platia iné podmienky. Okrem toho vymedzenie a obsah slovného spojenia daňové konanie sa postupom času značne vyvíjal. V minulosti sme sa v odbornej spisbe stretávali s člením daňového konania na niekoľko etáp, a to na : prípravné konanie, vyrubovacie konanie, preskúmvacie konanie (konanie o opravných prostriedkoch) a vyberacie (inkasné) konanie²². Obdobne členili daňové konanie aj iní autori.²³ V súčasnosti sa už takéto členenie daňového konania v odbornej spisbe na Slovensku v zásade nevyskytuje. Súčasná úprava daňového konania už totiž takémuto deleniu nezodpovedá.

Daňový poriadok obsahuje legálnu definíciu daňového konania v § 2 písm. c), podľa ktorého sa daňovým konaním rozumie „konanie, v ktorom sa rozhoduje o právach a povinnostiach daňových subjektov“. Z uvedeného vyplýva, že aby išlo o daňové konanie, musia byť súčasne naplnené dva znaky, a to: 1. musí ísť o konanie, t. j. určitý postup správcov dane a osôb zúčastnených na správe daní a 2. jeho výsledkom je určité rozhodnutie týkajúce sa práv a povinností daňových subjektov.²⁴ Podrobná úprava daňového konania je obsiahnutá v štvrtej časti daňového poriadku s názvom Daňové konanie. Legálnu definíciu daňového konania však naplňajú aj postupy upravené v iných častiach daňového poriadku, a nakoľko máme za to, že legálna definícia musí mať prednosť pred systematikou zákona, tak možno konštatovať, že daňovým konaním sú aj postupy upravené v iných častiach daňového poriadku, ak v rámci nich dochádza k vydávaniu rozhodnutí týkajúcich sa práv a povinností daňových subjektov. Z hľadiska systematiky daňového poriadku možno poukázať aj na rozčlenenie štvrtej časti,

¹⁶ K uvedenému napr. ROMÁNOVÁ, A.: K vnútornej štruktúre daňového konania po zavedení daňového poriadku. In: STUDIA IURIDICA Cassoviensia. ISSN 1339-3995, ročník 1.2013, číslo 1. str. 41. Dostupné online na: https://sic.pravo.upjs.sk/files/4_romanova_-_k_vnutornej_strukture_danoveho.pdf [31.10.2024].

¹⁷ Uvedené vyplýva z § 1 ods. 2 daňového poriadku.

¹⁸ KRÁLIK, J. - JAKUBOVIČ, D.: Finančné právo. Bratislava: VEDA, 2004. ISBN 80-224-0804-2, str. 564.

¹⁹ BABČÁK, V.: Daňové právo na Slovensku a v EÚ. Bratislava : Ing. Miroslav Mračko – EPOS, 2019, ISBN 978-80-562-0247-0, str. 641.

²⁰ Začatie daňového konania upravuje § 58 daňového poriadku.

²¹ BUJŇÁKOVÁ, M. a kol.: Dane a ich právna úprava v Slovenskej republike v kontexte daňovej politiky EÚ. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015, ISBN 978-80-8152-246-8, str. 244.

²² BABČÁK, V.: Daňové právo procesné. Košice : ATOM computers, 2000, ISBN80-968409-1-6, str.64.

²³ Napr. Grúň členil daňové konanie na tieto fázy: a) prípravné konanie, b) vyrubovacie konanie, c) inkasné konanie (GRÚŇ, L. : Dane včera, dnes a zajtra. Bratislava: EUROUNION, spol. s r.o., 2001, ISBN 80-88984-28-9, str. 223), Králik a Jakubovič daňové konanie vnútorne členili na prípravné konanie, vyrubovacie konanie, vytýkacie konanie a opravné konanie (KRÁLIK, J. - JAKUBOVIČ, D.: Finančné právo. Bratislava: VEDA, 2004, ISBN 80-224-0804-2, str. 566).

²⁴ KUBINCOVÁ, S.: Daňový poriadok. Komentár. 2. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2024, ISBN 978-80-7400-982-2, str. 30.

ktorá sa delí na štyri hlavy s názvami: Všeobecné ustanovenia, Osobitné daňové konania, Daňové preplatky a daňové nedoplatky a Daňové exekučné konanie, pričom osobitnými daňovými konaniami sú registračné konanie, vyrubovacie konanie vrátane skráteného vyrubovacieho konania a konanie o opravných prostriedkoch. Z hľadiska vzťahu daňovej kontroly a daňového konania, ktorý je predmetom toho článku, je potrebné poukázať na skutočnosť, že daňovým konaním v tejto súvislosti rozumieme vyrubovacie konanie. Z tohto dôvodu sa v ďalších častiach tohto článku zameriame najmä na úpravu vyrubovacieho konania.

III. HISTORICKÉ ASPEKTY PRÁVNEJ ÚPRAVY DAŇOVEJ KONTROLY, DAŇOVÉHO KONANIA A ICH VZÁJOMNÉHO VZŤAHU

Možno konštatovať, že daňová kontrola a daňové konanie boli vždy určitým spôsobom prepojené. Ich prepojenie a vzťah sa však v právnej úprave značne vyvíjali.

Z hľadiska československej právnej úpravy možno spomenúť napríklad úpravu zákona číslo 76/1927 Sb. o priamych daniach (ďalej len „zákon o priamych daniach“). Tento zákon upravoval konanie vyrubovacie, odvolacie a vymáhacie, pričom úprava vyrubovacieho konania²⁵ bola obsiahnutá v ustanoveniach § 298 až § 314. Účelom vyrubovacieho konania (predtým tzv. vyrubovacieho pokračovania²⁶) bolo z úradnej povinnosti zistiť a oceniť všetky okolnosti skutkového stavu, alebo právneho rázu, ktoré nie sú úradne známe, odôvodňujú daňovú povinnosť a jej rozsah. V odbornej literatúre sa v tejto súvislosti uvádzalo, že význačnou formou spolupôsobenia poplatníka pri vyrubení dane bolo jeho priznanie. Túto hlavnú pomôcku pre vyrubenie dane sa zákon snažil opatriť tým, že na jednej strane dával úradu možnosť vynútiť podanie priznania poriadkovými pokutami, spájal s nepodaním priznania závažné následky pre poplatníka (prirážka podľa § 309 ods. 3) a stratu práva súčinnosti. Na druhej strane však chránil poplatníka, ktorý priznanie včas podal tým, že pripustil vyrubenie dane odchylné od priznania iba v prípadoch, kde to zákon dovoľoval (napr. § 312)²⁷. Ustanovenie § 310 zákona o priamych daniach nazvané „Vyrubovacie konanie“ (predtým „Vyrubovacie pokračovanie“) stanovovalo, že vymeriavací úrad usporiada a doplní všetky vymeriavacie pomôcky, preskúma došlé priznania a prevedie všetky šetrenia (napr. výsluchom znalcov, svedkov a prezvedných osôb), ktoré sú na to potrebné, aby údaje v priznaní potvrdili, doplnili, opravili a vôbec podali spôsobilý podklad pre vyrubenie dane. Vyrubovacie konanie v tom čase pozostávalo : 1. z prípravných prác smerujúcich najprv k zisteniu osôb a predmetu daní povinných; 2. v prípravných prácach pozostávajúcich zo zbierania podkladov pre vyrubenie dane, najmä v šetrení a preskúmaní priznaní v konkrétnych prípadoch; 3. vo vyrubení dane, ktoré vykonal buď úrad sám alebo komisia²⁸. Daňová kontrola ako ju poznáme dnes v zákone o priamych daniach upravená nebola. Z úpravy vyrubovacieho konania je však zrejmé, že kontrola podkladov pre vyrubenie dane prebiehala v rámci vyrubovacieho konania, t. j. možno konštatovať, že kontrola bola v čase platnosti zákona o priamych daniach súčasťou vyrubovacieho konania.

²⁵ V českej literatúre z tohto obdobia sa uvádza „vyměřovací řízení“, resp. „vyměření daně“ (napr. BRUSÁK, F. - CIKRT, M. - HANUŠ, O. - HOBZA, A. - HOLUB, M. - JUNG, L. - KONIG, A. - LEIPERT, J. - MARKES, J. - UTĚŠIL, K.: Komentář k zákonu o přímých daniích. Praha: Státní tiskárna v Praze, 1937 alebo CHODĚRA, O. - KRÁSNÝ, J. - ORT, F.: Komentář zákona o přímých daniích. Praha: Právnické knihkupectví a nakladatelství V. Linhart, 1947). V slovenskej literatúre sa používal skôr pojem „vyrubovacie konanie“, resp. „vyrubovacie pokračovanie“, avšak zároveň sa používali pojmy ako „vymeriavací úrad“, „vymeriavací základ“ a pod. (napr. LAUKO, D. - KARMÁN, J.: Zákon o priamych daniach. Bratislava: Nakladateľstvo „ACADEMIA“ spol s r.o., 1927).

²⁶ K uvedenému bližšie napr. LAUKO, D. - KARMÁN, J.: Zákon o priamych daniach. Bratislava: Nakladateľstvo „ACADEMIA“ spol s r.o., 1927, str. 471.

²⁷ BRUSÁK, F. - CIKRT, M. - HANUŠ, O. - HOBZA, A. - HOLUB, M. - JUNG, L. - KONIG, A. - LEIPERT, J. - MARKES, J. - UTĚŠIL, K.: Komentář k zákonu o přímých daniích. Praha: Státní tiskárna v Praze, 1937, str. 776 – 777.

²⁸ BRUSÁK, F. - CIKRT, M. - HANUŠ, O. - HOBZA, A. - HOLUB, M. - JUNG, L. - KONIG, A. - LEIPERT, J. - MARKES, J. - UTĚŠIL, K.: Komentář k zákonu o přímých daniích. Praha: Státní tiskárna v Praze, 1937, str. 790.

Ďalší právny predpis, ktorý nemožno pri historickom exkurze opomenúť, je vyhláška Ministerstva financií č. 16/1962 Zb. o konaní vo veciach daní a poplatkov, ktorá predchádzala zákonu č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave finančných orgánov (ďalej len „zákon o správe daní a poplatkov“), t. j. ide o úpravu, ktorá predchádzala prvému slovenskému zákonu upravujúcemu správu daní. Vyhláška Ministerstva financií č. 16/1962 Zb. o konaní vo veciach daní a poplatkov (ďalej len „vyhláška č. 16/1962 Zb.“) bola prijatá 15. februára 1962 a nadobudla účinnosť 28. februára 1962, pričom počas jej účinnosti (cca 30 rokov) nebola ani raz novelizovaná. Vzhľadom na uvedené by bolo možné konštatovať, že predmetná vyhláška je ukážkou dokonalého právneho predpisu. Je však otázne, či úprava obsiahnutá v tejto vyhláške najmä v posledných rokoch jej platnosti zodpovedala požiadavkám praxe. Vyhláška č. 16/1962 Zb. bola pomerne stručná a neobsahovala legálne definície správy daní, daňového konania a ani daňovej kontroly. Úpravu daňovej kontroly obsahovala len v ustanovení § 10, ktoré stanovovalo: „(1) Zistenie alebo preskúmanie daňového základu alebo iných okolností rozhodných pre určenie dane možno vykonať aj daňovou kontrolou. Kontrola sa vykoná najmä preskúmaním povinných záznamov a dokladov, nahliadnutím do účtovných kníh, účtovných dokladov a iných písomností účtovnej evidencie alebo miestnou prehliadkou a ohľadáním. Kontrolu vykonávajú orgány určené národným výborom; kontrolné orgány sú povinné preukázať sa písomným poverením na vykonanie kontroly. (2) Poplatníci sú povinní dovoliť a umožniť kontrolným orgánom vstup do prevádzkových miestností, predložiť im potrebné doklady a dať im žiadané vysvetlenia obdobne ako v konaní o poplatníkovom zoznaní alebo hlásení. (3) Národný výbor a v naliehavých prípadoch kontrolný orgán môže nariadiť zabezpečenie kníh, dokladov a iných predmetov, ktoré sú nevyhnutne potrebné na vykonanie kontroly.“ Z hľadiska úpravy daňového konania sa v predmetnej vyhláške uvádzalo len to, že „vyrubovanie a vyberanie daní a poplatkov vo vyspelej socialistickej spoločnosti je vecou uvedomelého vzťahu poplatníka ku spoločnosti a deje sa za najširšej účasti občianstva, ktoré sa aj takto v konaní smerujúcom k správnomu určeniu a vyberaniu daní podieľa na správe štátu. Konanie vo veciach daní a poplatkov musí byť jednoduché, neformálne a musí zabezpečovať ich správne určenie a vyberanie“²⁹. Vo vyhláške č. 16/1962 Zb. sa však zároveň uvádzalo, že ak neustanovuje táto vyhláška alebo osobitné predpisy inak, postupujú národné výbory a iné orgány štátnej správy v konaní vo veciach daní a poplatkov podľa vládneho nariadenia č. 91/1960 Zb. o správnom konaní³⁰, ktoré upravovalo základné zásady konania, podklady pre rozhodnutie, rozhodnutie a pod.. V literatúre z roku 1979 sa ohľadom daňového konania uvádza: „Vlastné daňové konanie sa začína na podklade podaného daňového priznania alebo daňového hlásenia. ... Ak sa daňové priznanie alebo daňové hlásenie nepodá (podá oneskorene), finančný orgán je oprávnený zistiť základ dane z podkladov, ktoré má poruke alebo ktoré si sám zadováži. ... Finančný orgán vyrozumie daňovníka o výške vyrubenej dane spôsobom uvedeným v jednotlivých zákonoch. Ak sa predpísaná daň odchyľuje od podaného daňového priznania v neprospech daňovníka, daňovník je oprávnený požiadať v odvolacej lehote o oznámenie vyrubujúcich základov, t. j. číselných údajov a dôvodov rozdielu.“³¹ Skutočnosť, v ktorom štádiu správy daní dochádzalo k vykonaniu daňovej kontroly, resp. aký bol vzťah daňovej kontroly a daňového konania, z vyhlášky 16/1962 Zb. výslovne nevyplývala. Vzhľadom na deklarovaný účel daňovej kontroly (za ktorý možno označiť zistenie alebo preskúmanie daňového základu alebo iných okolností rozhodných pre určenie dane) a aj z vymedzenia daňového konania, však vyplýva, že daňová kontrola prebiehala pred vydaním „rozhodnutia“ (daň sa vyrubovala platobným výmerom alebo hromadným predpísaným

²⁹ § 1 vyhlášky Ministerstva financií č. 16/1962 Zb. o konaní vo veciach daní a poplatkov.

³⁰ Dňa 1. januára 1968 nadobudol účinnosť zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok), ktorým bolo predmetné vládne nariadenie zrušené a de facto nahradené.

³¹ SLOVINSKÝ, A. - GIRÁŠEK, J.: Československé finančné právo. Bratislava: Obzor, n. p., 1979, str. 237 – 238.

zoznamom³²), pričom máme za to, že daňová kontrola mohla prebiehať aj počas daňového konania, resp. mohla byť jeho súčasťou.

Po zrušení vyhlášky č. 16/1992 Zb. zákonom o správe daní a poplatkov, správa daní nadobudla iný rozmer. Zákon o správe daní a poplatkov vymedzil základné pojmy. Už vo vyhlásenom znení predmetný zákon stanovil, že „*správou daní je určovanie preddavkov na daňovú povinnosť, vyrubovanie, vymáhanie a účtovanie daní vrátane finančného usporiadania preplatiek a nedoplatkov právnických a fyzických osôb podliehajúcich daniam podľa príslušných daňových predpisov. Súčasťou správy daní je aj overovanie podkladov na výkon správy daní predložených daňovým subjektom priamo v daňovom subjekte a vyhľadávacia činnosť.*“ Neskôr (s účinnosťou od 1. septembra 1999³³) zákon o správe daní a poplatkov už vymedzoval nielen správu daní, ale aj daňové konanie. Správou daní sa na účely zákona o správe daní a poplatkov rozumela „*evidencia a registrácia daňových subjektov a ich vyhľadávanie, overovanie podkladov potrebných na správne a úplné zistenie dane, daňové konanie, daňová kontrola, evidovanie daní a preddavkov vrátane vysporiadania daňových preplatiek a daňových nedoplatkov, daňové exekučné konanie a ďalšie činnosti správcu dane a iných orgánov podľa tohto zákona alebo osobitných zákonov*“. Daňovým konaním sa na účely zákona o správe daní a poplatkov rozumelo konanie, v ktorom sa rozhodovalo o právach a povinnostiach daňových subjektov. Zákon o správe daní a poplatkov úpravu daňovej kontroly obsahoval v ustanovení § 15, na základe ktorého bolo možné vymedziť daňovú kontrolu ako činnosť správcu dane, ktorou zisťoval alebo preveroval skutočnosti rozhodujúce pre správne určenie dane, a to u daňového subjektu alebo na mieste, kde to účel kontroly vyžadoval³⁴. Z hľadiska vzťahu daňovej kontroly a daňového konania však boli dôležité iné odseky § 15 zákona o správe daní a poplatkov. Z pôvodného znenia ustanovenia § 15 ods. 6 zákona o správe daní a poplatkov vyplývalo, že o výsledku zistenia vyhotovoval pracovník správcu dane protokol o daňovej kontrole, pričom ak výsledkom kontrolného zistenia bola skutočnosť, odôvodňujúca dodatočné vyrubenie dane, mohol byť súčasťou protokolu o daňovej kontrole i dodatočný platobný výmer. Z uvedeného jasne vyplýva, že daňová kontrola a daňové konanie sa mohli prelínať, t. j. daňová kontrola mohla prebiehať počas daňového konania, resp. mohla byť súčasťou daňového konania. S účinnosťou od 20. júla 1995³⁵ však z predmetného ustanovenia (v tom čase už išlo o § 15 ods. 7 zákona o správe daní a poplatkov) bola predposledná veta v znení: „*Ak je výsledkom kontrolného zistenia skutočnosť, odôvodňujúca dodatočné vyrubenie dane, môže byť súčasťou protokolu o daňovej kontrole i dodatočný platobný výmer.*“ vypustená. Dodatočný platobný výmer už teda nemohol byť súčasťou protokolu o daňovej kontrole. S účinnosťou od 1. apríla 1995 zároveň došlo k malej zmene v § 44 ods. 7 zákona o správe daní a poplatkov, ktoré dovtedy znelo „*Ak zistí správca dane, že vyrubená daň je nižšia, ako mala byť vyrubená, vyrubí takto zistený rozdiel dodatočným platobným výmerom.*“, a to v tom, že slovo „vyrubí“ bolo nahradené slovom „dorubí“. Máme za to, že už v tomto období začalo dochádzať k určitému odčleňovaniu inštitútov daňovej kontroly a daňového konania. Tento proces „odčleňovania“ sa však zvýraznil až neskôr. S účinnosťou od 1. septembra 1999, na základe novely realizovanej zákonom č. 219/1999 Z.

³² K uvedenému bližšie: SLOVINSKÝ, A. - GIRÁŠEK, J.: Československé finančné právo. Bratislava: Obzor, n. p., 1979, str. 238.

³³ Išlo o novelu realizovanú zákonom č. 219/1999 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia niektoré ďalšie zákony.

³⁴ Neskôr predmetné ustanovenie charakterizovalo daňovú kontrolu tak, že zamestnanec správcu dane ňou zisťoval alebo preveroval základ dane alebo iné skutočnosti rozhodujúce pre správne určenie dane, alebo vznik daňovej povinnosti, a to u daňového subjektu alebo na mieste, kde to účel kontroly vyžadoval.

³⁵ Na základe novely realizovanej zákonom č. 146/1995 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov.

z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia niektoré ďalšie zákony (ďalej len „zákon č. 219/1999 Z.z.“), bol do § 15 okrem iného doplnený aj odsek 13 v znení: „*Daňová kontrola je ukončená dňom doručenia protokolu o daňovej kontrole kontrolovanému daňovému subjektu podľa odseku 10. Týmto dňom sa začína vyrubovacie konanie (§ 44). Doručenie protokolu o daňovej kontrole sa považuje za úkon smerujúci na vyrubenie dane (§ 45 ods. 2).*“ Týmto došlo k podstatnej zmene v nazeraní na vzťah daňovej kontroly a vyrubovacieho konania, nakoľko z uvedeného je zrejmé, že daňová kontrola už neprebíhala súčasne s daňovým konaním, ale de facto mu predchádzala. Aj keď v kontexte doslovného výkladu možno konštatovať, že ukončenie daňovej kontroly bolo začiatkom vyrubovacieho konania, t. j. koniec daňovej kontroly bol začiatkom daňového konania. K završeniu procesu „odčleňovania“ inštitútov daňovej kontroly a daňového konania v rámci zákona o správe daní a poplatkov došlo s účinnosťou od 1. januára 2004, a to na základe novely realizovanej zákonom č. 609/2003 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré ďalšie zákony (ďalej len zákon č. 609/2003 Z. z.). Od nadobudnutia účinnosti tejto novely ustanovenie § 15 ods. 13 znelo nasledovne: „*Daňová kontrola je ukončená dňom prerokovania protokolu o daňovej kontrole s kontrolovaným daňovým subjektom alebo jeho zástupcom. Dňom nasledujúcim po dni prerokovania protokolu o daňovej kontrole sa začína vyrubovacie konanie (§ 44). Doručenie protokolu o daňovej kontrole sa považuje za úkon smerujúci k vyrubeniu dane alebo rozdielu dane (§ 45 ods. 2).*“ Z uvedeného vyplýva, že už od roku 2004 bolo možné hovoriť o odčlenení daňovej kontroly a daňového konania. Daňové konanie totiž už v tomto období začínalo dňom nasledujúcim po dni ukončenia daňovej kontroly. Daňová kontrola teda už v tomto období nebola súčasťou daňového konania. Napriek tomu, že ustanovenie § 15 ods. 3 zákona o správe daní a poplatkov sa počas platnosti tohto zákona ešte zmenilo, podstata vzťahu daňovej kontroly a daňového konania zostala zachovaná. Daňové konanie – vyrubovacie konanie aj potom začínalo deň po dni ukončenia daňovej kontroly. V tejto súvislosti je však potrebné uviesť, že uvedené sa nevzťahovalo na daňovú kontrolu oprávnenosti vrátenia dane, na daňovú kontrolu uplatnenia daňového bonusu a do roku 2010 ani na daňovú kontrolu na zistenie oprávnenosti nároku na vrátenie nadmerného odpočtu podľa osobitného zákona³⁶. O výsledku týchto daňových kontrol totiž správca dane vydával rozhodnutie do desiatich dní odo dňa ukončenia daňovej kontroly, pričom v týchto prípadoch neprebíhalo vyrubovacie konanie podľa § 44 zákona o správe daní a poplatkov a nevydával sa platobný výmer a ani dodatočný platobný výmer. Je však otázne, že ak sa v týchto prípadoch vydávalo rozhodnutie, či tiež nešlo o daňové konanie. Moment začatia tohto daňového konania však zo zákona o správe daní a poplatkov výslovne nevyplyval.

IV. DAŇOVÁ KONTROLA A DAŇOVÉ KONANIE V KONTEXTE ÚPRAVY DAŇOVÉHO PORIADKU A DOPAD TOHTO VZŤAHU NA PRÁVA A POVINNOSTI ÚČASTNÍKOV DAŇOVO-PRÁVNÝCH VZŤAHOV

Ako vyplýva už aj z vyššie uvedeného, daňový poriadok priniesol veľa nového, pričom jednou z týchto novín bolo systematické rozčlenenie jednotlivých činností správcu dane, prípadne činností daňových subjektov do jednotlivých častí zákona. Uvedené na jednej strane

³⁶ S účinnosťou od 1. januára 2010 o výsledku daňovej kontroly na zistenie oprávnenosti nároku na vrátenie nadmerného odpočtu vydával správca dane platobný výmer alebo dodatočný platobný výmer podľa § 44 ods. 6 zákona o správe daní a poplatkov v lehote do desiatich dní odo dňa ukončenia daňovej kontroly; lehota ustanovená v § 44 ods. 6 zákona o správe daní a poplatkov sa nepoužila.

znamená lepšiu orientáciu v právnom predpise, no na druhej strane to prinieslo určitý odklon od dovtedy zaužívaných pravidiel.

Daňový poriadok zákonodarca rozdelil do siedmich častí s názvami 1. Základné a všeobecné ustanovenia, 2. Činnosti správcu dane, 3. Platenie dane, 4. Daňové konanie, 5. Zodpovednosť za porušenie povinnosti, 6. Osobitné ustanovenie pre konkurz, reštrukturalizáciu a oddĺženie a 7. Spoločné, splnomocňovacie, prechodné a záverečné ustanovenia. Úprava daňovej kontroly (na rozdiel od úpravy obsiahnutej v zrušenom zákone o správe daní a poplatkov) už nie je obsiahnutá v prvej časti s názvom Základné a všeobecné ustanovenia, ale sa nachádza v druhej časti prvej hlavy s názvom Príprava daňového konania. Úprava daňového konania je obsiahnutá v samostatnej štvrtej časti s názvom Daňové konanie.

Úprava daňovej kontroly je obsiahnutá v § 44 až § 47a daňového poriadku. Daňový poriadok výslovne stanovuje, kedy sa daňová kontrola začína a kedy končí. Presné určenie začiatku a konca daňovej kontroly je potrebné napríklad z dôvodu, že zákonodarca určil maximálnu lehotu na vykonanie daňovej kontroly, a to jeden rok odo dňa jej začatia³⁷. Stanovenie dňa ukončenia daňovej kontroly je rozhodujúce aj z hľadiska určenia vzťahu daňovej kontroly a daňového konania. Podľa ustanovenia § 46 ods. 9 daňového poriadku „*daňová kontrola je ukončená dňom a) doručenia protokolu podľa odseku 8, b) doručenia oznámenia o určovaní dane podľa pomôcok podľa § 48 ods. 2, alebo c) zániku nároku na vrátenie nadmerného odpočtu podľa osobitného predpisu*“^{38,39}. Z odseku 8 § 46 daňového poriadku vyplýva, že z daňovej kontroly sa vyhotoví protokol, ktorý obsahuje výsledok daňovej kontroly vrátane vyhodnotenia dôkazov⁴⁰. Ak sa daňovou kontrolou zistil rozdiel v sume, ktorú mal kontrolovaný daňový subjekt podľa osobitných predpisov zaplatiť alebo vykázat' alebo na ktorú si uplatnil nárok podľa osobitných predpisov, zašle správca dane kontrolovanému daňovému subjektu protokol, ktorého súčasťou je výzva na vyjadrenie sa k zisteniam uvedeným v protokole, ak tento zákon neustanovuje inak. Uvedený protokol s výzvou slúži ako dôkaz vo vyrubovacom konaní, pričom deň jeho doručenia je rozhodujúci pre začatie vyrubovacieho konania.

Ako vyplýva aj z vyššie uvedeného, na účely daňového poriadku sa daňovým konaním rozumie konanie, v ktorom sa rozhoduje o právach a povinnostiach daňových subjektov⁴¹. Štvrtá časť daňového poriadku s názvom Daňové konanie obsahuje všeobecné ustanovenia týkajúce sa daňového konania, následne obsahuje úpravu osobitných daňových konaní, daňových preplatkov a nedoplatkov a daňového exekučného konania, pričom osobitnými daňovými konaniami sa rozumejú registračné konanie, vyrubovacie konanie a konanie o opravných prostriedkoch. Z ustanovenia § 68 daňového poriadku vyplýva, že vyrubovacie konanie je konanie, v ktorom správca dane rozhodnutím vyrubí daň alebo rozdiel dane oproti vyrubenej dani alebo určí sumu alebo rozdiel v sume, ktorú mal daňový subjekt podľa osobitných predpisov vykázat' alebo na ktorú si uplatnil nárok podľa osobitných predpisov. Uvedené konanie, ak daňový poriadok alebo osobitný predpis⁴² neustanovuje inak, začína

³⁷ Uvedené vyplýva z § 46 ods. 10 daňového poriadku. Z uvedeného ustanovenia však zároveň vyplýva, že daňovú kontrolu je možné aj prerušiť a v prípade závislých osôb aj predĺžiť.

³⁸ V danom prípade zákon odkazuje na § 79 ods. 6 zákona č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty.

³⁹ V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že s účinnosťou od 1. januára 2025 bude § 46 ods. 9 znieť nasledovne: „*Daňová kontrola je ukončená dňom a) doručenia protokolu podľa odseku 8, b) doručenia oznámenia o určovaní dane podľa pomôcok podľa § 48 ods. 2, alebo c) zániku nároku na vrátenie nadmerného odpočtu podľa osobitného predpisu, d) zániku nároku na vrátenie dane podľa osobitného predpisu.*“

⁴⁰ Protokol sa nevyhotovuje, ak je daňová kontrola ukončená podľa odseku 9 písm. b) a c) daňového poriadku.

⁴¹ § 2 písm. c) daňového poriadku.

⁴² Napr. zákon č. 582/2004 Z.z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov. K uvedenému bližšie: KUBINCOVÁ, S. – JAMRICHOVÁ, T.: Zákon o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. Komentár. Praha: C. H. Beck, 2022, ISBN 978-80-7400-883-2, s. 545 – 555.

nasledujúci deň po dni doručenia protokolu z daňovej kontroly, ktorého súčasťou je výzva alebo protokolu o určení dane podľa pomôcok a končí dňom doručenia rozhodnutia daňovému subjektu.

Z uvedeného je zrejmé, že daňové konanie - vyrubovacie konanie začína až po skončení daňovej kontroly, t. j. daňová kontrola a daňové konanie – vyrubovacie konanie sa v Slovenskej republike podľa súčasnej právnej úpravy neprelnávajú. Daňová kontrola nie je súčasťou daňového konania a ani naopak. Ide o dve rozličné činnosti správcu dane pri správe daní, pričom výsledky daňovej kontroly zhmotnené v protokole z daňovej kontroly sú podkladom pre vyrubovacie konanie.

Nakoľko nami prezentovaný výklad týkajúci sa vzťahu daňovej kontroly a daňového konania je gramatickým výkladom (vychádza z doslovného znenia ustanovenia § 68 ods. 1 v kontexte s ustanovením § 46 ods. 9 daňového poriadku), bolo by možné uvažovať aj o tom, či nejde o príliš formalistický výklad. V tejto súvislosti možno poukázať na názor zverejnený v Českej republike ohľadne formalistického prístupu k právnemu predpisu, podľa ktorého *„Pokud se dále podíváme na judikaturu Ústavního soudu⁴³, tak zdůrazňuje, že soudy nemají postupovat přehnaně formalisticky. Pokud tak postupují, pak jde podle Ústavního soudu o sofistikované odůvodňování zřejmě nespravedlnosti. Obecný soud není „abso“ nutně vázán doslovným zněním zákona, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit, pokud to vyžaduje účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku, povinnost soudů nalézat právo neznamená pouze vyhledávat přímé a výslovné pokyny v zákonném textu [...]. Při výkladu a aplikaci právních předpisů nelze opomíjet jejich účel a smysl, který není možné hledat jen ve slovech a větách toho kterého předpisu, ve kterém je třeba vždy nalézat i principy uznávané demokratickými státy.“*⁴⁴ S uvedeným názorom možno len súhlasiť. Právnu úpravu nemožno skúmať ako dogmu. Podstata a zmysel právnej úpravy však musia byť zachované. Nakoľko slovenská právna úprava stanovuje, že daňová kontrola sa končí dňom predchádzajúcim začiatku daňového konania, potom máme za to, že zmyslom a účelom našej právnej úpravy bolo oddelenie daňovej kontroly od daňového konania. Vzhľadom na uvedené sa domnievame, že nami prezentovaný výklad vzťahu daňovej kontroly a daňového konania netrpí vadou prílišného formalizmu. Tento výklad je totiž nielen gramatický, resp. jazykový, ale aj systémový, historický a najmä logický⁴⁵.

Oddelenosť daňovej kontroly a daňového konania má dopad aj na aplikačnú prax, a to najmä v kontexte možnosti uplatnenia práv, prípadne dodržiavania povinností subjektov daňovo-právneho vzťahu v jednotlivých štádiách správy daní. V tejto súvislosti možno uviesť, že napríklad laxný prístup k vykonaniu daňovej kontroly zo strany správcu dane môže mať dopad

⁴³ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 16. 11. 2020, sp. zn. II. ÚS 1648/10.

⁴⁴ TVRDÍKOVÁ, L.: Intuice v soudním rozhodování, In: Právník, teoretický časopis pro otázky státu a práva. č. 4/2022, Praha : Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i., ISSN 0231-6625, s. 359.

⁴⁵ Ak by sme aj nevychádzali z toho, že zmyslom a účelom našej právnej úpravy bolo oddelenie daňovej kontroly od daňového konania, v literatúre sa v kontexte porovnania právneho formalizmu a právneho materializmu stretávame s názorom (s ktorým sa možno stotožniť), že za využitia výkladu a contrario, doslovný a gramatický výklad má prednosť pred teleologickým výkladom, ktorý sa uplatní až v prípade, keď je text právnej normy vágny a nejasný. (K uvedenému bližšie: ONDROVÁ, J. - ÚRADNÍK, M.: Uprednostnenie právneho materializmu ako základná požiadavka moderného právneho štátu. Praha: Leges, s r.o., 2022, ISBN 978-80-7502-620-0, str. 113 – 114). V zahraničnej literatúre sa v kontexte výkladu daňových právnych predpisov tiež stretávame s názorom, podľa ktorého právna istota nemusí nevyhnutne dosahovať svoj vrchol so zvýšeným významom funkcionálnej (alebo teleologickej) interpretácie. Ak jazyková interpretácia umožňuje konštrukciu jednej interpretačnej hypotézy (alebo niekoľkých, ale s jednou prevažujúcou), potom široké dodržiavanie výsledkov jazykovej interpretácie vedie k významnej právnej istote. V takejto situácii spochybnenie výsledku jazykovej interpretácie argumentmi vychádzajúcimi zo systémovej interpretácie – aj keď sú tieto argumenty dobre podložené – podkopáva právnu istotu. (BRZEZIŃSKI, B. – FRANZAK, A.: In Search of a Strategy for the Interpretation of Tax Law by Courts. In: Krytyka Prawa. Niezależne Studia nad Prawem, tom 16, nr 4/2024, Warszawa: Kozminkého uniwersity. ISSN 2080-1084, e-ISSN 2450-7938, str. 70, <https://doi.org/10.7206/kp.2080-1084.720>).

na jej zákonnosť. Správca dane je povinný rešpektovať všetky mu stanovené povinnosti vyplývajúce z daňového poriadku, resp. osobitných predpisov. Správca dane napríklad podľa § 46 ods. 5 daňového poriadku, ak má pochybnosti o správnosti, pravdivosti alebo úplnosti dokladov predložených kontrolovaným daňovým subjektom v rámci daňovej kontroly alebo o pravdivosti údajov v nich uvedených, je povinný ešte v rámci daňovej kontroly oznámiť tieto pochybnosti kontrolovanému daňovému subjektu a vyzvať ho, aby sa k nim vyjadril, najmä aby neúplné údaje doplnil, nejasnosti vysvetlil a nepravdivé údaje opravil alebo pravdivosť údajov riadne preukázal. V prípade, že si správca dane nesplní túto zákonnú povinnosť voči kontrolovanému daňovému subjektu, prichádza následná možnosť, že správny súd bude konštatovať nezákonnosť daňovej kontroly, a teda nemožnosť použitia protokolu z daňovej kontroly v následnom vyrubovacom konaní, resp. vysloví vážne pochybnosti o priebehu daňovej kontroly. V tejto súvislosti možno poukázať na nedávny rozsudok Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 1 Sfk/29/2021 z 23. júna 2023, v ktorom sa okrem iného uvádza : „...kasačný súd nestotožnil s názorom krajského súdu, ktorým mal za to, že uvedené nedostatky procesnej povahy (nesplnenie povinnosti správcu dane podľa § 46 ods. 5 daňového poriadku) neodôvodňujú zrušenie rozhodnutia orgánu verejnej správy, pretože nemali za následok nezákonné rozhodnutie vo veci samej.“. Súčasne kasačný súd uviedol, že „V ďalšom konaní bude úlohou orgánov verejnej správy pokúsiť sa v súčinnosti so sťažovateľom [s poukazom na zásadu úzkej súčinnosti podľa § 3 ods. 2 daňového poriadku a na účel vyrubovacieho konania, ktoré nemá nahrádzať daňovú kontrolu] napraviť vytýkané pochybenie, pochybnosti sťažovateľovi oznámiť a umožniť mu, aby ich vyvrátil. Pokiaľ bude sťažovateľ aj naďalej trvať na svojom práve na oznámenie pochybností v zmysle § 46 ods. 5 daňového poriadku (t. j. počas daňovej kontroly), orgány verejnej správy musia mať na pamäti, že sa má za to, že k prenosu dôkazného bremena na daňový subjekt nedošlo a pochybenie správcu dane tak už počas vyrubovacieho konania nebude možné napraviť.“. Aj uvedené rozhodnutie fakticky deklaruje oddelenosť daňovej kontroly od daňového konania, nakoľko nezákonnosť daňovej kontroly nemožno napraviť v rámci vyrubovacieho konania. Uvedené je však potrebné chápať nielen zo strany správcu dane, ale aj zo strany daňových subjektov. Daňové subjekty sú povinné počas daňovej kontroly spolupracovať so správcou dane, pričom sú povinné nielen umožniť vykonať daňovú kontrolu, ale musia napríklad poskytovať aj požadované informácie a predkladať v priebehu daňovej kontroly dôkazy preukazujúce ich tvrdenia. Ak tak daňové subjekty počas daňovej kontroly nerobia, nie je možné, aby následne počas daňového konania „konvalidovali“ túto svoju nečinnosť. Uvedené vyplýva aj z nedávneho Uznesenia Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 218/2024-18 zo dňa 24. apríla 2024, v ktorom sa uvádza: „Kasačný súd uviedol, že pasivitu sťažovateľky v rámci vedenej daňovej kontroly nemožno zhojiť predložením tohto druhu dôkazov až v priebehu vyrubovacieho konania, pretože by sa tým poprel účel daňovej kontroly a koncentračnej zásady pri predkladaní dôkazov v rámci daňovej kontroly. ... Napadnutý rozsudok nie je zjavne neodôvodnený, je ústavne akceptovateľný.“. V odbornej literatúre sa v súvislosti s týmto rozhodnutím Ústavného súdu SR stretávame s názorom: „Uverejnené uznesenie Ústavného súdu SR síce môže byť na prvý pohľad vnímané ako všeobecnejšie znejúca konštatácia dôvodov pre odmietnutie ústavnej sťažnosti daňového subjektu, a to s prihliadnutím na existujúci dôkazný stav. Má však aj hlbší právno-edukačný význam, rysujúci právne hranice medzi daňovou kontrolou a vyrubovacím konaním. Dôležitým je pritom bod 23 uverejneného uznesenia, v ktorom ústavný súd ústavnoprávne odobril kľúčový právny záver kasačného súdu (NSS SR) o nemožnosti zhojiť pasivitu daňového subjektu v rámci daňovej kontroly predložením takých dôkazov vo vyrubovacom konaní, u ktorých neexistovala prekážka na ich predloženie v priebehu samotnej daňovej kontroly. Tá je totiž najhlavnejším procesnoprávnym priestorom, v ktorom sa dominantne vykonáva dokazovanie, vrátane nadväzných možností správcu dane reagovať na podania daňového subjektu aj ďalšími

dôkaznými krokmi, a to v záujme zistenia objektívneho skutkového a právneho stavu veci a správneho určenia dane.^{46,47} Vzhľadom na uvedené, máme za to, že názory, podľa ktorých daňová kontrola je súčasťou daňového konania, môžu byť nebezpečné. Ak by sme totiž z týchto názorov vychádzali, tak by mohlo dôjsť k narušeniu princípu koncentrácie v rámci týchto procesov, čo by v konečnom dôsledku mohlo znamenať narušenie princípu právnej istoty.

V. VZŤAH DAŇOVEJ KONTROLY A DAŇOVÉHO KONANIA V ROZHODOVACEJ ČINNOSTI SÚDOV A V ODBORNEJ SPISBE

Väčšina rozhodnutí súdnych autorít Slovenskej republiky ako aj väčšina slovenskej odbornej spisby vychádza z toho, že daňová kontrola a daňové konanie sú dve navzájom odlišné činnosti, resp. postupy správcu dane, ktoré sa časovo neprelnávajú, pričom výsledky daňovej kontroly môžu byť podkladom pre vyrubovacie konanie⁴⁸. Existujú však aj určité výnimky. Okrem toho niektoré judikáty sú v tejto otázke nejednoznačné, resp. pôsobia zmätočným dojmom.

V Náleze Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 62/99 z 14. júla 1999, sa konštatuje: „*Daňová kontrola je súčasťou daňového konania. Správca dane je povinný postupovať aj pri daňovej kontrole tak, aby neporušil ústavou zaručené práva daňovníkov. Z ustanovení § 30a zákona č. 511/1992 Zb. v znení neskorších predpisov nemožno odvodiť povinnosť správcu dane skončiť daňovú kontrolu do 30, resp. 60 dní od právnej skutočnosti určenej zákonom. ...*“. Je potrebné poukázať na skutočnosť, že v tomto prípade sa postupovalo podľa znenia zákona o správe daní a poplatkov účinného v roku 1997, a preto z tohto názoru na vzťah daňovej kontroly a daňového konania v súčasnosti nemožno vychádzať. V Náleze

⁴⁶ NAĎ, P.: Vyrubovacie konanie a (ne)možnosť vykonania niektorých dôkazov v ňom. In: Bulletin Slovenskej komory daňových poradcov. 3/ročník 2024, Bratislava: Slovenská komora daňových poradcov. 2024, ISSN 2644-688X, str. 33.

⁴⁷ Či obmedzenie práva predkladať dôkazy v rámci daňového konania, ktoré mohli byť predložené v rámci daňovej kontroly je správne, je otázne. Pre zaujímavosť je v tejto súvislosti možno poukázať na názor vyjadrený v poľskej spisbe, podľa ktorého je obmedzenie možnosti v daňovom konaní predkladať dôkazy, ktoré mohli byť daňovými subjektmi predložené v rámci daňovej kontroly, scestné. V uvedenom článku sa zároveň uvádza, že takouto konštrukciou dochádza k tomu, že aktívna účasť daňového subjektu v daňovom konaní sa stáva fikciou, obmedzenou na „tichú“ účasť na činnosti vykonávanej správcou dane. (ETEL, L. - STRZELEC, D.: Czy potrzebna jest prekluzja dowodowa w procedurach podatkowych?, In: Krytyka Prawa. Niezależne Studia nad Prawem. tom 13, nr 4/2021, Warszawa: Kozminkého univerzity. ISSN 2080-1084, e-ISSN 2450-7938, str. 100). K uvedenému je však treba podotknúť, že poľská právna úprava sa od slovenskej právnej úpravy vo viacerých rovinách odlišuje, a teda tento názor je potrebné vnímať aj v kontexte odlišností týchto právnych úprav.

⁴⁸ Zo starších judikátov možno spomenúť napríklad rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4Sžf/71/2012 z 28. mája 2013, v ktorom sa konštatuje: „*je nepochybné, že daňová kontrola je procesným nástrojom správcu dane, prostredníctvom ktorého preveruje alebo zisťuje základ dane alebo daňovú povinnosť daňového subjektu a finálnym výstupom v podobe protokolu o výsledku daň. kontroly je podklad pre vydanie rozhodnutia správcu dane vo vyrubovacom konaní...*“ V uvedenom rozsudku sa zároveň uvádza: „*Najvyšší súd zároveň na margo tohto žalobcovho názoru podotýka, že žalobcom spomínaný postup nie je podľa zákona o správe daní možný, nakoľko daňová kontrola nie je daňovým konaním (§1a písm. d) zákona o správe daní)...*“. Z novších rozhodnutí možno poukázať napr. na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1Sžf/91/2015 zo dňa 24. januára 2017, podľa ktorého „*daňová kontrola je zákonom ustanovený prípravný (t.j. zisťovací alebo preverovací) proces správcu dane (viď systematický výklad vychádzajúci zo zaradenia daňovej kontroly do Tretieho dielu [Postup pri daňovej kontrole] Prvej hlavy [Príprava daňového konania] Druhej časti [Činnosti správcu dane] Daňového poriadku) smerujúci k obstaraniu dôkazného prostriedku (protokolu) so zachytením skutkových „de facto“ zistení, ktorý nie je procesom meritórneho rozhodovania o daňovej povinnosti daňového subjektu*“. V odbornej spisbe sa v tejto súvislosti napr. uvádza: „*Daňové konanie je svojou povahou mutatis mutandis správnym konaním a vzťahujú sa naň zásady činnosti orgánov verejnej správy, pričom je možné identifikovať aj jednotlivé procesné zásady daňového konania. Za daňové konanie sa nemôže považovať daňová kontrola.*“ (RAKOVSKÝ, P.: K pojmu daňové konanie a daňová kontrola v intenciách vybraných rozhodnutí súdov Slovenskej republiky. In: ACTA FACULTATIS IURIDICAE UNIVERSITATIS COMENIANAE Tomus XXXIX 2/2020. str. 292. Dostupné online na : <https://afi.flaw.uniba.sk/index.php/AFI/article/view/630/464> [31.10.2024]), resp. sa uvádza: „*V praxi nie zriedka dochádza k stotožňovaniu pojmov „daňová kontrola“ a „daňové konanie“. Daňová kontrola nie je daňovým konaním. Oba pojmy, t. j. daňová kontrola, ako aj daňové konanie v zmysle daňového poriadku, patria pod spoločný pojem „správa daní“...*“ (DROZD, M.: II. Daňová kontrola – § 44 ods. 1 daňového poriadku. 2016. online. Dostupné na: <https://www.epi.sk/odborny-clanok/ii--danova-kontrola--paragraf--44-ods--1-danoveho-poriadku.htm> [31.10.2024]).

Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 238/06 zo 16. decembra 2008 sa uvádza: „Podľa názoru ústavného súdu daňová kontrola nepredstavuje samostatné daňové konanie, ale je čiastkovým procesným postupom, ktorý sa uskutočňuje v rámci daňového konania; nie je teda samostatnou fázou daňového konania, ale úkonom správcu dane.“ V rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Sžf/129/2014 zo dňa 16. decembra 2015 sa uvádza: „Nemožno súhlasiť s názorom žalobcu, že ukončením daňovej kontroly sa začalo prvostupňové konanie, pretože daňová kontrola je neoddeliteľnou súčasťou daňového konania, účelom ktorej je zistenie všetkých skutočností relevantných pre správne určenie a vyrubenie dane.“ Máme za to, že tieto rozhodnutia možno považovať za sporné. Zároveň je však potrebné uviesť, že boli vydané ešte počas účinnosti už zrušeného zákona o správe daní a poplatkov, resp. v daných konaniach sa postupovalo podľa v súčasnosti už zrušeného zákona o správe daní a poplatkov.

Z novších rozhodnutí možno poukázať na uznesenie Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 5Sfk/2/2022 z 26. apríla 2022, v ktorom sa uvádza: „Daňový subjekt preto môže byť v legitímnom očakávaní, že splnomocnenie, ktoré udelil splnomocnencovi „vo veci kontroly na dani z DPH ... za mesiace január až jún 2017, ktorá začala dňa 18.01.2018“ sa vzťahuje na celé konanie, ktoré začína kontrolou a končí vydaním rozhodnutia vo vyrubovanom konaní.“ S uvedeným názorom je pre nás ťažké sa stotožniť, nakoľko z vyššie uvedeného je zrejmé, že podľa súčasnej právnej úpravy daňové konanie nezačína daňovou kontrolou, ale začína deň po dni ukončenia daňovej kontroly. Taktiež možno poukázať na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 6Sžfk/54/2019 z 20. januára 2021, v ktorom sa uvádza: „Výkon daňovej kontroly ako jedného z kľúčových inštitútov daňového konania predstavuje nepochybne významný zásah do riadneho a bežného fungovania každého daňového subjektu.“ V danom prípade je otázne, čo možno z uvedeného tvrdenia súdu vyvodiť. Predmetná veta by mohla znamenať napríklad to, že kasačný súd je názoru, že daňová kontrola je inštitútom daňového konania, t. j. že je súčasťou daňového konania. Na druhej strane takýto výklad nie je v súlade s ďalším tvrdením kasačného súdu uvedeným v rovnakom rozhodnutí, a to tvrdením, že „daňová kontrola je konaním, ktorým správca dane zisťuje a preveruje skutočnosti rozhodujúce pre správne určenie dane, bez rozhodovania o právach a povinnostiach daňového subjektu. Vyrubovacie konanie je daňovým konaním, v ktorom sa rozhoduje o právach a aj povinnostiach daňového subjektu.“ Na základe uvedeného možno vyvodiť, že napriek tomu, že kasačný súd v danom prípade daňovú kontrolu označuje za konanie, de facto toto konanie nepovažuje za vyrubovacie konanie, t. j. daňové konanie, v ktorom sa rozhoduje o právach a aj povinnostiach daňového subjektu. V tejto súvislosti je však otázne, ako možno vykladať vyššie spomínanú vetu, z ktorej vyplýva, že daňovú kontrolu kasačný súd považuje za jeden z kľúčových inštitútov daňového konania.

Domnievame sa, že nakoľko súdy tvoria výklad právnych predpisov, bolo by vhodné, aby sa k takej dôležitej otázke, ako je vzťah daňovej kontroly a daňového konania, postavili jednoznačne a striktne a aby jasným a zrozumiteľným spôsobom uviedli, či daňová kontrola je alebo nie je súčasťou daňového konania, a to v súlade s vymedzením konkrétnych právnych predpisov. V prípade, ak sa súdne authority odklonia od (máme za to, že väčšinového) názoru, že daňová kontrola nie je súčasťou daňového konania, tak by tento názor mali riadne zdôvodniť. Uvedené považujeme za dôležité aj v kontexte toho, že v odbornej literatúre sa v súčasnosti (aj vzhľadom na nejasnú judikatúru v tejto veci) stretávame s názorom – citujeme: „Z vyššie citovanej judikatúry⁴⁹ však nevyplýva záver, že daňová kontrola nie je daňovým konaním. Táto

⁴⁹ V predmetnom článku autori citovali Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 16. decembra 2008 vedený pod sp. zn. I. ÚS 238/06-39, Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 24. januára 2017 vedený pod sp. zn. 1Sžf/91/2015 a Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky zo dňa 31. augusta 2004 vedený pod sp. zn. 5Afs16/2004 (v ktorom sa uvádza: „Daňovou kontrolu [...] nelze považovat za celé daňové řízení. Není, jak taktéž nasvědčuje jeho systematické zařazení v zákoně o správě daní a poplatků, samostatným řízením, ale představuje procesní

len zdôrazňuje, že pojmy „daňová kontrola“ a „daňové konanie“ nie sú totožné a že daňová kontrola je síce súčasťou daňového konania, ale nie je to celý proces až po vydanie rozhodnutia. ... Daňová kontrola je procesný postup, ktorý je súčasťou daňového konania“⁵⁰. S uvedeným názorom sa nemôžeme v žiadnom prípade stotožniť. Z vyššie uvedeného historického exkurzu a aj gramatického výkladu súčasnej právnej úpravy je totiž zrejmé, že síce v minulosti daňová kontrola bola súčasťou daňového konania, no dnes to tak v Slovenskej republike určite nie je. Čo sa týka odkazu na Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky zo dňa 31. augusta 2004, vedený pod sp. zn. 5Afs16/2004, je potrebné poukázať na skutočnosť, že úprava v Českej republike je odlišná ako úprava v Slovenskej republike. Napriek tomu, že v minulosti sme tvorili jeden štát a mali spoločnú úpravu, už uplynulo viac ako tridsať rokov, odkedy sa naše právne úpravy vyvíjajú oddelene a rozdielne.

V Českej republike v súčasnosti správu daní upravuje zákon č. 280/2009 Sb. daňový rád v znení neskorších zmien a doplnení (ďalej len „daňový rád“). Úprava daňovej kontroly je v tomto zákone obsiahnutá v VI. Hlave druhej časti s názvom Řízení a ďalšie postupy, konkrétne v ustanoveniach § 85 a nasl.. V českej odbornej literatúre sa v súvislosti s vymedzením daňovej kontroly uvádza, že daňová kontrola je jednou z významných fáz daňového procesu. Je postupom, ktorým správca dane preveruje tvrdenia daňových subjektov a ďalšie skutočnosti podstatné pre správne zistenie a stanovenie dane, pričom správca dane touto činnosťou naplňuje jeden z cieľov správy daní stanovených v § 1 ods. 2 daňového rádu⁵¹. V inej literatúre sa uvádza : „Daňová kontrola je jedním z zásadních postupů správce daně v daňovém řízení. Jejím cílem je v nalézacím řízení objasnit skutkový stav (tvrzení daňového subjektu), kdy za tímto účelem jsou sbírány a hodnoceny důkazní prostředky. Na základě daňové kontroly tak vzniká podklad pro následné vyměřovací či doměřovací řízení.“⁵² Ohľadom daňového konania sa v českej literatúre uvádza, že daňovým konaním rozumieme právnymi predpismi stanovený postup účastníkov konania k zabezpečeniu realizácie práv a záväzkov vyplývajúcich daňovým subjektom z daňových vzťahov.⁵³ Podľa daňového rádu sa daňové konanie vedie za účelom správneho zistenia a stanovenia dane a zabezpečenia jej úhrady a končí splnením alebo iným zánikom daňovej povinnosti, ktorá s touto daňou súvisí.⁵⁴ Z uvedeného je zrejmé nielen to, že daňová kontrola je v Českej republike považovaná za významnú fázu daňového procesu, ale aj to, že daňová kontrola je podľa českého práva súčasťou daňového konania. V tejto súvislosti možno poukázať aj na znenie ustanovenia § 88a daňového rádu, v ktorom sa uvádza „(1) Daňová kontrola je ukončena doručením oznámení o ukončení daňové kontroly, k němuž je přiložena zpráva o daňové kontrole podepsaná úřední osobou. ... (3) Pokud z konečného výsledku kontrolního zjištění nevyplývá, že v dané věci dojde k vydání rozhodnutí o stanovení daně, je vyměřovací nebo doměřovací řízení ukončeno doručením oznámení o ukončení daňové kontroly, nejedná-li se o řízení, které bylo zahájeno podáním daňového tvrzení. (4) Dojde-li ke stanovení daně výlučně na základě výsledku daňové kontroly, může správce daně doručit rozhodnutí o stanovení daně spolu s oznámením o ukončení daňové kontroly.“ Nakoľko „vyměřovací nebo doměřovací řízení“ môže byť

úkon či procesní postup, který je před správcem daně zahájen (sepsáním protokolu o zahájení daňové kontroly) a před správcem daně také ukončen, a to projednáním kontrolních výsledků a podepsáním zprávy o daňové kontrole.“).

⁵⁰ K uvedenému napr. GALANDOVÁ, M. - KOLLÁR, S.: Dílka daňové kontroly a zánik práva vyrubit daň In : Bulletin Slovenskej komory daňových poradcov. 3/ročník 2023, Bratislava: Slovenská komora daňových poradcov, 2023, ISSN 2644-688X, s. 20-25.

⁵¹ BAXA, J. - DRÁB, O. - KANIOVÁ, L. - LAVICKÝ, P. - SCHILLEROVÁ, A. - ŠIMEK, K. - ŽIŠKOVÁ, M.: Daňový rád. Komentář. I. díl. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011, ISBN 978-80-7357-564-9. str. 448.

⁵² LICHNOVSKÝ, O. - ONDRÝSEK, R. a kolektiv: Daňový rád. Komentář. 3. Vydání. Praha : C. H. Beck, 2016, ISBN 978-80-7400-604-3, str. 291.

⁵³ BAKEŠ, M. a kolektiv: Finanční právo. 3. aktualizované vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, ISBN 80-7179-667-0, str. 334.

⁵⁴ JÁNOŠÍKOVÁ, P. - MRKÝVKA, P. a kol. : Finanční a daňové právo. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016, ISBN 978-80-7380-639-2, str. 432.

ukončené doručením oznámenia o ukončení daňovej kontroly, resp. správca dane môže doručiť rozhodnutie o stanovení dane spolu s oznámením o ukončení daňovej kontroly je nesporné, že daňová kontrola v Českej republike je súčasťou daňového konania. Obdobná úprava v Českej republike platila aj podľa už zrušeného zákona č. 337/1992 Sb. o správě daní a poplatků⁵⁵. Uvedenej úprave zodpovedá aj česká judikatúra, napr. spomínané rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 31.08.2004 sp. zn. 5Afs16/2004.

Z uvedeného je zjavné, že úprava vzťahu daňovej kontroly a daňového konania obsiahnutá v slovenskom daňovom poriadku je úplne odlišná od úpravy obsiahnutej v českom daňovom ráde, a preto v rámci výkladu slovenskej právnej úpravy (čo sa týka vzťahu daňového konania a daňovej kontroly) nie je možné vychádzať z českej judikatúry a z českej odbornej spisby.

VI. ZÁVER

Daňovo-právny vzťah je vzťahom, v rámci ktorého dochádza v oblasti verejného práva k rozhodovaniu o právach a povinnostiach daňových subjektov, resp. k iným činnostiam správcov dane a osôb zúčastnených na správe daní. Tento vzťah je špecifický nadradeným (mocenským) postavením správcov dane, resp. druhostupňových orgánov. Vzhľadom na uvedené je potrebné, aby činnosť týchto orgánov bola dostatočne upravená a aby tieto orgány túto úpravu striktne dodržiavali. V zmysle čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov platí, že štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Zákon by mal byť preto formulovaný jednoznačne a pre adresáta dostatočne zrozumiteľne, aby nedochádzalo k rôznym (často diametrálne odlišným) výkladom právnych noriem. S rôznym výkladom sa stretávame aj pri vymedzení vzťahu daňovej kontroly a daňového konania, a to nielen v odbornej spisbe, ale aj v judikatúre.

Právna úprava správy daní na našom území prešla za posledných cca 100 rokov značnými zmenami. Tieto zmeny sa týkali aj daňovej kontroly a daňového konania. Existujú rôzne názory na to, či tieto zmeny zlepšili alebo zhoršili právnu úpravu. V konečnom dôsledku je však vždy potrebné rešpektovať a dodržiavať *lex lata*, t. j. platnú a účinnú právnu úpravu. Je nesporné, že v minulosti bola daňová kontrola štádiom daňového konania. Po nadobudnutí účinnosti daňového poriadku sa však začalo hovoriť o oddelenosti daňovej kontroly od daňového konania. V zmysle načrtnutého historického exkurzu možno konštatovať, že v Slovenskej republike vidieť náznaky odčleňovania daňovej kontroly od daňového konania už od roku 1995. Je však nesporné, že tento proces bol zavŕšený nadobudnutím účinnosti daňového poriadku, kedy bola daňová kontrola zaradená pod prvú hlavu druhej časti s názvom „Príprava daňového konania“ a zároveň bola vytvorená samostatná štvrtá časť zákona s názvom „Daňové konanie“. Aj táto systematika zákona má určité nedostatky, na základe ktorých môžu vznikať otázky z hľadiska toho, či niektoré činnosti správcu dane uskutočňované v rámci prípravy daňového konania sú alebo nie sú daňovým konaním.

Z hľadiska daňovej kontroly, a najmä úpravy spôsobov jej ukončenia (§ 46 ods. 9 daňového poriadku), však možno v kontexte úpravy začatia vyrubovacieho konania (§ 68 ods. 1 daňového poriadku) jednoznačne konštatovať, že daňová kontrola nie je súčasťou daňového konania a že

⁵⁵ Ustanovení § 16 ods. 8 už zrušeného zákona č. 337/1992 Sb. o správě daní a poplatků stanovovalo: „O výsledku zjištění sepíše pracovník správce daně zprávu o daňové kontrole. Po projednání této zprávy ji spolupodepisuje kontrolovaný daňový subjekt a pracovník správce daně. Bezdůvodné odepření podpisu kontrolovaným daňovým subjektem je pro platnost ve zprávě uvedených zjištění bezvýznamné a o tomto musí být ve zprávě kontrolovaný daňový subjekt výslovně poučen. Jedno vyhotovení kontrolní zprávy obdrží kontrolovaný daňový subjekt. Den podpisu zprávy je též dnem jejího doručení. Je-li výsledkem kontrolního zjištění skutečnost, odůvodňující dodatečné stanovení daně, může být součástí zprávy o daňové kontrole i dodatečný platební výměr. Při dodatečném stanovení daně správce daně přihlédne ke všem okolnostem, které byly při daňové kontrole zjištěny. Odmítne-li daňový subjekt zprávu převzít nebo se jejímu převzetí a projednání vyhýbá, odešle se mu v poštovní zásilce s doručenkou.“

ide o dve samostatné (aj keď nadväzujúce) činnosti správcu dane. Tento nami prezentovaný výklad je však nielen gramatický, resp. jazykový, ale aj systémový, historický a najmä logický. Ak totiž zákonodarca zmenil právnu úpravu tak, že výslovne zakotvil, že daňová kontrola sa končí dňom predchádzajúcim začiatku daňového konania, potom máme za to, že zmyslom a účelom našej právnej úpravy je oddelenie daňovej kontroly od daňového konania. Uvedené okrem toho vyplýva aj zo skutočnosti, že daňová kontrola sa končí doručením protokolu, ktorý nie je rozhodnutím, ktorým by sa daňovým subjektom ukladali povinnosti, resp. priznávali práva. Protokol sám o sebe nezakladá zmenu hmotnoprávneho postavenia daňového subjektu, ale ide o podklad (resp. dôkaz), na základe ktorého začína vyrubovacie konanie (ak súčasťou protokolu je výzva).

Možno konštatovať, že súčasná odborná spisba sa vo väčšine prikláňa k nami prezentovanému názoru, že daňová kontrola a daňové konanie sú dve samostatné činnosti správcu dane. Existujú však aj určité výnimky, ako napríklad už vyššie uvedený názor, že daňová kontrola je procesný postup, ktorý je súčasťou daňového konania⁵⁶. Tieto tvrdenia sú podľa nášho názoru nebezpečné, nakoľko môžu daňové subjekty zvädzať k neplneniu ich povinností v rámci daňovej kontroly s tým, že túto svoju nečinnosť napravia v rámci daňového konania. Uvedené však nie je možné. Ako vyplýva aj z vyššie spomínanej judikatúry, nečinnosť, resp. pasivitu daňového subjektu v rámci daňovej kontroly vo väčšine nie je možné napraviť v rámci vyrubovacieho konania (obdobne to platí aj z hľadiska správcov dane).

Z hľadiska judikatúry, ktorá sa dotýka vzťahu daňovej kontroly a daňového konania je v prvom rade potrebné poukázať na skutočnosť, že vzhľadom na zmeny právnej úpravy, nie je možné vychádzať zo starších judikátov. Čo sa týka súčasnej judikatúry, ako to už bolo uvedené aj vyššie, existujú určité rozhodnutia, v ktorých texte sa napríklad uvádza, že daňovou kontrolou začína daňové konanie alebo že daňová kontrola je jedným z kľúčových inštitútov daňového konania. Takéto rozhodnutia sú však skôr výnimkou a aj z týchto rozhodnutí nie je jednoznačné, ako to dané súdy mysleli. Z väčšiny judikatúry však vyplýva, že daňová kontrola je len tzv. zisťovacím alebo preverovacím procesom správcu dane v rámci prípravy daňového konania a k procesu meritórneho rozhodovania dochádza až v rámci vyrubovacieho konania. Čo sa týka otázky, či je možné pri určení vzťahu daňovej kontroly a daňového konania vychádzať z českej judikatúry, možno povedať jednoznačné „nie“. Odvolávanie sa na judikatúru v iných štátoch, nie je bez náležitého poznania zahraničnej právnej úpravy namieste. Uvedené v súčasnosti platí už aj o judikatúre Českej republiky, a to napriek tomu, že východisková situácia našich právnych úprav bola v zásade rovnaká. Daňová kontrola a aj daňové konanie sú v Českej republike upravené značne odlišne, a preto nie je možné pri posudzovaní vzťahu daňovej kontroly a daňového konania vychádzať z českej rozhodovacej činnosti najvyšších súdnych autorít.

KLÚČOVÉ SLOVÁ

daňová kontrola, daňové konanie, správa daní, daňový poriadok, zákon o správe daní a poplatkov

KEY WORDS

tax audit, tax proceedings, tax administration, Tax Procedure Code, Act on Tax and Fees Administration

⁵⁶ GALANDOVÁ, M., KOLLÁR, S. Dĺžka daňovej kontroly a zánik práva vyrubiť daň In. Bulletin Slovenskej komory daňových poradcov. 3/ročník 2023, Slovenská komora daňových poradcov. Bratislava. 2023, ISSN 2644-688X .s. 20-25.

POUŽITÁ LITERATÚRA

1. BABČÁK, V.: Daňové právo na Slovensku a v EÚ. Bratislava : Ing. Miroslav Mračko – EPOS, 2019, ISBN 978-80-562-0247-0, 910s.
2. BABČÁK, V.: Daňové právo procesné. Košice : ATOM computers, 2000, ISBN80-968409-1-6, 398s.
3. BABČÁK, V. a kolektív: Finančné právo na Slovensku a v Európskej únii. Bratislava : EUROKÓDEX, s. r. o., 2012. ISBN 978-80-89447-86-2, 822s.
4. BAKEŠ, M. a kolektív: Finanční právo. 3. aktualizované vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, ISBN 80-7179-667-0, 750s.
5. BAXA, J. - DRÁB, O. - KANIOVÁ, L. - LAVICKÝ, P. - SCHILLEROVÁ, A. - ŠIMEK, K. - ŽIŠKOVÁ, M.: Daňový řád. Komentář. I. díl. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011, ISBN, 978-80-7357-564-9, 800s.
6. BELNAP, A. – HOOPEES, J.L. – MAYDEW, E.L. et al. : Real effects of tax audits. In: Review of Accounting Studies 29, 665–700 (2024). Dostupné online na: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11142-022-09717-w> [15.1.2025], <https://doi.org/10.1007/s11142-022-09717-w>
7. BRUSÁK, F. - CIKRT, M. - HANUŠ, O. - HOBZA, A. - HOLUB, M. - JUNG, L. - KONIG, A. - LEIPERT, J. - MARKES, J. - UTĚŠIL, K.: Komentár k zákonu o přímých daních. Praha: Státní tiskárna v Prahe, 1937, 1087s.
8. BRZEZIŃSKI, B. – FRAN CZAK, A.: In Search of a Strategy for the Interpretation of Tax Law by Courts. In: Krytyka Prawa. Niezależne Studia nad Prawem, tom 16, nr 4/2024, Warszawa: Kozminkého univerzity. ISSN 2080-1084, e-ISSN 2450-7938, str. 57 – 75, <https://doi.org/10.7206/kp.2080-1084.720>
9. BUJŇÁKOVÁ, M. a kol.: Dane a ich právna úprava v Slovenskej republike v kontexte daňovej politiky EÚ. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015, ISBN 978-80-8152-246-8, 408s.
10. ČAKOCI, K. – POPOVIČ, A.: Dôkazy získané v rámci miestneho zisťovania a limity ich využitia v daňovej kontrole. In: I. SLOVENSKO-ČESKÉ DNI DAŇOVÉHO PRÁVA. Daňové úniky a vyhýbanie sa daňovým povinnostiam. Recenzovaný zborník vedeckých prác. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017, ISBN 978-80-8152-584-1, s. 87 - 100
11. DROZD, M.: II. Daňová kontrola – § 44 ods. 1 daňového poriadku. 2016. online. Dostupné na: <https://www.epi.sk/odborny-clanok/ii--danova-kontrola--paragraf--44-ods--1-danoveho-poriadku.htm> [31.10.2024]
12. ETEL, L. – STRZELEC, D. : Czy potrzebna jest prekluzja dowodowa w procedurach podatkowych?, In: Krytyka Prawa. Niezależne Studia nad Prawem. tom 13, nr 4/2021, Warszawa: Kozminkého univerzity. ISSN 2080-1084, e-ISSN 2450-7938, str. 88 – 105, <https://doi.org/10.7206/kp.2080-1084.494>
13. GALANDOVÁ, M. - KOLLÁR, S.: Dĺžka daňovej kontroly a zánik práva vyrubiť daň. In : Bulletin Slovenskej komory daňových poradcov. 3/ročník 2023, Bratislava: Slovenská komora daňových poradcov, 2023, ISSN 2644-688X. s. 20 – 25
14. GAŠPAROVIČOVÁ, A : Daňová kontrola a sankcie z nej vyplývajúce. 2016. online. Dostupné na: <https://www.vssr.sk/odborny-clanok/Danova-kontrola-a-sankcie-z-nej-vyplyvajuce-5.htm> [6.5.2025]
15. GRUŇ, L. : Dane včera, dnes a zajtra. Bratislava: EUROUNION, spol. s r.o., 2001, ISBN 80-88984-28-9, 315s.
16. INEGBEDION, H. – OKOYE-UZU, CS. Tax audit on tax revenue of SMEs in Nigeria. In : Humanit Soc Sci Commun 11, 1603 (2024). Dostupné online na: [https:// www.](https://www.)

- nature.com/articles/s41599-024-03709-8#ref-CR34[17.1.2025], <https://doi.org/10.1057/s41599-024-03709-8>
17. JÁNOŠÍKOVÁ, P. – MRKÝVKA, P. a kol. : Finanční a daňové právo. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016, ISBN 978-80-7380-639-2, 492s.
 18. KASPER, M. – ALM, J. : Audits, audit effectiveness, and post-audit tax compliance. In: Journal of Economic Behavior & Organization, Volume 195, 2022, str. 87-102. Dostupné online na : <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0167268122000099?via%3Dihub> [15.1.2025], <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2022.01.003>
 19. KRÁLIK, J. – JAKUBOVIČ, D.: Finančné právo. Bratislava: VEDA, 2004. ISBN 80-224-0804-2, 728s.
 20. KUBINCOVÁ, S.: Daňový poriadok. Komentár. 2. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2024, ISBN 978-80-7400-982-2, 1134s.
 21. KUBINCOVÁ, S. – JAMRICHOVÁ, T.: Zákon o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. Komentár. Praha: C. H. Beck, 2022, ISBN 978-80-7400-883-2, 744s.
 22. LAUKO, D. – KARMÁN, J.: Zákon o priamych daniach. Bratislava: Nakladateľstvo „ACADEMIA“ spol s r.o., 1927, 639s.
 23. LICHNOVSKÝ, O. – ONDRÝSEK, R. a kolektív: Daňový rád. Komentár. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016, ISBN 978-80-7400-604-3, 938s.
 24. NAĎ, P. : Vyrubovacie konanie a (ne)možnosť vykonania niektorých dôkazov v ňom. In: Bulletin Slovenskej komory daňových poradcov. 3/ročník 2024, Bratislava: Slovenská komora daňových poradcov. 2024, ISSN 2644-688X. s. 28 - 33
 25. ONDROVÁ, J. – ÚRADNÍK, M.: Uprednostnenie právneho materializmu ako základná požiadavka moderného právneho štátu. Praha: Leges, s r.o., 2022, ISBN 978-80-7502-620-0, 196s.
 26. ORAVCOVÁ, M. : Daňová kontrola, určenie dane podľa pomôcok a sankcie. 2010. online. Dostupné na: <https://www.mzdovecentrum.sk/odborny-clanok/Danova-kontrola-urcenie-dane-podla-pomocok-a-sankcie-Danova-kontrola-urcenie-dane-podla-pomocok-a-sankcie.htm> [6.5.2025]
 27. RAKOVSKÝ, P.: K pojmu daňové konanie a daňová kontrola v intenciách vybraných rozhodnutí súdov Slovenskej republiky. In: ACTA FACULTATIS IURIDICAE UNIVERSITATIS COMENIANAE Tomus XXXIX 2/2020. str. 284 – 293. Dostupné online na : <https://afi.flaw.uniba.sk/index.php/AFI/article/view/630/464> [31.10.2024]
 28. ROMÁNOVÁ, A.: K vnútornej štruktúre daňového konania po zavedení daňového poriadku. In: STUDIA IURIDICA Cassoviensia. ISSN 1339-3995, ročník 1.2013, číslo 1. str. 38 – 51. Dostupné online na: https://sic.pravo.upjs.sk/files/4_romanova_-_k_vnutornej_strukture_danoveho.pdf [31.10.2024]
 29. SCHULTZOVÁ, A.: Daňovníctvo v Slovenskej republike. Bratislava : SÚVAHA, spol. s r.o., 2004. ISBN 80-88727-77-4, 330s.
 30. SCHULTZOVÁ, A. – ŠEPELOVÁ, J. – RABATINOVÁ, M. – VÁLEK, J. : Identifikácia potenciálne nezodpovedného správania sa spoločností voči správcovi dane. In: Politická ekonomie. 70 (3), 2022, str. 341–360. Dostupné online na: <https://polek.vse.cz/pdfs/pol/2022/03/07.pdf> [1.4.2025], <https://doi.org/10.18267/j.polek.1351>
 31. SLOVINSKÝ, A. - GIRÁŠEK, J.: Československé finančné právo. Bratislava: Obzor, n. p., 1979, 374s.
 32. ŠTRKOLEC, M.: Zabezpečovacie inštitúty pri správe daní. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. 2017. ISBN 978-80-8152-537-7, 164s.

33. TVRDÍKOVÁ, L.: Intuice v soudním rozhodování, In: Právník, teoretický časopis pro otázky státu a práva. č. 4/2022, Praha : Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i., ISSN 0231-6625, str. 350-375
34. VERNARSKÝ, M. : Daňová kontrola a dokazovanie v daňovom konaní. In: Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2015. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta. 2015. str. 442 – 451. Dostupné online na: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Konferencie_a_podujatia/4th_Session.pdf [6.5.2025]

KONTAKTNÉ ÚDAJE AUTOROV

Doc. JUDr. Soňa Kubincová, PhD.

ORCID: 0009-0002-7967-697X

Vysokoškolská učiteľka, docentka

Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici

Komenského 20, 974 01 Banská Bystrica

Telefónne číslo: +421 48 446 3111

E-mail: sona.kubincova@umb.sk

JUDr. Tatiana Jamrichová, PhD.

ORCID: 0000-0002-1398-4032

Vysokoškolská učiteľka, odborná asistentka

Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici

Komenského 20, 974 01 Banská Bystrica

Telefónne číslo: +421 48 446 3111

E-mail: tatiana.kubincova@umb.sk

DOES THE NEXUS OF CONFLICT, ENVIRONMENT, AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT DEMAND AN EVOLUTION IN INTERNATIONAL HUMANITARIAN LAW?

JE POTREBNÉ, ABY NASTALA EVOLÚCIA MEDZINÁRODNÉHO HUMANITÁRNEHO PRÁVA KVÔLI SÚVISLOSTI MEDZI KONFLIKTOM, ŽIVOTNÝM PROSTREDÍM A UDRŽATEĽNÝM ROZVOJOM?

*Adnan Mahmutovic*¹

<https://doi.org/10.33542/SIC2025-2-07>

ABSTRACT

Global sustainability faces mounting threats from the intertwined crises of environmental degradation and armed conflict, where resource disputes drive over 40% of internal strife, amplifying ecological and social vulnerabilities. This study examines the legal gaps in international humanitarian law (IHL) concerning environmental destruction during armed conflict, using the 2023 Nova Kakhovka Dam collapse as a focal point. It proposes a multi-faceted reform agenda to align these laws with 21st-century ecological and humanitarian needs, integrating UN Sustainable Development Goals (SDGs). Through a concise analysis, it critiques the restrictive thresholds of Additional Protocol I and ENMOD, advocating amendments to enhance environmental safeguards. The methodology blends legal analysis with case studies, revealing IHL's inadequacies in addressing modern warfare's ecological toll. The findings highlight a pressing need to redefine legal standards, strengthen enforcement, and introduce an Environmental Protection Convention, fostering sustainability and peacebuilding.

ABSTRAKT

Globálna udržateľnosť čelí narastajúcim hrozbám spôsobeným prepojenými krízami environmentálnej degradácie a ozbrojených konfliktov, kde spory o zdroje poháňajú viac ako 40 % vnútorných nepokojov, čím zvyšujú ekologické a sociálne zraniteľnosti. Táto štúdia skúma právne medzery v medzinárodnom humanitárnom práve (IHL) týkajúce sa ničenia životného prostredia počas ozbrojených konfliktov, s osobitným zameraním na kolaps priehrady Nova Kachovka v roku 2023. Navrhuje viacstrannú reformnú agendu na zosúladenie tejto právnej úpravy s ekologickými a humanitárnymi potrebami 21. storočia, integrujúc ciele udržateľného rozvoja OSN (SDGs). Prostredníctvom stručnej analýzy kritizuje obmedzujúce prahy Dodatočného protokolu I a ENMOD a obhajuje zmeny na posilnenie environmentálnych záruk. Metodológia kombinuje právnu analýzu s prípadovými štúdiami, odhaľujúc nedostatky IHL pri riešení ekologických dopadov modernej vojny. Zistenia zdôrazňujú naliehavú potrebu predefinovať právne štandardy, posilniť vymáhanie

¹ Dr., Ph.D., LL.M., Al Yamamah University, College of Law, Saudi Arabia
Univerzita Al Yamamah, Fakulta práva, Saudská Arábia.

práva a zaviesť Dohovor o ochrane životného prostredia, čím sa podporí udržateľnosť a budovanie mieru.

I. INTRODUCTION

Armed conflicts and environmental degradation present intertwined crises that profoundly threaten global sustainability, exacerbating ecological and societal vulnerabilities. Environmental decline, a pressing transnational issue, disproportionately affects war-torn regions, where ecological damage amplifies social and economic fragility. The escalation of armed conflicts, with approximately 110 active wars across 56 states and territories in 2022, compared to 69 conflicts in 30 regions in 2018, underscores the growing challenge to sustainable development.² This surge, fueled by increased involvement of armed factions and foreign actors, disrupts efforts to curb violence and advance ecological stability. The discourse on environmental protection during armed conflicts emerged around 1970, driven by the convergence of two political movements.³ First, growing awareness of environmental issues, including concerns for future generations, highlighted the need for sustainable practices. Second, the imperative to advance the law of armed conflict addressed gaps in the 1949 Geneva Conventions, incorporating lessons from subsequent conflicts to strengthen legal protections.

Armed conflicts inflict severe environmental damage through both direct and indirect mechanisms, challenging the foundations of sustainability. Direct impacts stem from the deliberate or incidental targeting of environmentally sensitive infrastructure, such as refineries, nuclear power plants, and water systems, resulting in immediate ecological harm.⁴ Historical cases, such as the Vietnam War's Agent Orange defoliation, which destroyed 2 million hectares of forest and farmland, and the 1991 Kuwait oil fires, which spilled 6–8 million barrels of oil, illustrate intentional environmental destruction with long-term ecological and public health consequences.⁵ These actions contaminate water sources, pollute soils, and disrupt biodiversity, as evidenced by the loss of 30,000 seabirds in Kuwait.⁶ Socioeconomic repercussions, including land scarcity, poverty, and displacement, further compound these effects, as seen in conflicts in Kosovo⁷ and Lebanon⁸. More recently, Russian attacks on Ukrainian infrastructure, including the 2023 Nova Kakhovka Dam collapse and assaults on the Zaporizhzhia nuclear power plant, have caused widespread contamination, with elevated levels of copper, arsenic, and oil in surrounding water

² GENEVA ACADEMY, Today's Armed Conflicts (2024). available at <https://geneva-academy.ch/galleries/today-s-armed-conflicts> (accessed 10 May 2024.).

³ BOTHE, Michael. Protection of the Environment in Relation to Armed Conflict—50 Years of Effort, and No End in Sight. London, 2023. 1(1-2), 24-35. Sage Publications <https://doi.org/10.1177/27538796231195601>.

⁴ WEINTHAL, Erika, SOWERS, Jeannie. Targeting Infrastructure and Livelihoods in the West Bank and Gaza. Oxford: Oxford University Press, 2019. International Affairs, 95(2), pp.319–340.

⁵ CAHALAN, Robert F., The Kuwait Oil Fires as Seen by Landsat (1992). Journal of Geophysical Research, Vol. 97, No. 14565, 1992.

⁶ LINDÉN, Olof, JERNLÖV, Arne, EGERUP, Johan, The Environmental Impacts of the Gulf War 1991 Interim Report IR-04-019 (2004). Available at: <https://pure.iiasa.ac.at/id/eprint/7427/1/IR-04-019.pdf> (accessed 17 May 2025).

⁷ UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP) and United Nations Centre for Human Settlements, The Kosovo Conflict: Consequences for the Environment and Human Settlements, 1999, available at: www.unep.org/resources/assessment/kosovo-conflict-consequences-environment-and-human-settlements.

⁸ ZEITOUN Mark, Karim Eid-Sabbagh and Jeremy Loveless, "The Analytical Framework of Water and Armed Conflict: A Focus on the 2006 Summer War between Israel and Lebanon", Disasters, Vol. 38, No. 1, 2014.

and soil.⁹ Unexploded ordnance, such as World War II bombs discovered decades later, continues to disrupt urban areas, necessitating evacuations and hindering development.¹⁰

Indirect effects, though less visible, are equally significant, altering land use, resource exploitation, and governance structures. Conflicts shorten time horizons due to uncertainty, leading to unsustainable resource use on land and at sea.¹¹ In war-torn regions, weakened governance and territorial control impair the enforcement of environmental policies.¹² Remote sensing studies have documented substantial land-use changes in areas such as the Caucasus, Syria, and Iraq, driven by displacement and regulatory lapses.¹³ Additionally, the carbon footprint of military operations, encompassing both active combat and routine activities, contributes an estimated 1% to 5% of global emissions, though data limitations hinder precise accountability.¹⁴ These indirect impacts highlight the systemic environmental consequences of conflict, extending far beyond immediate combat zones and persisting across generations.

These examples illustrate how conflicts directly or indirectly target the environment as a weapon or cause collateral damage, with effects persisting across generations. It is noted that such conflicts "undercut or destroy" these critical resources, significantly impeding sustainable development efforts.¹⁵ The detrimental effects of armed conflicts on sustainable development are indisputable, as they disrupt economic growth, health, education, and environmental stability. According to the International Committee of the Red Cross (ICRC), armed conflicts exert a profound and enduring negative impact across multiple dimensions of sustainable development.¹⁶ Proactive measures are thus essential to mitigate war-related environmental risks, which, combined with the breakdown of governance and developmental structures, severely undermine sustainable development.¹⁷

This research examines the ecological consequences of armed conflicts to advocate for stronger environmental protections and advance sustainable development goals (SDGs). It analyzes key treaties safeguarding environmental protection, identifying gaps in accountability, particularly their high damage thresholds and anthropocentric focus. The study evaluates core principles of international humanitarian law (IHL), including limited warfare, military necessity, prohibition of

⁹ VYSHNEVSKIY, Viktor, SHEVCHUK, Serhii, KOMORIN, Viktor, OLEYNIK, Yuriy, GLEICK, Peter. The Destruction of the Kakhovka Dam and Its Consequences. Abingdon, Water International, 48(5), 2023, pp. 631–647. <https://doi.org/10.1080/02508060>.

¹⁰ PUNDIR, Pallavi. These Bombs Were Planted During World War II. They're Still Killing People. New York: Vice, 2021. <https://www.vice.com/en/article/93y8bz/ww2-bombs-still-killing-people>.

¹¹ UNRUH, Jon, WILLIAMS, Richard. Land and Post-Conflict Peacebuilding. Abingdon: Routledge, 2013. ISBN 9781849712316.

¹² JAMA, Osman M., LIU, Guijian, DIRIYE, Abdishakur W., YOUSAF, Balal, BASIRU, Ibrahim, ABDI, Abdulhakim M. Participation of Civil Society in Decisions to Mitigate Environmental Degradation in Post-Conflict Societies: Evidence From Somalia. Abingdon: Taylor & Francis, 2020. Journal of Environmental Planning and Management, 63(9), 1695–1715. <https://doi.org/10.1080/09644016.2019.1688524>.

¹³ DINC, Pinar, EKLUND, Lisa. Syrian Farmers in the Midst of Drought and Conflict: The Causes, Patterns, and Aftermath of Land Abandonment and Migration. Abingdon: Taylor & Francis, 2024. <https://doi.org/10.1080/17565529.2023.2183151>; BEYGI HEIDARLOU, Hadi, BANJ SHAFIEL, Ahmad, ERFANIAN, Mahdi, TAYYEBI, Amin, ALIJANPOUR, Ahmad. Armed Conflict and Land-Use Changes: Insights From Iraq-Iran War in Zagros Forests. Amsterdam: Elsevier, 2020. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2020.102246>.

¹⁴ RAJAEIFAR, Mohammad A., BELCHER, Oliver, PARKINSON, Stuart, NEIMARK, Benjamin, WEIR, Doug, ASHWORTH, Kirsti, LARBI, Reuben, HEIDRICH, Oliver. Decarbonize the Military-Mandate Emissions Reporting. London: Nature Publishing Group, 2022. pp.29-32, <https://doi.org/10.1038/d41586-022-03444-7e>.

¹⁵ DAS, Onita. Environmental Protection, Security and Armed Conflict A Sustainable Development Perspective. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2013, <https://doi.org/10.4337/9781781004685>.

¹⁶ INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS. International Humanitarian Law and Sustainable Development. (Johannesburg, South Africa 2002).

¹⁷ UNEP, 'Protecting the Environment during Armed Conflict: An Inventory and Analysis of International Law' (UNEP, Switzerland 2009) pp.4.

unnecessary suffering, distinction, and proportionality, assessing their implications for environmental protection and their limitations in addressing ecological harm. Using the 2023 Nova Kakhovka Dam collapse as a case study, the research explores the feasibility of harmonizing IHL's military necessity doctrine with international environmental law's precautionary approach. It advocates for pre-conflict environmental assessments, lowered damage thresholds, and stronger enforcement mechanisms, including elevating environmental destruction to a grave breach under IHL. Adopting a qualitative methodology, the study integrates normative and scholarly contributions, historical case studies, and legal insights from the International Court of Justice and the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia to assess existing legal frameworks and propose reforms.

II. KEY TREATIES SAFEGUARDING THE ENVIRONMENT DURING ARMED CONFLICTS

International humanitarian law (IHL), international environmental law (IEL), International human rights law (IHRL), and international criminal law (ICL) collectively establish a legal framework for environmental protection during armed conflicts, each offering distinct yet complementary provisions. Treaties further define environmental obligations, with varying scopes, bilateral, regional, or global¹⁸, and differing applicability to wartime contexts: some explicitly include armed conflicts¹⁹, others exclude them²⁰, and many remain ambiguous^{21, 22}. This variability undermines sustainable development, as conflicts disrupt its continuity, requiring mitigation of environmental harm to sustain progress.²³ Customary humanitarian law addresses gaps in treaty obligations, particularly when vague language or stringent applicability thresholds limit their efficacy. Despite increasing recognition of the need to integrate these legal regimes, enforcement and accountability face significant challenges, especially in internal conflicts.

This study analyzes treaty provisions governing environmental protection in armed conflicts, focusing on IHL's rules which prohibit warfare methods causing widespread, long-term, and severe environmental damage. The development of environmental protection within IHL has been shaped by jurisprudential, normative, and academic contributions. The International Court of Justice (ICJ), in its 1996 Advisory Opinion on the Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, affirmed the environment's intrinsic value as foundational to human life, health, and intergenerational well-being.²⁴ The ICJ upheld the customary Trail Smelter principle, obligating states to prevent transboundary environmental harm, now a cornerstone of international law.²⁵ It stressed that

¹⁸ VAN STEENBERGHE, Raphaël. The Interplay between International Humanitarian Law and International Environmental Law: Towards a Comprehensive Framework for a Better Protection of the Environment in Armed Conflict, *Journal of International Criminal Justice*, Volume 20, Issue 5, November 2022, pp. 1123–1154, <https://doi.org/10.1093/jicj/mqac062>.

¹⁹ UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE LAW OF THE SEA. UN Doc. A/CONF.62/122; UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. (1995). Convention for the Protection of the Marine Environment and the Coastal Region of the Mediterranean. UN Doc. UNEP(OCA)/MED IG.6/7.

²⁰ CONVENTION ON CIVIL LIABILITY FOR DAMAGE RESULTING FROM ACTIVITIES DANGEROUS TO THE ENVIRONMENT. ETS No. 150.

²¹ INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY. Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage. 1963, UN Doc. INFCIRC/500.

²² ARGREN, Ronnie. The Obligation to Prevent Environmental Harm in Relation to Armed Conflict. Cambridge: Cambridge University Press, 2023. <https://doi.org/10.1017/S1816383123000231>.

²³ DAS, Onita. The Impact of Armed Conflict on Sustainable Development: A Holistic Approach. The Hague: T.M.C. Asser Press, 2010. ISBN 9789067043113 pp. 117–136.

²⁴ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. (1996). Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons (Advisory Opinion). ICJ Reports 1996, para 29.

²⁵ Ibid.

environmental considerations are integral to evaluating military actions' necessity and proportionality, aligning with IHL's principles.²⁶ The Court underscored Articles 35(3) and 55, which ban environmental reprisals²⁷ and excessive ecological harm, but noted that nuclear weapons' use would typically violate these protections, except in extreme self-defense cases, highlighting legal gaps.²⁸

International organizations (and their bodies), including the United Nations Security Council²⁹, United Nations General Assembly³⁰, United Nations Environment Programme³¹, International Law Commission³², International Committee of the Red Cross³³, and International Law Association³⁴, alongside non-governmental entities³⁵, have advanced environmental protection by advocating ecocentric approaches and lower damage thresholds. Extensive academic literature further enriches this discourse, emphasizing the urgent need to mitigate ecological harm in conflicts and underscoring the importance of a unified legal framework to ensure robust environmental protection.³⁶

²⁶ Ibid, para 30.

²⁷ Ibid, para 31.

²⁸ Ibid, para 105.

²⁹ KAPOOR, Radhika, & LEWIS, Dustin A. "The Practice of the UN Security Council Pertaining to the Environment and Armed Conflict, 1945–2021." *International Review of the Red Cross* 105, no. 924 (2023): 1646–67. <https://doi.org/10.1017/S1816383123000425>.

³⁰ The UNGA has promoted environmental protection in conflicts through resolutions and initiatives. On November 5, 2001, it declared November 6 as the International Day for Preventing the Exploitation of the Environment in War and Armed Conflict (A/RES/56/4), raising awareness about environmental damage in conflicts. In 2016, the United Nations Environment Assembly (UNEA), under UNGA's framework, adopted Resolution UNEP/EA.2/Res.15, recognizing the role of healthy ecosystems in reducing conflict risks and reaffirming commitment to the SDGs.

³¹ UNEP, 2009, Ibid., highlighted how the exploitation of natural resources fuels conflicts and emphasized the need for stronger legal protections. UNEP collaborates with the UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) through the UNEP/OCHA Joint Environment Unit to coordinate emergency responses to environmental risks caused by conflicts.

³² INTERNATIONAL LAW COMMISSION. Draft Code of Crimes Against the Peace and Security of Mankind (Part II): Including the Draft Statute for an International Criminal Court. New York: United Nations, 1996. https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/7_4_1996.pdf; The ILC adopted 27 Draft Principles on the Protection of the Environment in Relation to Armed Conflicts (PERAC) in 2022. These principles cover the entire conflict cycle (before, during, and after) and apply to both international and non-international armed conflicts. They draw from international humanitarian law (IHL), environmental law, and human rights law, addressing gaps in legal protections for the environment during conflicts. The principles were welcomed by the UN General Assembly in Resolution 77/104 on December 7, 2022.

³³ The ICRC has advanced environmental protections under IHL through its Guidelines on the Protection of the Natural Environment in Armed Conflict, first issued in 1994 and updated in 2020. The 2020 Guidelines include 32 rules and recommendations, with commentaries, to guide states and armed groups in limiting environmental damage during conflicts. These guidelines cover specific protections for the environment, general IHL rules, and rules on weapons use. The ICRC also engages with armed groups to promote environmental considerations in conflict zones.

³⁴ The ILA adopted the Berlin Rules on Water Resources in 2004. These rules revise and expand the ILA's earlier 1966 Helsinki Rules, which were a landmark in codifying principles for managing international watercourses. The Berlin Rules address the management of all waters (international and national) and include provisions relevant to environmental protection during armed conflicts. For more details see: SALMAN, Salman. M. A. The Helsinki Rules, the UN Watercourses Convention and the Berlin Rules: Perspectives on International Water Law. *International Journal of Water Resources Development*, 23(4), 2007, pp. 625–640. <https://doi.org/10.1080/07900620701488562>.

³⁵ Some of the key contributors may include: Conflict and Environment Observatory, Zoë Environment Network, Environmental Law Institute, International Union for Conservation of Nature, and Greenpeace.

³⁶ SHUMILOVA, Oleksandra, TOCKNER, Klement, SUKHODOLOV, Alexander, KHILCHEVSKYI, Valentyn, DE MEESTER, Luc, STEPANENKO, Sergiy, TROKHMYENKO, Grygorii, HERNANDEZ-AGUERO, Jose A., GLEICK, Peter. *Impact of the Russia–Ukraine Armed Conflict on Water Resources and Water Infrastructure*. London: Nature Publishing Group, 2023. <https://doi.org/10.1038/s41893-023-01098-0>. pp.578–586; SOLOKHA, Maksym, PEREIRA, Paulo, SYMOCHKO, Lyudmyla, VYNOKUROVA, Nataliia, DEMYANYUK, Olena, SEMENTSOVA, Kateryna, INACIO, Miguel, BARCELO, Damia. *Russian-Ukrainian War Impacts on the Environment: Evidence From the Field on Soil Properties and Remote Sensing*. Amsterdam: Elsevier, 2023. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2023.166122> ; HULME, Karen, *War Torn Environment: Interpreting the Legal Threshold* (2004). ISBN: 978-90-47-40534-4; WESTING, Arthur H. *Herbicides in War: The Long-Term*

2.1. The Hague Regulations of 1899 (Hague II) and 1907 (Hague IV)

The Hague Regulations are now integral components of customary international law, binding all states regardless of their formal ratification status.³⁷ This customary status was first recognized in the Nuremberg Trials (1946)³⁸ and reaffirmed in subsequent judicial decisions, including the ICJ Case (DRC V Uganda).³⁹

Although the Hague Regulations do not explicitly address environmental protection in armed conflicts, specific provisions indirectly safeguard the environment by constraining the means and methods of warfare.⁴⁰ Article 23(g) of the 1907 Hague Convention IV prohibits the destruction or seizure of enemy property unless such actions are “imperatively demanded by the necessities of war.” This limitation curtails property damage in conflict-affected areas, potentially mitigating environmental harm. For example, in the Hostages Case (1949), the Nuremberg Tribunal acquitted German General Rendulic for his scorched-earth tactics in Norway, deeming them justified by military necessity.⁴¹ However, Article 23(g) generally proscribes unnecessary destruction, including environmental damage, as evidenced by Iraq’s burning of Kuwaiti oil wells during the First Gulf War, which was widely condemned as lacking military purpose.⁴² This principle underscores the Hague Regulations’ role in restricting environmental harm by requiring belligerents to justify destructive actions.

Additionally, Article 55 of the Hague Convention IV imposes obligations on an occupying state, designating it as an “administrator and usufructuary” of public buildings, real estate, forests, and agricultural estates in occupied territories. As an administrator, the occupying state must manage these assets responsibly, while as a usufructuary, it may use and benefit from them but is prohibited from causing permanent alteration or destruction, consistent with the legal principles of usufruct.

⁴³ This framework permits reasonable resource exploitation, such as harvesting timber or crops, but

Ecological and Human Consequences. London: Taylor & Francis, 1984. ISBN 9780850662658; HERNANDEZ, Claudia, PERALES, Hugo, JAFFEE, Daniel. “Without Food There Is No Resistance”: The Impact of the Zapatista Conflict on Agrobiodiversity and Seed Sovereignty in Chiapas, Mexico. Amsterdam: Elsevier, 2022. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2021.12.010> pp.236–250.; MHANNA, Samir, HALLORAN, Liam J. S., ZWAHLEN, Fabienne, ASAAD, Abdel H., BRUNNER, Philip. Using Machine Learning and Remote Sensing to Track Land Use/Land Cover Changes Due to Armed Conflict. Amsterdam: Elsevier, 2023. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2023.165600>; HAMAD, Rawa, BALZTER, Heiko, KOLO, Kamal. Assessment of Heavy Metal Release Into the Soil After Mine Clearing in Halgurd-Sakran National Park, Kurdistan, Iraq. Berlin: Springer, 2019. <https://doi.org/10.1007/s11356-018-3641-5>; JENSEN, Eric T. The International Law of Environmental Warfare: Active and Passive Damage During Armed Conflict. 38 *Vanderbilt Law Review* 145 (2021). Available at: <https://scholarship.law.vanderbilt.edu/vjtl/vol38/iss1/4>; OKOWA, Phoebe. “Environmental Justice in Situations of Armed Conflict.” Chapter. In *Environmental Law and Justice in Context*, edited by Jonas Ebbesson and Phoebe Okowa, pp.231–252. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511576027.013>.

³⁷ INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS. (2005). *Customary International Humanitarian Law: Volume I, Rules* (J.-M. Henckaerts & L. Doswald-Beck, Eds.). Cambridge University Press; Hulme, Karen. “Natural Environment.” Chapter. In *Perspectives on the ICRC Study on Customary International Humanitarian Law*, edited by Elizabeth Wilmshurst and Susan Breau, pp.204–237. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511495182.009>.

³⁸ INTERNATIONAL MILITARY TRIBUNAL. Judgment of the International Military Tribunal at Nuremberg. 1946. Available at: https://crimeofaggression.info/documents/6/1946_Nuremberg_Judgement.pdf (Accessed 05 July 2025).

³⁹ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Case Concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda). ICJ Reports 2005, Rep 1, at p. 70, para. 217.

⁴⁰ Article 22.

⁴¹ UNITED STATES MILITARY TRIBUNAL, NUREMBERG. (1948). *United States v. Wilhelm List et al. (Hostages Case)*. 11 *Trials of War Criminals Before the Nuremberg Military Tribunals* 1230.

⁴² HULME, Karen. *War Torn Environment: Interpreting the Legal Threshold* (2004). ISBN: 978-90-47-40534-4.

⁴³ SCHMITT, Michael N. “War and the Environment: Fault Lines in the Prescriptive Landscape.” Chapter. In *The Environmental Consequences of War: Legal, Economic, and Scientific Perspectives*, edited by Jay E. Austin and Carl E. Bruch, 87–136. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511522321.007>.

forbids reckless or malicious actions that deplete or irreparably harm these assets. Some scholars note that Article 55's protections are limited to the specified property categories, excluding other resources.⁴⁴ Nevertheless, by imposing these restrictions, Article 55 indirectly fosters sustainable resource management, mitigating environmental degradation and preserving assets critical to the socio-economic well-being of the occupied population, thereby supporting long-term stability and recovery.

The Hague Regulations also establish state responsibility for violations, providing a framework to address environmental harm indirectly. Article 3 of Hague Convention IV mandates that a belligerent party violating the Regulations is liable to pay compensation and is accountable for acts committed by its armed forces. This provision could encompass environmental damage arising from breaches of Articles 23(g) or 55. Furthermore, Article 53 requires an occupying state to restore or compensate for seized state-owned or personal property, potentially including environmental resources. However, the Regulations' enforcement mechanisms are limited. They lack provisions for individual criminal liability and specific procedures for imposing civil penalties, constraining the practical application of liability for environmental damage during armed conflicts.

2.2. The ENMOD Convention 1976

The ENMOD Convention represents an important instrument in international humanitarian law designed to safeguard the environment during armed conflict.⁴⁵ Catalyzed by global outrage over the environmental devastation from U.S. defoliation campaigns during the Vietnam War and concerns about emerging technologies capable of catastrophic environmental manipulation, the treaty prohibits the hostile use of environmental modification techniques as weapons of war.⁴⁶ Unlike broader frameworks addressing incidental environmental damage, the ENMOD Convention specifically targets deliberate manipulations of natural processes, establishing a narrowly defined scope focused on preventing their use in hostilities.

Article I of the Convention delineates its core obligation, requiring State Parties to abstain from military or hostile use of environmental modification techniques that cause widespread, long-lasting, or severe effects as a means of destruction, damage, or injury to another State Party.⁴⁷ This prohibition extends to assisting, encouraging, or inducing any State, group of States, or international organization to engage in such activities, thereby broadening the treaty's preventive ambit.⁴⁸ Article II defines environmental modification techniques as deliberate interventions in natural processes that alter the Earth's biota, lithosphere, hydrosphere, atmosphere, or outer space.⁴⁹ An associated Understanding illustrates potential consequences, including earthquakes, tsunamis, ecological imbalances, or disruptions to weather patterns, ocean currents, or the ozone layer.

⁴⁴ SCHMITT, Michael N., *Green War: An Assessment of the Environmental Law of International Armed Conflict*. In: *Essays on Law and War at the Fault Lines*. T.M.C. Asser Press. (2011) https://doi.org/10.1007/978-90-6704-740-1_8; PEREZ, Antonio F. *Legal Frameworks for Economic Transition in Iraq - Occupation under the Law of War vs. Global Governance under the Law of Peace*, 18 *Transnat'l Law*. 53 (2004). Available at: <https://scholarlycommons.pacific.edu/globe/vol18/iss1/8>.

⁴⁵ UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. (1976). *Convention on the Prohibition of Military or Any Other Hostile Use of Environmental Modification Techniques*. UN Doc. A/31/39.

⁴⁶ SCHWABACH, Aaron. *International Environmental Disputes: A Reference Handbook*. Santa Barbara: ABC-CLIO, 2006. ISBN 9781851097784.

⁴⁷ CONVENTION ON THE PROHIBITION OF MILITARY OR ANY OTHER HOSTILE USE OF ENVIRONMENTAL MODIFICATION TECHNIQUES, (ENMOD)(1976). 1108 UNTS 151, 1976, Article I(1) Available at: <https://disarmament.unoda.org/enmod/>.

⁴⁸ *Ibid*, Article I(2).

⁴⁹ *Ibid*, Article II.

The Convention's applicability rests on three critical criteria. First, the manipulation must be intentional, distinguishing it from incidental environmental harm.⁵⁰ Second, it must target natural processes, such as geological or climatic systems.⁵¹ Third, the effects must meet a stringent threshold, widespread (spanning several hundred square kilometers), long-lasting (enduring for months, roughly a season), or severe (inflicting significant harm to human life, natural resources, or economic assets).⁵² Satisfaction of any one criterion triggers the prohibition, with no exception for military necessity. However, the Convention permits peaceful applications, such as fog dispersal to facilitate aircraft operations, provided they cause no prohibited harm.⁵³

The treaty unequivocally governs armed conflicts between State Parties, but its application to non-State Parties or actors is less clear. A restrictive interpretation posits that the Convention applies exclusively between State Parties, a stance rooted in the drafting history's rejection of proposals to establish *erga omnes* obligations applicable to all States.⁵⁴ This approach incentivizes ratification by ensuring non-parties cannot benefit without compliance.⁵⁵ Alternatively, some argue that non-State Parties may receive limited protection if a State Party violates Article I(2) by encouraging or assisting prohibited activities.⁵⁶ The Convention generally excludes areas beyond State jurisdiction, such as the high seas, unless a State Party's activities, like maritime operations, are affected.⁵⁷

Despite its significance, the ENMOD Convention's focus on deliberate, high-threshold manipulation limits its scope, excluding incidental environmental damage during armed conflict.⁵⁸ Enforcement, outlined in Article V, emphasizes consultation and cooperation to resolve disputes rather than imposing direct liability. Suspected violations may be reported to the UN Security Council for investigation, with State Parties obligated to assist affected States and cooperate in mitigating harm. This cooperative framework underscores the Convention's precautionary approach to preventing environmental harm.

Finally, the ENMOD Convention constitutes a critical legal framework prohibiting the use of environmental modification techniques as weapons in armed conflict. Reinforced by customary international law, it reflects a global commitment to environmental protection. However, its narrow focus on intentional, severe manipulations and reliance on cooperative enforcement mechanisms constrain its applicability. While the Convention remains a cornerstone of environmental protection in warfare, addressing incidental damage and strengthening enforcement may necessitate further legal development.

⁵⁰ DINSTEIN, Yoram. *The Conduct of Hostilities Under the Law of International Armed Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316389591>.

⁵¹ Ibid.

⁵² ENMOD Convention, Ibid, Article I.

⁵³ COHAN, John A. *Modes of Warfare and Evolving Standards of Environmental Protection Under the International Law of War*. Florida Journal of International Law: Vol. 15: Iss. 4, 2003. Available at: <https://scholarship.law.ufl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1434&context=fjil> pp.481–524.

⁵⁴ PIMIENTO CHAMORRO, Sandra, HAMMOND, Edward. *Addressing Environmental Modification in Post-Cold War Conflict*. Edmonds, WA: The Sunshine Project, 2001. <http://www.edmonds-institute.org/pimiento.html>.

⁵⁵ Dinstein, Ibid, pp.180.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ibid, pp.181.

⁵⁸ YUZON, Ensign Florencio J. "Deliberate Environmental Modification Through the Use of Chemical and Biological Weapons: "Greening" the International Laws of Armed Conflict to Establish an Environmentally Protective Regime." *American University, International Law Review* 11, no. 5 (1996): 793-846. Available at: <https://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1413&context=auilr&httpsredir=1&referer=>.

2.3. The 1977 Additional Protocol I

The 1977 Additional Protocol I to the 1949 Geneva Conventions establishes a legal framework for protecting the natural environment during international armed conflicts, motivated by the environmental devastation observed during the Vietnam War.⁵⁹ This protocol introduces targeted provisions to mitigate environmental harm, reflecting an increasing acknowledgment of the environment's intrinsic value and its critical role in human survival and intergenerational equity. Articles 35(3) and 55 form the core of this framework. Article 35(3) prohibits methods or means of warfare intended or expected to cause widespread, long-term, and severe damage to the natural environment, emphasizing the environment's protection irrespective of direct human or biodiversity impacts. Article 55(1) complements this by requiring care in warfare to prevent such damage, particularly when it prejudices civilian health or survival, while Article 55(2) bans environmental attacks as reprisals, reinforcing the protective regime. These provisions incorporate the precautionary principle, restricting warfare methods with uncertain risks of serious or irreversible environmental harm, and balance anthropocentric concerns with the environment's inherent value.⁶⁰

The obligations under Articles 35(3) and 55 bind States Parties to Protocol I, but their status as customary international law is debated, affecting their universal applicability. Support for their customary status includes their adoption in military manuals of States such as Argentina, Australia, Canada, Germany, Kenya, New Zealand, Russia, Togo, the United Kingdom, and the United States, and their codification as offenses in domestic laws of countries like Australia, Azerbaijan, Belarus, Canada, Congo, Croatia, Germany, the Netherlands, New Zealand, and the United Kingdom.⁶¹ The ICJ's advisory opinion on the *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons* noted arguments from several States that these provisions reflect customary law, suggesting a general duty to avoid catastrophic environmental harm.⁶² The Rome Statute of the International Criminal Court further aligns with this view by incorporating widespread, long-term, and severe environmental damage into its war crimes framework.⁶³ However, opposition, particularly regarding nuclear weapons, persists. France, the United Kingdom, and the United States have consistently argued, through military manuals and reservations to Protocol I, that these articles apply only to conventional weapons.⁶⁴ In the *Nuclear Weapons Case*, the ICJ suggested these provisions do not constitute customary law for nuclear weapons, a position echoed cautiously in the 2000 NATO Bombing Campaign Review, which noted Article 55's potential customary status without firm endorsement.⁶⁵ The ICRC's Study on Customary International Humanitarian Law concludes that these provisions are customary for conventional weapons but not for nuclear weapons due to persistent State objections.⁶⁶

The practical application of Articles 35(3) and 55 is constrained by their stringent cumulative threshold of widespread, long-term, and severe damage. The ICRC commentary interprets the

⁵⁹ Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and Relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (1977). 1125 UNTS 3, 1977.

⁶⁰ SANDOZ, Yves, SWINARSKI, Christophe, ZIMMERMANN, Bruno. Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949. Geneva: Martinus Nijhoff Publishers, 1987. ISBN 9789024734603.

⁶¹ Henckaerts & Doswald-Beck, *Ibid.*, pp. 152.

⁶² *Ibid.*

⁶³ UNITED NATIONS DIPLOMATIC CONFERENCE OF Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court. (1998). Rome Statute of the International Criminal Court. UN Doc. A/CONF.183/9.

⁶⁴ Henckaerts & Doswald-Beck, *Ibid.*, pp.153–154.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid.*

“natural environment” broadly, encompassing flora, fauna, and climatic elements, but undefined terms like “widespread” and “severe,” and “long-term” interpreted as spanning decades, limit enforcement.⁶⁷ Legal scholars note that this high threshold excludes incidental battlefield damage or short-term environmental harm from conventional warfare, restricting the provisions’ scope.⁶⁸ To ensure compliance, Protocol I establishes accountability mechanisms. Article 86 imposes criminal liability on military superiors who fail to prevent or address breaches within their authority, while Article 87 requires commanders to prevent, suppress, and report violations, initiating disciplinary measures. Article 91 holds States Parties liable for violations by their forces, including compensation obligations. These mechanisms incentivize precautionary measures to minimize environmental harm.

Protocol I’s environmental protections differ markedly from those of the ENMOD Convention, reflecting distinct drafting intentions. Protocol I’s Articles 35(3) and 55 require cumulative widespread, long-term, and severe damage, with “long-term” understood during the CDDH debates as spanning decades, excluding typical battlefield damage.⁶⁹ In contrast, ENMOD’s prohibition is disjunctive, triggered by widespread, long-lasting, or severe effects, with “long-lasting” defined as months or a season.⁷⁰ This makes Protocol I’s scope narrower, potentially covering chemical or biological warfare but excluding nuclear conflict, as argued by NATO States.⁷² Both instruments face limitations: Protocol I imposes minimal constraints on conventional warfare, while ENMOD’s focus on intentional environmental modification limits its relevance to broader ecological harm. Enforcement remains weak, exacerbated by disputes over customary status, notably from the United States and United Kingdom.⁷³ Environmental advocates, frustrated by these gaps, intensified reform calls after the Gulf Wars’ oil spills (1980–1988, 1990–1991), proposing a “Fifth Geneva Convention.”⁷⁴ However, resistance from military powers resulted in the 1994 ICRC Guidelines for Military Manuals, which offered no substantive progress and received tepid UN General Assembly support.⁷⁵ Thus, while Protocol I laid a critical foundation for environmental protection in international humanitarian law, its legacy is constrained by practical and political challenges.

III. KEY PRINCIPLES OF ARMED CONFLICT: IMPLICATIONS FOR ENVIRONMENTAL PROTECTION

IHL is grounded in fundamental principles that regulate the conduct of warfare, balancing military objectives with humanitarian and environmental considerations. These principles, such as limited warfare, military necessity, prohibition of unnecessary suffering, distinction, and proportionality, provide a framework for ethical and legal constraints on military operations,

⁶⁷ See The protection of the natural environment in armed conflict | How does law protect in war? - Online casebook.

⁶⁸ SANDOZ, et.al., *Ibid.*, pp. 417.

⁶⁹ PROTOCOL I, *supra* note 21, Arts. 35(3), 55.

⁷⁰ UNITED NATIONS COMMITTEE OF THE CONFERENCE ON DISARMAMENT, Report to the General Assembly (1976). UN Doc. A/31/27, Annex, Understanding to ENMOD, 1976.

⁷¹ SOLF, Waldemar A. Article 55: Protection of the Natural Environment. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1982. ISBN 9789024726356 SOLF, New Rules for Victims of Armed Conflicts: Commentary on the Two 1977 Protocols Additional to the Geneva Conventions of 1949, 1982, pp.347.

⁷² *Ibid.*, pp. 348.

⁷³ HENCKAERTS, Jean-Marie, DOSWALD-BECK, Louise, *Ibid.*, pp.143.

⁷⁴ UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, Protecting the Environment During Armed Conflict: An Inventory and Analysis, 2009, pp. 12.

⁷⁵ INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS, Guidelines for Military Manuals and Instructions on the Protection of the Environment in Times of Armed Conflict (1994). UNGA Res. 49/50, 1994.

including targeting and weapons use. They not only protect human life but also extend, directly and indirectly, to environmental preservation during armed conflicts. This part critically examines these principles, their legal underpinnings, and their implications for environmental protection, highlighting tensions and ambiguities in their application.

3.1. The principle of limited warfare

The principle of limited warfare establishes that the means and methods of warfare are not unrestricted, requiring a balance between military necessity and humanitarian considerations, including environmental protection. Codified as early as the 1874 Brussels Declaration⁷⁶ and reinforced in Article 22 of the 1907 Hague Convention IV⁷⁷ and Article 35(1) of the 1977 Protocol I to the Geneva Conventions, this principle reflects a core tenet of IHL: warfare must balance military needs with humanitarian limits. The 1874 Brussels Declaration (Article 13) first articulated that the means of injuring the enemy are not unlimited, laying the groundwork for subsequent codifications. The 1907 Hague Convention IV (Article 22) reinforced this by stating that belligerents' rights to choose means of warfare are restricted, emphasizing proportionality and necessity. The 1977 Additional Protocol I (Article 35(1)) explicitly affirms that the methods and means of warfare are not unlimited, extending this principle to environmental considerations through Articles 35(3) and 55(1), which prohibit means or methods causing "widespread, long-term, and severe damage to the natural environment." These provisions aim to prevent ecological harm that jeopardizes human survival or health, particularly in international armed conflicts. Hence, the environmental implications are significant, as it restricts actions causing unjustified ecological damage, such as deforestation or pollution, during armed conflicts. It recognizes that armed conflict is a temporary state, and its conduct must not inflict harm beyond what is necessary to achieve legitimate military objectives. For instance, while engaging enemy combatants is permissible, targeting those who are injured or no longer pose a threat violates this principle.⁷⁸ This limitation extends to weapons, requiring states to ensure new armaments comply with IHL obligations before deployment.⁷⁹ However, the principle's broad formulation raises questions about its enforcement, as states may interpret "necessary" military actions subjectively, potentially undermining its restrictive intent.

3.2. The Principle of Military Necessity

Closely related is the principle of military necessity, which permits measures essential to achieving legitimate military objectives while prohibiting actions that exceed this scope. Closely intertwined with the prohibition of unnecessary suffering, which bans weapons causing superfluous injury beyond what is required to disable combatants, this principle indirectly supports environmental protection during armed conflicts by restricting ecologically harmful armaments. The central legal issue is how the principle of military necessity, alongside the prohibition of unnecessary suffering, restricts the means and methods of warfare to protect the environment during armed conflicts. Sub-issues include determining the extent to which military necessity

⁷⁶ INTERNATIONAL CONFERENCE OF BRUSSELS, Project of an International Declaration Concerning the Laws and Customs of War (1874). Available at: <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/brussels-decl-1874> (Accessed 04.07.2025).

⁷⁷ CONVENTION (IV) RESPECTING THE LAWS AND CUSTOMS OF WAR ON LAND and Its Annex: Regulations Concerning the Laws and Customs of War on Land (1907). Available at: <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/hague-conv-iv-1907> (Accessed 04.07.2025).

⁷⁸ Common Article 3, INTERNATIONAL CONFERENCE OF GENEVA, Geneva Conventions for the Protection of War Victims (1949).

⁷⁹ Protocol I, 1977: Article 36.

justifies environmental harm, the principle's indirect environmental benefits, its limitations in prioritizing ecological protection, and the enforceability of these restrictions in conflict settings. The 1863 Lieber Code, Article 14, defines it as actions indispensable for securing the ends of war, excluding wanton destruction or cruelty.⁸⁰ The 1907 Hague Convention IV, Article 23(g), prohibits unnecessary property destruction, while Article 35(1) of the 1977 Additional Protocol I limits the means and methods of warfare, tying necessity to proportionality and distinction. Customary IHL, as articulated in ICRC Rule 70, further restricts actions to those proportionate to military objectives, protecting civilians and the environment from excessive harm.⁸¹

3.3. The Prohibition of Unnecessary Suffering

The prohibition of unnecessary suffering complements military necessity by banning weapons that cause superfluous injury or excessive harm. The 1868 St Petersburg Declaration established this principle by prohibiting explosive projectiles under 400 grams, emphasizing that harm must be limited to disabling combatants.⁸² The 1907 Hague Convention IV, Article 23(e), explicitly bans weapons calculated to cause unnecessary suffering, while Article 23(a) prohibits poisonous weapons, such as chemical gases, due to their cruel and indiscriminate effects. The 1925 Geneva Protocol reinforces this by banning asphyxiating and poisonous gases, reducing risks of environmental contamination.⁸³ Customary IHL extends these protections to weapons with severe ecological impacts, indirectly safeguarding the environment. By restricting such armaments, IHL mitigates environmental degradation. Yet, the principle's focus on human suffering may limit its environmental application, as ecological harm is not explicitly prioritized, revealing a gap in direct environmental protections. Complementary frameworks bolster these protections. The 1976 ENMOD Convention prohibits environmental modification techniques with widespread, long-lasting, or severe effects, aligning with necessity by restricting hostile environmental manipulation. The International Law Commission's 2022 Draft Principles on Protection of the Environment in Relation to Armed Conflicts (PERAC), as mentioned earlier, urge states to limit environmental harm to what is strictly necessary, though their non-binding nature limits their impact.

3.4. The Principle of Distinction

The principle of distinction, a cornerstone of international humanitarian law (IHL), obligates parties to an armed conflict to differentiate between military and civilian targets, prohibiting direct attacks on civilians or civilian objects.⁸⁴ This principle, vital for protecting civilian life and infrastructure, has adapted to modern warfare, particularly in urban contexts, and extends to safeguarding the natural environment. By the late 1990s, legal scholars recognized the natural environment as a presumptive civilian object under IHL treaties and customary law, entitled to

⁸⁰ SCHINDLER, Dietrich, and TOMAN, Jiří, eds. *Laws of Armed Conflicts*. Martinus Nijhoff Publishers Leiden/Boston, 2004. ISBN 90-04-13818-8.

⁸¹ INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS. Rule 70: Weapons of a Nature to Cause Superfluous Injury or Unnecessary Suffering. Available at: <https://ihl-databases.icrc.org/en/customary-ihl/v1/rule70> (Accessed 03.07.2025); INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS. (2005). *Customary International Humanitarian Law: Volume I, Rules* (J.-M. Henckaerts & L. Doswald-Beck, Eds., pp. 237–244). Cambridge University Press.

⁸² INTERNATIONAL MILITARY CONFERENCE OF SAINT PETERSBURG, Declaration Renouncing the Use, in Time of War, of Explosive Projectiles Under 400 Grammes Weight. Saint Petersburg: ICRC, 1868. Available at: <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/st-petersburg-decl-1868> (Accessed 04 July 2025).

⁸³ INTERNATIONAL CONFERENCE OF GENEVA, Protocol for the Prohibition of the Use of Asphyxiating, Poisonous or Other Gases, and of Bacteriological Methods of Warfare (1925). Available at: <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/geneva-gas-prot-1925> (Accessed 03.07.2025).

⁸⁴ Protocol I, 1977: Article 48.

protection unless it qualifies as a military objective.⁸⁵ However, this protection is not absolute, as environmental components, such as a forest concealing enemy forces, may become legitimate targets if they meet the criteria outlined in Article 52(2) of Additional Protocol I (AP I), a provision reflecting customary IHL.

Article 52(2) defines military objectives as objects that, by their nature, location, purpose, or use, make an effective contribution to military action and whose total or partial destruction, capture, or neutralization offers a definite military advantage in the circumstances at the time. The term “military action” refers specifically to the enemy’s war-fighting capabilities, requiring a direct nexus between the target and combat operations. For example, a hill may qualify as a military objective due to its strategic location, or a forest may be targeted if enemy forces use it for cover. Conversely, environmental elements like air, soil, or underground water resources rarely contribute directly to military action, retaining their civilian status and protection from attack. The transformation of a civilian object, including the environment, into a military objective is neither automatic nor frequent, as Article 52(2) establishes a high threshold, demanding a concrete and perceptible military advantage, not merely hypothetical or political benefits. For instance, exploiting natural resources for war-sustaining purposes or undermining enemy morale does not suffice as a direct contribution to military action.⁸⁶

Even when an environmental component qualifies as a military objective, IHL imposes additional constraints. The principle of proportionality prohibits attacks that would cause excessive incidental harm to civilians or civilian objects, including the environment, relative to the anticipated military advantage. Furthermore, Article 35(3) of AP I explicitly bans attacks intended or expected to cause widespread, long-term, and severe environmental damage, regardless of the target’s military status. This provision establishes an absolute prohibition on disproportionate ecological harm, though its application hinges on subjective interpretations of “widespread,” “long-term,” and “severe.” Additionally, the principle of distinction restricts the use of indiscriminate weapons, such as chemical agents, which cannot be confined to military targets, offering further environmental safeguards.

Despite these protections, the principle of distinction reveals limitations in addressing environmental harm in modern conflicts. While the environment’s civilian object status provides a baseline of protection, the flexibility in defining military objectives risks undermining this safeguard, particularly when military and civilian objects are intermingled. The principle’s focus on intentional targeting inadequately addresses collateral ecological damage, especially when military objectives are broadly interpreted. The subjective nature of terms like “definite military advantage” and the challenges of assessing environmental harm in real-time combat situations further complicate enforcement. To enhance environmental protection, IHL would benefit from clearer criteria for designating military objectives and stricter obligations to mitigate unintended ecological consequences, ensuring the principle of distinction evolves to meet the complexities of contemporary warfare.

3.5. The Principle of Proportionality

The principle of proportionality seeks to limit incidental harm to civilians, civilian objects, and the natural environment during armed conflicts. Codified in Article 51(5)(b) of Additional Protocol

⁸⁵ BOTHE, Michael. *The Protection of the Environment in Times of Armed Conflict*. German Yearbook of International Law, 34, 1991, pp. 54–62.

⁸⁶ UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. *Supra* note 74.

I (AP I) (Protocol I, 1977), it prohibits attacks where the expected incidental damage to civilians or civilian objects, including the environment, is excessive relative to the anticipated concrete and direct military advantage. As a customary norm applicable to both international and non-international armed conflicts⁸⁷, proportionality requires commanders to incorporate ecological harm into their assessments.⁸⁸ However, its application faces significant challenges, particularly in balancing immediate military objectives against often diffuse, long-term environmental consequences. The absence of clear metrics for comparing tangible military gains with ecological harm, which may manifest indirectly or over extended periods, complicates implementation. For instance, destroying a military target like an electricity network may disrupt sewage systems, causing water and soil contamination with far-reaching effects, such as deforestation or resource depletion from refugee movements.⁸⁹ The San Remo Manual reinforces the need to consider such indirect environmental impacts in proportionality assessments⁹⁰, yet the principle's flexibility permits significant ecological destruction if justified by substantial military advantage, often prioritizing operational goals over environmental preservation.⁹¹

Historical cases, such as the 2006 Lebanon conflict, where the bombing of the *El Jyieh* power plant spilled 12,000 -15,000 tons of fuel into the Mediterranean Sea⁹², illustrate the subjective and context-dependent nature of proportionality assessments.⁹³ The lack of an upper limit on permissible collateral damage, provided the military advantage is deemed proportionate, raises concerns about the foreseeability of secondary and tertiary environmental effects, such as species extinction or ecosystem disruption.⁹⁴ NATO advocates pre-attack environmental assessments to mitigate these risks⁹⁵, but differing priorities among belligerents and varying levels of ecological awareness complicate consistent application.⁹⁶ The ICTY's review of NATO's 1999 campaign further highlighted the commanders' limited knowledge of a target's environmental implications, underscoring the principle's reliance on foreseeability as a practical challenge.⁹⁷

Complementing proportionality, Articles 35(3) and 55 of AP I impose an absolute prohibition on methods or means of warfare expected to cause widespread, long-term, and severe environmental damage, a customary rule setting an exceptionally high threshold. Interpreted as damage spanning decades, covering hundreds of square kilometers, and causing serious ecosystem

⁸⁷ Henckaerts and Doswald-Beck, *Ibid*, pp. 14.

⁸⁸ Advisory Opinion on the Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, 1996: para. 30, Available at: <https://digitallibrary.un.org/record/230996?v=pdf> (Accessed 04.07.2025).

⁸⁹ UNEP, 2009, *Ibid*. pp. 13.

⁹⁰ SAN REMO MANUAL ON INTERNATIONAL LAW APPLICABLE TO ARMED CONFLICTS AT SEA(1994).Available at: <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/san-remo-manual-1994> (Accessed 12 May 2025).

⁹¹ KALSHOVEN, Frits, ZEGVELD, Liesbeth. Constraints on the Waging of War: An Introduction to International Humanitarian Law. 4th ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. ISBN 9781107011663.

⁹² HULME, Karen, War Torn Environment: Interpreting the Legal Threshold (2004). ISBN: 978-90-47-40534-4.

⁹³ UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. (2007). Lebanon Post-Conflict Environmental Assessment. UNEP. https://postconflict.unep.ch/publications/UNEP_Lebanon.pdf.

⁹⁴ BOTHE, Michael, BRUCH, Carl, DIAMOND, Jordan, JENSEN, David, International Law Protecting the Environment During Armed Conflict: Gaps and Opportunities (2010). International Review of the Red Cross, Vol. 92, No. 879, 2010, 578. Doi: 10.1017/S1816383110000597.

⁹⁵ Joint Doctrine for Environmental Protection (STANAG-7141, 2008).

⁹⁶ BOTHE, 1991: 54–62.

⁹⁷ INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNAL FOR THE FORMER YUGOSLAVIA. Final Report to the Prosecutor by the Committee Established to Review the NATO Bombing Campaign Against the Federal Republic of Yugoslavia. The Hague: ICTY, 2000. https://www.icty.org/x/file/About/OTP/otp_report_nato_bombing_en.pdf.

disruption⁹⁸, this standard is rarely met, even in cases like the 1991 Gulf War oil well fires.⁹⁹ The cumulative criteria, widespread, long-term, and severe, limit the rule's utility, prompting calls for a lower threshold to address ecologically significant but less catastrophic harm¹⁰⁰, such as the extinction of a single species.¹⁰¹ In non-international armed conflicts, where environmental damage is often localized, the threshold's applicability is particularly questionable. The tension between proportionality's flexible assessments, which may tolerate significant ecological harm, and the absolute prohibition's stringent criteria reveals a gap in IHL's environmental protections, especially as scientific understanding of ecosystem interdependence grows.¹⁰²

The principle of proportionality complements the principle of distinction by limiting collateral damage when attacking military targets. However, IHL's environmental protections remain incidental, derived from rules primarily designed to safeguard human life. The recognition of the environment as a civilian object marks progress, but its conditional status and the subjective nature of proportionality assessments weaken practical impact. The anthropocentric focus of IHL, particularly in AP I's environmental provisions, prioritizes human health and survival, relegating ecological harm to a secondary concern unless it directly affects populations. This framework misaligns with international environmental commitments, such as the 1992 Rio Declaration and SDGs 14 and 15, which affirm ecosystems' intrinsic value. Historical and ongoing conflicts, from the 1991 Gulf War to the Ukraine conflict, demonstrate how IHL's human-centered approach limits accountability for biodiversity loss and long-term environmental degradation, compromising livelihoods and human rights beyond conflict zones.¹⁰³

Finally, where specific wartime regulations on environmental issues are lacking, core customary principles bridge these gaps, prohibiting actions in armed conflicts that cause significant environmental harm, especially when they lack a clear or critical military purpose. Additionally, the broader rules and principles of IHL provide a degree of environmental protection during armed conflicts. From a sustainable development viewpoint, these laws emphasize the importance of balancing the short-term and long-term consequences of warfare tactics and methods. If adhered to, such protections could mitigate impacts on vulnerable civilian populations and conflict-affected states, not only environmentally but also socioeconomically, reducing the burden of post-conflict reconstruction.

IV. LEGAL REFORMS FOR ENVIRONMENTAL PROTECTION IN WARTIME

This section begins with the Nova Kakhovka dam as a case study, then explores four proposed legal reforms through a qualitative approach, evaluating their theoretical merits, practical hurdles, and capacity to bolster environmental protection in wartime. A two-pronged approach stands out: tweaking current frameworks for quick wins while designing a bold, long-term overhaul. Drawing on recent scholarship and judicial decisions, these reforms offer promising routes forward, though their fate hinges on overcoming political pushback and enforcement gaps.

⁹⁸ DINSTEIN, Yoram. *The Conduct of Hostilities Under the Law of International Armed Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316389591>.

⁹⁹ HULME, Ibid.

¹⁰⁰ ICRC, 2005: Rule 45.

¹⁰¹ BOTHE, Michael, BRUCH, Carl, DIAMOND, Jordan, JENSEN, David, *International Law Protecting the Environment During Armed Conflict: Gaps and Opportunities* (2010). *International Review of the Red Cross*, Vol. 92, No. 879, 2010, Doi: 10.1017/S1816383110000597.

¹⁰² DINSTEIN, 2004, Ibid.

¹⁰³ BOTHE, et.al.2010, Ibid.

4.1. Nova Kakhovka: A Case Study

On June 6, 2023, the Kakhovka Dam suffered a massive breach, draining its reservoir and destroying the Kakhovka Hydroelectric Power Plant. The resulting flood displaced tens of thousands, inundating villages and vast agricultural lands, while depriving hundreds of thousands of drinking water and crippling irrigation systems, 94% in Kherson, 74% in Zaporizhzhia, and 30% in Dnipropetrovsk.¹⁰⁴ Environmental harm compounded the crisis: 150 tons of industrial lubricant contaminated the Dnipro River, with twice that amount at risk, alongside pollutants from sewage, gas stations, and pesticides, and dislodged landmines. The reservoir's critical role in providing cooling water for the Zaporizhzhia nuclear plant raised safety concerns, though mitigated by alternative sources. Wildlife and flora across the affected region were entirely decimated, and large volumes of potentially heavy metal-laden silt further polluted already compromised areas.¹⁰⁵ These impacts underscore the disaster's profound ecological and societal consequences, posing challenges for recovery and accountability.

This section examines the international legal framework governing the destruction of the *Nova Kakhovka* dam amid the armed conflict between Ukraine and the Russian Federation. It primarily addresses International Humanitarian Law and International Environmental Law, while incorporating relevant aspects of International Criminal Law. This analysis is not exhaustive but focuses on pathways to accountability for the environmental consequences of the incident.

The conflict qualifies as an international armed conflict under IHL, as defined by Common Article 2(1) of the 1949 Geneva Conventions, which applies to any armed conflict arising between states, regardless of formal recognition of war. This determination rests on objective criteria, specifically the resort to armed force between states, which is evident here. Consequently, all four 1949 Geneva Conventions (GCs) and the 1977 Additional Protocol I (AP I) bind both Ukraine and Russia as contracting parties.

In addition to treaty law, customary IHL applies, including rules restated in the 2020 International Committee of the Red Cross Guidelines on the Protection of the Natural Environment in Armed Conflict (2020 ICRC Guidelines)¹⁰⁶, which synthesize customary norms in this domain. The analysis also draws on the 2022 UN International Law Commission Principles on the Protection of the Environment in Relation to Armed Conflicts (PERAC principles), to the extent they reflect established international law. Under IHL, Article 56(1) of AP I prohibits attacks on dams, if such attacks may release dangerous forces and cause severe civilian losses.¹⁰⁷ Article 56(2) specifies limited exceptions. This provision establishes that the special protection granted to dams, dykes, and nuclear power stations under Article 56(1) can be lifted under narrowly defined circumstances. For dams like Nova Kakhovka, the protection ceases only if three cumulative conditions are met: (1) the dam is used for purposes beyond its normal function (e.g., water storage or power generation), such as a military purpose; (2) it provides regular, significant, and direct support to military operations (e.g., powering military facilities or enabling strategic operations);

¹⁰⁴ MALYSHEVA, Natalia, HUROVA, Anna, Environmental Consequences of the Kakhovka H.P.P. Destruction in Ukraine: Challenge and Opportunity for International Justice (2024). Journal of Environmental Law & Policy, Vol. 4, No. 4, 2024, available at <https://doi.org/10.33002/jelp040104> (Accessed 4 March 2025).

¹⁰⁵ Dr. Efthymis Lekkas in News24/7, 'Ukraine: Chersona "sank" after the dam blew up - Shocking frames of the water disaster' (7 June 2023) <<https://www.news247.gr/kosmos/oykrania-i-chersona-vythistike-meta-tin-anatinaxi-toy-fragmatos-syglonistika-kare-apo-tin-ydatinikatastrofi.10070631.htm> (Accessed 6 August 2025).

¹⁰⁶ ICRC, 'Guidelines on the Protection of the Natural Environment in Armed Conflict: Rules and Recommendations Relating to the Protection of the Natural Environment Under International Humanitarian Law, with Commentary.

¹⁰⁷ INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS, Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949 (1987), 1450, 2145; See also Rule 11, 2020 ICRC Guidelines.

and (3) an attack on the dam is the only feasible means to stop this military support. These conditions are stringent to ensure that such installations, which pose catastrophic risks if damaged, remain protected unless their military use is clear and unavoidable.

An attack on a dam, such as the Nova Kakhovka Dam, raises significant concerns under IHL, particularly regarding the principles of distinction, proportionality, precautions, and specialized protections for installations containing dangerous forces, civilian survival objects, and the environment. This analysis evaluates the legality of such an act, considering its potential classification as a war crime and the obligations of an occupying power. Under the principle of distinction, as outlined in Article 48 of API, only military objectives may be targeted. Article 52(2) API defines a military objective as an object that, by its nature, location, purpose, or use, effectively contributes to military action and whose destruction, capture, or neutralization offers a definite military advantage. For a dam to lose its civilian object status, both criteria must be met. While its destruction could theoretically impede enemy movements, if it does not effectively contribute to military action, it remains a civilian object. If Ukraine destroyed its own dam to hinder enemy advances, this might not violate distinction, as IHL does not prohibit a state from targeting its own civilian objects. However, if deemed an attack, it could constitute a grave breach under Article 85(3)(c) API if conducted willfully with knowledge of excessive civilian harm, potentially amounting to a war crime.

Proportionality, per Article 51(5)(b) API, prohibits attacks where expected incidental civilian harm or damage to civilian objects is excessive compared to the anticipated concrete and direct military advantage. The extensive downstream devastation to civilians and infrastructure caused by the dam's destruction likely renders such an attack disproportionate, even if a military advantage, such as disrupting an offensive, was anticipated. The scale of harm, affecting thousands in unevacuated areas, suggests a violation under generous assumptions.

The principle of precautions, articulated in Article 57(1) API, requires constant care to spare civilians and civilian objects during military operations, a broader obligation than attacks alone. Article 58(c) API further mandates feasible precautions to protect civilian objects under a party's control from attack effects. If Ukraine attacked a dam qualifying as a military objective, failure to take such precautions could breach this obligation. Regardless of attribution, the broad scope of precautions likely renders the act unlawful.

Article 56 API provides specialized protection for installations containing dangerous forces, such as dams, prohibiting attacks that may release these forces and cause severe civilian losses, even if the target is a military objective and the attack proportionate under general rules. The "may cause" standard imposes a lower risk threshold than proportionality, and the severity of potential civilian losses, exemplified by flooding risks to thousands, likely meets this threshold. If the dam was attacked, it almost certainly violated Article 56, potentially constituting a grave breach under Article 85(3)(c) API, with *mens rea* requirements aligning closely with disproportionate attacks.¹⁰⁸

As an occupying power, Russia's obligations under Article 53 of Geneva Convention IV prohibit property destruction unless absolutely necessary for military operations. Even if flooding provided a military advantage, the high threshold of necessity, incorporating environmental impacts, likely renders the act unlawful. Article 54 API protects objects indispensable to civilian

¹⁰⁸ MILANOVIC, Marko, The Destruction of the Nova Kakhovka Dam and International Humanitarian Law: Some Preliminary Thoughts (2023). EJIL: Talk!, 2023, available at <https://www.ejiltalk.org/the-destruction-of-the-nova-kakhovka-dam-and-international-humanitarian-law-some-preliminary-thoughts/> (Accessed 31 March 2025).

survival, such as the reservoir's water supply. Its drainage, imperiling food and water security, breaches this absolute prohibition, with no exceptions applicable under occupation.

Environmental protections under IHL further complicate the analysis. Articles 35(3) and 55 API prohibit methods of warfare causing widespread, long-term, and severe environmental damage. Article 55(1) adds that such damage must prejudice population health or survival, while Article 35(3) imposes no such requirement. The cumulative threshold, widespread, long-term, and severe, is demanding, with "long-term" interpreted as spanning decades. Reports of severe ecological harm, including flooding of forests, projected desertification, toxin releases, animal losses, and threats to protected areas like the Black Sea Biosphere Reserve, suggest this threshold may be met, though the "long-term" element requires further evaluation. The *ex ante* assessment, based on expected effects, indicates a likely violation. Additionally, Rule 1 of the 2020 ICRC Guidelines requires due regard for environmental protection, though its customary status and applicability warrant scrutiny. Customary IHL, per PERAC Principle 13(2a), prohibits using environmental destruction as a weapon, and PERAC Principle 21 imposes obligations on occupying powers to prevent significant environmental harm.

Russia's failure to maintain the dam under occupation violates Geneva Convention IV's obligations to ensure public health and essential services.¹⁰⁹ Extraterritorial human rights obligations, including the rights to life, private and family life (International Covenant on Civil and Political Rights), and adequate living standards and health (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), further bind Russia to prevent such harm.

The Nova Kakhovka dam disaster not only exacerbates environmental degradation but also undermines sustainable development efforts.¹¹⁰ This breach is compounded by the International Law Commission's Draft Principles on the Protection of the Environment in Relation to Armed Conflicts, which mandate post-conflict environmental assessment and restoration¹¹¹, reinforced by the ICJ's *Gabčíkovo-Nagymaros* Project judgment.¹¹² In that ruling, the ICJ affirmed states' duties to mitigate transboundary environmental harm¹¹³, a principle potentially violated in the *Nova Kakhovka* incident. This duty, commonly known as the "no-harm rule" or principle of prevention, constitutes a norm of customary international law. Its content is derived from a diverse array of sources, including judgments of international courts and tribunals¹¹⁴, state pleadings¹¹⁵, diplomatic correspondence, and decisions of international bodies such as the UN General Assembly.¹¹⁶ The rule's substance, rooted in the obligation to prevent significant transboundary harm, is not static

¹⁰⁹ Articles 55–56.

¹¹⁰ UNITED NATIONS WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, *Our Common Future* (1987); UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, Resolution 70/1 (2015). UN Doc. A/RES/70/1, 2015.

¹¹¹ INTERNATIONAL LAW COMMISSION, *Draft Principles on Protection of the Environment in Relation to Armed Conflicts* (2022). UN Doc. A/77/10, 2022.

¹¹² INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, *Gabčíkovo-Nagymaros Project* (Hungary v. Slovakia), Judgment, 25 September 1997 (1997). ICJ Reports 7, 1997.

¹¹³ NAKAMACHI, Mari. "THE INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE DECISION REGARDING THE GABČÍKOVO-NAGYMAROS PROJECT." *Fordham Environmental Law Journal*, vol. 9, no. 2, 1998, pp. 337–372. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/44174323>.

¹¹⁴ See *Trail Smelter (United States v Canada) (Awards)* (1938 and 1941) 3 RIAA 1905 ('Trail Smelter (Awards)'); *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons (Advisory Opinion)* [1996] ICJ Rep 226, [29] ('Nuclear Weapons Advisory Opinion'); Also more details are available in BIRNIE, Patricia, BOYLE, Alan and REDGWELL Catherine, *International Law and the Environment* (4th edn, OUP, Oxford 2021) 140. <https://doi.org/10.1093/he/9780199594016.001.0001>.

¹¹⁵ BROWNLIE, Ian. "5. State Responsibility and International Pollution: A Practical Perspective". *International Law and Pollution*, edited by Daniel Barstow Magraw, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1991, pp. 120-126. <https://doi.org/10.9783/9781512804003-007>.

¹¹⁶ *Ibid*, pp. 121.

but evolves dynamically, with scholars identifying three developmental phases in its progression.¹¹⁷ This evolving nature underscores its adaptability to emerging environmental challenges, as evidenced by its application in state practice and international legal discourse.

In the context of the Nova Kakhovka dam, the rule applies to the severe downstream flooding, pollution, and ecological devastation in Ukraine, which undermine Sustainable Development Goals (SDGs) 6 (clean water), 2 (zero hunger), and 15 (life on land). The disaster's transboundary impacts, such as contaminated water supplies, disrupted agriculture, and damaged ecosystems, fall within the rule's scope, which defines "significant" harm as serious, measurable, and often irreversible effects.

However, applying the no-harm rule to the Nova Kakhovka case is complicated by the wartime context. While primarily a peacetime norm, it can extend to conflicts if the harm is attributable to a state, potentially intersecting with IHL, such as Article 55 of AP I. Determining state responsibility requires fact-finding to establish control over the dam and intent or negligence, a process likely necessitating ICJ or UN intervention. If a breach is proven, remedies include cessation, reparation (e.g., compensation or restoration), and negotiations, as seen in *Gabčíkovo-Nagymaros*. Thus, the no-harm rule provides a legal framework to hold the responsible party accountable for the transboundary environmental and humanitarian impacts of the Nova Kakhovka disaster, despite evidentiary challenges in a conflict zone.

The destruction of the Nova Kakhovka Dam may constitute a war crime or crime against humanity, contingent on the underlying conduct and perpetrators' *mens rea*, which remain uncertain. It could qualify as a disproportionate attack irrespective of special protections under IHL, and Ukraine has already initiated a domestic ecocide investigation under Article 441 of its Criminal Code. Focusing on war crimes derived from Articles 54-56 of AP I, these prohibitions, unlike the underlying IHL rules that apply regardless of military advantage, require proportionality assessments: under Article 85(3)(c) of AP I, attacking works containing dangerous forces becomes a grave breach if willfully launched knowing it will cause excessive civilian loss, injury, or damage relative to anticipated concrete and direct military advantage, and resulting in death or serious injury, conditions met here given observed impacts. Similarly, Article 8(2)(b)(iv) of the ICC Statute criminalizes attacks causing widespread, long-term, and severe environmental damage only if clearly excessive compared to overall military advantage, elevating the threshold beyond AP I. The value of these specialized crimes lies primarily in their expressive specificity for international accountability, potentially bolstering calls for recognizing ecocide internationally, rather than relying on general disproportionate attack provisions. Given the dam's destruction's severe civilian and environmental harms, the anticipated military advantage would need to be extraordinary to justify proportionality, rendering a deliberate attack highly likely to qualify as excessive based on limited case law precedents. In contrast, the starvation war crime under Article 8(2)(b)(xxv) of the ICC Statute operates independently of proportionality, requiring that perpetrators deprive civilians of objects indispensable to survival, such as the reservoir's water supply, with intent to starve civilians as a method of warfare; no actual harm from deprivation need be proven. The *mens rea* element is contested: a restrictive view demands specific purpose to weaponize civilian suffering via denial of sustenance, whereas a broader interpretation, supported by scholarly analysis, treats "starvation" as the act of deprivation itself, necessitating only purposive denial in a belligerent context, even if aimed at combatants amid civilians or indiscriminately. Alternatively, if starvation

¹¹⁷ BRENT, Kerry Anne. "The Certain Activities case: what implications for the no-harm rule?." *Asia Pacific Journal of Environmental Law* 20, no. 1, 2017, pp. 28-56.

implies an outcome, intent under Article 30(2)(b) of the ICC Statute encompasses oblique forms, where perpetrators act with virtual certainty of resulting deprivation, aligning with ICC jurisprudence unless overridden by crime-specific language; in this case, establishing such intent, whether purposive or oblique, would hinge on evidence that the destruction targeted the water source knowing civilian dependency would lead to starvation in the ordinary course.

The destruction of the Nova Kakhovka dam represents a profound violation of international law, with severe humanitarian and ecological consequences. The incident likely breaches key IHL provisions, including protections for dams under Article 56 of Additional Protocol I, prohibitions on destroying objects indispensable to civilian survival, and safeguards against widespread, long-term, and severe environmental damage. These violations, compounded by Russia's obligations as an occupying power and the customary no-harm rule, underscore the disaster's illegality and its impact on SDGs. The potential classification of the act as a war crime, particularly under the ICC Statute, hinges on establishing intent and proportionality, though evidentiary challenges in a conflict zone complicate attribution. Accountability requires robust fact-finding, potentially through international mechanisms like the ICJ or ICC, alongside remedies such as cessation, reparation, and environmental restoration. The Nova Kakhovka case highlights the urgent need for stronger international norms to address environmental devastation in armed conflicts.

4.2. Reform agenda

The primary reform focuses on strengthening AP I and the ENMOD Convention. AP I's Articles 35(3) and 55 prohibit methods or means of warfare intended or expected to cause widespread, long-term, and severe environmental damage prejudicial to human health or survival, while banning reprisals against the environment. This anthropocentric approach, linking ecological harm to human welfare, permits interpretations that broadly prohibit environmental damage. The ENMOD prohibits environmental modification techniques with widespread, long-lasting, or severe effects as weapons, employing a disjunctive threshold less stringent than AP I's cumulative standard, but it is confined to intentional acts like inducing natural disasters, excluding incidental harm such as industrial pollution. The Kakhovka Dam breach, potentially violating AP I, exposes these treaties' shortcomings: AP I's stringent threshold often demands decades-long damage, as noted in the ICRC's 2005 Customary International Humanitarian Law Study, while ENMOD's narrow focus on deliberate modification misses subtler practices and lacks applicability to non-state actors, domestic damage, or international waters.¹¹⁸ Weak enforcement mechanisms further limit both treaties' effectiveness.

The scholarship suggests targeted reforms.¹¹⁹ Some authors propose integrating Islamic legal perspectives with IHL to strengthen environmental protection in Muslim-majority states.¹²⁰ Others highlight that current IHL provisions are vague and have stringent applicability thresholds, reducing their efficacy.¹²¹ They advocate for the adoption of the ICRC's 2020 Updated Guidelines. Some authors critique AP I's threshold as overly restrictive, advocating a redefinition of "long-

¹¹⁸ HENCKAERTS, Jean-Marie, DOSWALD-BECK, Louise, *Ibid*.

¹¹⁹ VERWEY, Wil. D. Protection of the environment in times of armed conflict: In search of a new legal perspective. *Leiden Journal of International Law*, 8(1), 1995. pp.7–40. <https://doi.org/10.1017/S0922156500003083>.

¹²⁰ AL-DAWOODY, Ahmed, & THYNNE, Kelisiana. "Of Date Palms and Dialogue: Enhancing the Protection of the Natural Environment under International Humanitarian Law and Islamic Law." *International Review of the Red Cross* 106, no. 925 (2024): 350–65. <https://doi.org/10.1017/S1816383124000146>.

¹²¹ AKPOGHOME, Theresa U., WORLUH-OKOLIE, Nkechinyere HUOMACHI, Protection of the Environment under International Humanitarian Law Regime: Challenges and Way Forward (2024). *Journal of Environmental Law & Policy*, 2024. <https://doi.org/10.33002/jelp040202>.

term" from decades to years to reflect modern ecological science, where localized damage can cascade across ecosystems.¹²² Others suggest integrating the precautionary principle, articulated in the ICJ's 1996 Nuclear Weapons advisory opinion, to lower AP I's bar, prioritizing proactive protection amid uncertainty.¹²³ For ENMOD, some authors recommend expanding its ambit to incidental harm¹²⁴, such as Ukraine's industrial pollution, while others call for its extension to non-international armed conflicts (NIACs) and non-state actors, given their growing role.¹²⁵ Nevertheless, integrating IEL principles, such as the duty to prevent transboundary harm, could enhance both treaties' accountability mechanisms and reduce evidentiary burdens.¹²⁶

The International Law Commission's 2022 Draft Principles on Protection of the Environment in Relation to Armed Conflicts (PERAC), adopted by UNGA Resolution A/RES/77/104, provides a flexible framework without necessitating treaty amendments. Its 27 principles, including Principle 13(2) reaffirming AP I's prohibition and Principle 17 referencing ENMOD, offer interpretive guidance to ease thresholds via the "subject to applicable international law" clause.¹²⁷ Proposals like the 2021 Stop Ecocide Foundation's ecocide definition suggest amending the Rome Statute to criminalize environmental harm, reinforcing treaty reforms with individual accountability.¹²⁸

Implementing these reforms faces significant obstacles, as major powers, including the United States and Russia, oppose stricter regulations, citing operational constraints, as seen in their AP I reservations. Treaty amendments require broad consensus, often stalled by conflicting interests, particularly in ongoing conflicts like Ukraine.¹²⁹ Interpretive frameworks like PERAC provide a practical alternative, achieving similar goals without formal amendments.¹³⁰ These reforms support SDG 13 (climate action) by deterring destruction of carbon sinks and mitigating climate impacts from industrial attacks, enhancing global resilience.¹³¹ While formal amendments may face resistance, customary and soft law developments, bolstered by PERAC and IEL integration, offer feasible pathways to strengthen environmental protections in armed conflicts, aligning IHL and ICL with 21st-century sustainability imperatives.

Second, this study advocates elevating environmental destruction to a "grave breach" under Article 85 of Additional Protocol I (AP I) to the Geneva Conventions and revising Article 8(2)(b)(iv) of the Rome Statute to bolster the International Criminal Court's (ICC) prosecutorial capabilities, drawing inspiration from deterrence precedents like the Lubanga case.¹³² Currently, AP I addresses environmental harm under Articles 35(3) and 55 but does not explicitly classify it

¹²² HULME, Karen, Using International Environmental Law to Enhance Biodiversity and Nature Conservation During Armed Conflict (2022). *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 20, No. 1155, 2022.

¹²³ VAN STEENBERGHE, Ibid.

¹²⁴ BOTHE, et.al. 2010, 575.

¹²⁵ VÖNEKY, Silja, The ENMOD Convention, *Research Handbook on International Arms Control Law*, 2022.

¹²⁶ DIENELT, Anne, The Environment and the Laws of Armed Conflict. In: *Armed Conflicts and the Environment*. Springer, Cham. 2022. pp.89. https://doi.org/10.1007/978-3-030-99339-9_2.

¹²⁷ INTERNATIONAL LAW COMMISSION, Draft Principles on Protection of the Environment in Relation to Armed Conflicts (2022). UN Doc. A/77/10, 2022, Principles 13(2), pp.17.

¹²⁸ STOP ECOCIDE FOUNDATION, Independent Expert Panel for the Legal Definition of Ecocide, 2021, available at <https://tinyurl.com/3x39nc3h> (accessed 31 March 2025).

¹²⁹ UNITED STATES AND UNITED KINGDOM, Declarations on Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and Relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (1977). 1125 UNTS 3, 1977; HENCKAERTS, Jean-Marie, DOSWALD-BECK, Louise, Ibid., 153.

¹³⁰ ARGREN, Ronnie, Ibid. pp.5.

¹³¹ UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, Resolution 70/1 (2015). UN Doc. A/RES/70/1, 2015, 15.

¹³² INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo, Judgment, ICC-01/04-01/06, 14 March 2012 (2012). 2012, para. 558.

as a grave breach under Article 85, though it might fall under Geneva Convention IV's Article 147 if deemed "extensive destruction... carried out unlawfully and wantonly."¹³³ Designating it a grave breach would affirm environmental damage as a serious IHL violation, enhancing accountability. Similarly, Article 8(2)(b)(iv) of the Rome Statute defines environmental damage as a war crime when it is "widespread, long-term and severe" and "clearly excessive" relative to military advantage, but its high threshold and proportionality test limit prosecutions.¹³⁴ Revising this provision to ease these standards, potentially aligning it with AP I or incorporating the 2021 ecocide proposal by the Independent Expert Panel, would strengthen ICC enforcement.¹³⁵ Some scholars suggest removing "overall" and "clearly" from the military advantage clause¹³⁶, while others call for broader IHL protections, reflecting a consensus on the need for reform despite no formal amendment proposals.¹³⁷ Practical challenges persist: amending AP I demands state consensus, historically resisted by powers like the United States, and altering the Rome Statute requires a two-thirds majority in the Assembly of States Parties, complicated by enforcement issues against non-signatories, as seen in the Al Bashir case.¹³⁸ Nevertheless, these reforms would advance SDG 16 by embedding environmental accountability in international law, reinforcing global justice mechanisms, with the growing push for ecocide offering a complementary avenue to address these gaps.¹³⁹

Third, the study proposes reinterpreting the *Martens Clause*,¹⁴⁰ a foundational principle in IHL articulated in the 1899 Hague Convention and reaffirmed in subsequent treaties like the 1949 Geneva Conventions and their 1977 Additional Protocols, to incorporate the precautionary principle, thereby enhancing environmental protections during armed conflict.¹⁴¹ This Clause ensures that in the absence of specific treaty provisions, populations and belligerents remain protected by principles derived from established custom, the laws of humanity, and the dictates of public conscience, a status widely recognized as customary.¹⁴² The precautionary principle, prominent in IEL and enshrined in Principle 15 of the 1992 Rio Declaration on Environment and Development, mandates preventive action in the face of potential serious or irreversible harm despite scientific uncertainty.¹⁴³ Drawing on the ICJs reasoning in *Pulp Mills*, where the Court emphasized environmental impact assessments and precautionary measures to prevent transboundary harm amid uncertainty, the study suggests that belligerents should take affirmative steps to avoid or mitigate ecological damage in armed conflict, even when scientific evidence is

¹³³ PROTOCOL ADDITIONAL TO THE GENEVA CONVENTIONS, Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and Relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (1977). 1125 UNTS 3, 1977, Art. 85; GENEVA CONVENTION RELATIVE TO THE PROTECTION OF CIVILIAN PERSONS IN TIME OF WAR, 75 UNTS 287, 1949, Art. 147.

¹³⁴ ROME STATUTE OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 1998. 2187 UNTS 90, 1998, Art. 8(2)(b)(iv).

¹³⁵ STOP ECOCIDE FOUNDATION, Ibid.

¹³⁶ HELLER, Kevin J., LAWRENCE, Jessica C., The Limits of Article 8(2)(b)(iv) of the Rome Statute, the First Ecocentric Environmental War Crime. available at https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=979460 (accessed 1 March 2025).

¹³⁷ ARGREN, Ronnie, Ibid.

¹³⁸ INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir, Warrant of Arrest, ICC-02/05-01/09, 4 March 2009 (2009). 2009; 1. SCHABAS, William, The ICC and Non-Party States: Windsor Y.B. Access Just. Vol. 28 No. 1 (2), 2010. DOI: <https://doi.org/10.22329/wyaj.v28i1.4488>.

¹³⁹ UNGA Res. 70/1 (21 October 2015) UN Doc. A/RES/70/1, at 15 (SDG 16).

¹⁴⁰ The groundwork for this topic is established in FLECK, Dieter. "The Martens Clause and Environmental Protection in Relation to Armed Conflicts." Goettingen Journal of International Law 10, no. 1 .2020. Consequently, our study does not address it in detail.

¹⁴¹ CONVENTION (II) WITH RESPECT TO THE LAWS AND CUSTOMS OF WAR ON LAND, 32 Stat. 1803, 1899, preamble.

¹⁴² HENCKAERTS, Jean-Marie, DOSWALD-BECK, Louise, Ibid, pp. 4.

¹⁴³ UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, Rio Declaration on Environment and Development (1992). UN Doc. A/CONF.151/26 (Vol. I), 1992, Principle 15.

inconclusive.¹⁴⁴ This reinterpretation would bolster the applicability of Article 8(2)(b)(xxv) of the Rome Statute,” including water infrastructure, a tactic increasingly evident in conflicts like Syria and Yemen, where such destruction exacerbates civilian hardship.¹⁴⁵ By integrating precaution, this shift would lower the threshold for proving intent or foreseeability under Article 8(2)(b)(xxv), compelling belligerents to anticipate and prevent harm to water systems, thus aligning with SDG 6 on clean water and sanitation by safeguarding critical civilian infrastructure essential for public health and post-conflict recovery.¹⁴⁶ Further support emerges from the ICJ’s *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area*, which reinforced the duty to prevent transboundary harm, providing a legal basis for applying precaution in conflict settings.¹⁴⁷ However, the ICJ’s caution in *North Sea Continental Shelf* highlights a key challenge: customary law requires consistent state practice and *opinio juris*, and fragmented state practice could undermine this reinterpretation’s legal weight, especially given diverse military approaches to environmental considerations.¹⁴⁸ Some scholars advocate integrating IEL principles into IHL via the *Martens Clause* to address environmental uncertainty¹⁴⁹, while others see it enhancing accountability for ecological harm, aligning with SDG 16 (peace, justice, and strong institutions) by strengthening legal mechanisms.¹⁵⁰ Fleck warns, however, that without uniform state practice, such an interpretation risks lacking customary status, echoing *North Sea Continental Shelf*’s emphasis on consistency.¹⁵¹ The ICRC’s 2020 Guidelines on the Protection of the Natural Environment in Armed Conflict reinforce this normative shift by urging precautionary measures, offering practical guidance for states.¹⁵² An unexpected dimension is the growing advocacy for ecocide as a standalone crime under the Rome Statute, proposed by the Independent Expert Panel in 2021, which could complement this reinterpretation by providing a broader framework for prosecuting environmental harm, further supporting SDG 16.¹⁵³ This proposal bridges IHL and IEL, ensuring belligerents protect vital ecological systems like water infrastructure, aligns with SDGs 6 and 16 by promoting water access and justice, but its success hinges on overcoming the risk of fragmented state practice to establish a robust customary norm.

The fourth and most ambitious element of the proposed reform agenda envisions the establishment of an Environmental Protection Convention (EPC), drawing on the proven frameworks of the Ottawa Convention and the UN Compensation Commission’s post-Gulf War reparations system established in 1991 by UN Security Council Resolution 687.¹⁵⁴ This new treaty

¹⁴⁴ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, Judgment, 20 April 2010 (2010). ICJ Reports 14, 2010, para. 101.

¹⁴⁵ ROME STATUTE OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, *Ibid.*, Art. 8(2)(b)(xxv); UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS, *Syria: Attacks on Water Infrastructure*, 2020, available at <https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/syria-attacks-water-infrastructure> (Accessed 11 March 2025).

¹⁴⁶ UNGA Res. 70/1 (21 October 2015) UN Doc. A/RES/70/1, at 14 (SDG 6).

¹⁴⁷ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*, Judgment, 2 February 2018 (2018). ICJ Reports 15, 2018, para. 104.

¹⁴⁸ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, *North Sea Continental Shelf (Germany v. Denmark; Germany v. Netherlands)*, Judgment, 20 February 1969 (1969). ICJ Reports 3, 1969, para. 74.

¹⁴⁹ HULME, 2022, *Ibid.*

¹⁵⁰ VAN STEENBERGHE, *Ibid.*

¹⁵¹ FLECK, *Ibid.* pp.32.

¹⁵² INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS, *Guidelines on the Protection of the Natural Environment in Armed Conflict* (2020). pp.13.

¹⁵³ STOP ECOCIDE FOUNDATION, *Ibid.*

¹⁵⁴ CONVENTION ON THE PROHIBITION OF THE USE, STOCKPILING, PRODUCTION AND TRANSFER OF ANTI-PERSONNEL MINES AND ON THEIR DESTRUCTION. 2056 UNTS 211, 1997; UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, Resolution 687 (1991). UN Doc. S/RES/687, 1991.

would explicitly prohibit military attacks on ecologically critical zones, such as dams, water systems, and nature reserves, and impose binding obligations for post-conflict environmental restoration, aiming to address the profound ecological devastation caused by modern warfare. The destruction of the Nova Kakhovka Dam serves as a compelling case for this initiative.¹⁵⁵ This incident, which disrupted irrigation for half a million acres, endangered the Zaporizhzhia nuclear plant's cooling system, and left a legacy of chemical and bacterial pollution described as a "toxic timebomb" could galvanize a UN General Assembly resolution to launch treaty negotiations, much as public outrage has driven past environmental law reforms.¹⁵⁶ Existing IHL offers limited protection: AP I under Articles 35(3) and 55 sets a high threshold for enforcement (all three elements must be met simultaneously) making it extremely difficult to enforce in practice, often requiring proof of foreseeability and extreme scale that rarely aligns with real-world incidents. The ENMOD Convention is limited to prohibiting the deliberate use of environmental modification techniques as a weapon, such as weather manipulation for hostile purposes, but it does not cover collateral or incidental environmental damage, like the ecosystem fallout from events such as the Nova Kakhovka dam destruction.¹⁵⁷ The Rome Statute under Article 8(2)(b)(iv) criminalizes intentional attacks causing excessive incidental environmental damage relative to military advantage, but its high evidentiary standards, proportionality test, and focus on war crimes within the ICC jurisdiction result in rare prosecutions, leaving most environmental harms unaddressed. Non-binding instruments, such as the PERAC and the ICRC 2020 Guidelines, offer progressive recommendations, like designating protected environmental zones and addressing remnants of war, but lack legal enforceability, creating persistent gaps in accountability, prevention, and remediation.¹⁵⁸ Unlike the high cumulative barriers in AP I and the Rome Statute, the EPC could introduce a more accessible standard for "particularly serious offences," defined as intentional, unlawful acts causing destruction; irreversible, widespread, and substantial damage; or long-lasting, widespread, and substantial damage to ecosystems, habitats, or environmental quality. This disjunctive approach potentially reduces the evidentiary burden, enabling prosecution of incidental harms that fall short of AP I's "severe" criterion but still devastate biodiversity, such as pollution from military operations or habitat destruction in conflict zones.¹⁵⁹ By explicitly applying in "times of peace and in situations of armed conflict, wartime, or occupation," it extends criminal liability to wartime environmental damage, filling ENMOD's gap on non-intentional modifications and providing a complementary layer to IHL that emphasizes criminal sanctions over mere prohibitions. This aligns with non-binding efforts like the ILC's PERAC by making principles enforceable, such as requiring states to prevent and remediate harm, while tying environmental recovery to post-conflict peacebuilding, e.g., through restoration orders and corporate accountability for conflict-related industries. The Ottawa Convention's success in banning

¹⁵⁵ SHUMILOVA, Oleksandra V., Environmental Effects of the Kakhovka Dam Destruction by Warfare in Ukraine. *Science*, 2025, available at <https://www.science.org/doi/10.1126/science.adk1855> (Accessed 21 March 2025).

¹⁵⁶ FARRER, Martin, Destruction of Ukraine Dam Caused "Toxic Timebomb" of Heavy Metals, Study Finds (2025). *The Guardian*, 2025, available at <https://www.theguardian.com/world/2025/mar/13/destruction-of-ukraine-kakhovka-dam-caused-toxic-timebomb-in-rivers-study-finds> (accessed 21 March 2025); NESLEN, Arthur, Ukrainian Scientists Tally the Grave Environmental Consequences of the Kakhovka Dam Disaster. *Science*, 2023, available at <https://www.science.org/content/article/ukrainian-scientists-tally-grave-environmental-consequences-kakhovka-dam-disaster> (accessed 10 March 2025).

¹⁵⁷ ENMOD CONVENTION, *Ibid*.

¹⁵⁸ ROME STATUTE OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, Rome Statute of the International Criminal Court (1998). 2187 UNTS 90, 1998, Art. 8(2)(b)(iv).; INTERNATIONAL LAW COMMISSION, Draft Principles on Protection of the Environment in Relation to Armed Conflicts (2022). UN Doc. A/77/10, 2022.

¹⁵⁹ UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, Resolution 70/1 (2015). UN Doc. A/RES/70/1, 2015, 24.

landmines through stigmatization and compliance mechanisms, and the UN Compensation Commission's precedent in securing reparations for Gulf War environmental damage, provide models for an EPC's structure, potentially incorporating the precautionary principle from the *ICJ's Pulp Mills* to mandate preventive action amid uncertainty.¹⁶⁰ However, securing broad support poses a significant challenge, as evidenced by the Paris Agreement (2015), which, despite over 190 parties, faces implementation struggles due to divergent state commitments.¹⁶¹ Defining "ecologically critical zones" could spark contention, whether to include cultural sites or limit to natural ecosystems, as noted in ILC discussions, and enforcement against non-state actors or non-signatories, like Russia in Ukraine, mirrors difficulties seen in the Al Bashir case.¹⁶² Despite these obstacles, the Nova Kakhovka disaster's scale, termed an "environmental bomb" by Ukrainian leadership, offers a potent catalyst for action, potentially driving a UN-led treaty process to advance global sustainability and peace by protecting critical ecosystems and ensuring their restoration, reinforcing the nexus between environmental health and lasting stability.¹⁶³

Finally, this study highlights the urgent need to reframe environmental protection not as a peripheral concern of IHL, but as a core obligation tied to the survival of communities and ecosystems alike. By embedding legal safeguards for ecosystems, lowering outdated thresholds for harm, and advancing mechanisms for enforcement and restoration, this agenda seeks to realign the international legal order with the interconnected aims of peace, justice, and sustainable development. The law must evolve, not only to prosecute those who weaponize nature, but to preserve the ecological foundations upon which peace and human security ultimately depend.

V. CONCLUSION

Armed conflicts and environmental degradation form a vicious cycle that undermines global sustainability by exacerbating ecological and societal vulnerabilities. The escalation of conflicts, from 69 in 2018 to 110 in 2022, amplifies direct environmental damage, through deliberate or incidental destruction of critical infrastructure like dams, refineries, and ecosystems, and indirect impacts, such as altered land use, weakened governance, and military carbon emissions.

The destruction of the Nova Kakhovka Dam reveals critical deficiencies in the international legal framework governing environmental protection in armed conflicts. The incident likely violates key provisions of IHL, which protects dams from attacks that may release dangerous forces, and those which safeguards objects indispensable to civilian survival. It also breaches the customary no-harm rule, undermining Sustainable Development Goals (SDGs) 6, 2, and 15. The disaster's potential classification as a war crime under the Rome Statute, particularly for disproportionate attacks or starvation tactics, highlights the need for stronger accountability mechanisms, though evidentiary challenges in conflict zones complicate attribution.

The proposed reform agenda addresses these gaps through four key measures: strengthening Additional Protocol I and the ENMOD Convention by lowering evidentiary thresholds and expanding their scope to incidental harms; elevating environmental destruction to a grave breach under IHL and revising the Rome Statute to enhance ICC prosecutions; reinterpreting the Martens

¹⁶⁰ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, Judgment, 20 April 2010 (2010). ICJ Reports 14, 2010, para. 101.

¹⁶¹ PARIS AGREEMENT, Paris Agreement (2015). [2016] OJ L 282/4, 2015.

¹⁶² INTERNATIONAL LAW COMMISSION, Protection of the Environment in Relation to Armed Conflicts: Analytical Guide. available at https://legal.un.org/ilc/guide/8_7.shtml accessed 31 March 2025.

¹⁶³ BBC NEWS, What the Destruction of Kakhovka Dam Means for the Environment (2023). 2023, available at <https://www.bbc.com/news/science-environment-65849745> accessed 30 March 2025.

Clause to incorporate the precautionary principle, ensuring proactive environmental protection; and establishing an Environmental Protection Convention (EPC) to prohibit attacks on ecologically critical zones and mandate post-conflict restoration. Drawing on precedents like the Ottawa Convention and the UN Compensation Commission, the EPC would introduce enforceable standards for environmental harm, addressing limitations in existing IHL and International Environmental Law.

Despite challenges, including state resistance and enforcement against non-signatories, the Nova Kakhovka disaster underscores the urgent need to reframe environmental protection as a core obligation of IHL, integral to human security and global stability. By embedding robust legal safeguards, easing outdated thresholds, and promoting restoration, these reforms align IHL and International Criminal Law with 21st-century sustainability imperatives, ensuring accountability for ecological devastation and preserving the foundations of peace and development.

KEY WORDS

Armed Conflict, Environmental Degradation, Global Sustainability, International Humanitarian Law.

KEÚČOVÉ SLOVÁ

Ozbrojený konflikt, environmentálna degradácia, globálna udržateľnosť, medzinárodné humanitárne právo.

BIBLIOGRAPHY

Articles and Books

1. AL-DAWOODY, Ahmed, & THYNNE, Kelisiana. "Of Date Palms and Dialogue: Enhancing the Protection of the Natural Environment under International Humanitarian Law and Islamic Law." *International Review of the Red Cross* 106, no. 925 (2024): 350–65. <https://doi.org/10.1017/S1816383124000146>.
2. AKPOGHOM, Theresa Uzoamaka, WORLUH-OKOLIE, Nkechinyere Huomachi, Protection of the Environment under International Humanitarian Law Regime: Challenges and Way Forward (2024). *Journal of Environmental Law & Policy*, 2024. <https://doi.org/10.33002/jelp040202>
3. ARGREN, Ronnie. *The Obligation to Prevent Environmental Harm in Relation to Armed Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 2023. <https://doi.org/10.1017/S1816383123000231>
4. BEYGI HEIDARLOU, Hadi, BANJ SHAFIEL, Ahmad, ERFANIAN, Mahdi, TAYYEBI, Amin, ALIJANPOUR, Ahmad. *Armed Conflict and Land-Use Changes: Insights From Iraq-Iran War in Zagros Forests*. Amsterdam: Elsevier, 2020. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2020.102246>
5. BIRNIE, Patricia, BOYLE, Alan and REDGWELL Catherine, *International Law and the Environment* (4th edn, OUP, Oxford 2021). <https://doi.org/10.1093/he/9780199594016.001.0001>
6. BOTHE, Michael. *The Protection of the Environment in Times of Armed Conflict*. *German Yearbook of International Law*, 34, 1991, <https://www.jstor.org/stable/j.ctv1q6bcp5>

7. BOTHE, Michael, BRUCH, Carl, DIAMOND, Jordan, JENSEN, David. *International Law Protecting the Environment During Armed Conflict: Gaps and Opportunities*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. <https://doi.org/10.1017/S1816383110000597>
8. BOTHE, Michael. *Protection of the Environment in Relation to Armed Conflict—50 Years of Effort, and No End in Sight*. London: Sage Publications, 2023. <https://doi.org/10.1177/27538796231195601>
9. BROWNLIE, Ian. "5. State Responsibility and International Pollution: A Practical Perspective". *International Law and Pollution*, edited by Daniel Barstow Magraw, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1991, pp. 120-126. <https://doi.org/10.9783/9781512804003-007>.
10. CAHALAN, Robert F., *The Kuwait Oil Fires as Seen by Landsat*. *Journal of Geophysical Research*, Vol. 97, No. 14565, 1992. <https://doi.org/10.1029/92JD00799>
11. COHAN, John A. *Modes of Warfare and Evolving Standards of Environmental Protection Under the International Law of War*. *Florida Journal of International Law*: Vol. 15: Iss. 4, 2003. Available at: <https://scholarship.law.ufl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1434&context=fjil> (Accessed 04.07.2025)
12. DAS, Onita. *The Impact of Armed Conflict on Sustainable Development: A Holistic Approach*. The Hague: T.M.C. Asser Press, 2010. ISBN 9789067043113
13. DAS, Onita. *Environmental Protection, Security and Armed Conflict A Sustainable Development Perspective*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. 2013, <https://doi.org/10.4337/9781781004685>
14. DIENELT, Anne, *The Environment and the Laws of Armed Conflict*. In: *Armed Conflicts and the Environment*. Springer, Cham. 2022. https://doi.org/10.1007/978-3-030-99339-9_2
15. DINC, Pinar, EKLUND, Lisa. *Syrian Farmers in the Midst of Drought and Conflict: The Causes, Patterns, and Aftermath of Land Abandonment and Migration*. Abingdon: Taylor & Francis, 2024. <https://doi.org/10.1080/17565529.2023.2183151>
16. DINSTEIN, Yoram. *The Conduct of Hostilities Under the Law of International Armed Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316389591>
17. FARRER, Martin, *Destruction of Ukraine Dam Caused “Toxic Timebomb” of Heavy Metals, Study Finds* (2025). *The Guardian*, 2025, available at <https://www.theguardian.com/world/2025/mar/13/destruction-of-ukraine-kakhovka-dam-caused-toxic-timebomb-in-rivers-study-finds> accessed 21 March 2025.
18. FLECK, Dieter, *The Martens Clause and Environmental Protection in Relation to Armed Conflicts*. *Goettingen Journal of International Law*, Vol. 10, No. 25, 2020. doi: 10.3249/1868-1581-10-1-fleck.
19. HAMAD, Rawa, BALZTER, Heiko, KOLO, Kamal. *Assessment of Heavy Metal Release Into the Soil After Mine Clearing in Halgurd-Sakran National Park, Kurdistan, Iraq*. Berlin: Springer, 2019. <https://doi.org/10.1007/s11356-018-3641-5>
20. HELLER, Kevin J., LAWRENCE, Jessica C. *The Limits of Article 8(2)(b)(iv) of the Rome Statute, the First Ecocentric Environmental War Crime*. Rochester, NY: SSRN, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=979460.
21. HENCKAERTS, Jean-Marie, DOSWALD-BECK, Louise, *Customary International Humanitarian Law, Volume I: Rules* (2005), 143-147. Available at: <https://www.icrc.org/>

- sites/default/files/external/doc/en/assets/files/other/customary-international-humanitarian-law-i-icrc-eng.pdf.
22. HERNANDEZ, Claudia, PERALES, Hugo, JAFFEE, Daniel. “Without Food There Is No Resistance”: The Impact of the Zapatista Conflict on Agrobiodiversity and Seed Sovereignty in Chiapas, Mexico. Amsterdam: Elsevier, 2022. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2021.12.010>.
 23. HULME, Karen, Using International Environmental Law to Enhance Biodiversity and Nature Conservation During Armed Conflict (2022). *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 20, No. 1155, 2022. <https://doi.org/10.1093/jicj/mqac060>
 24. HULME, Karen, War Torn Environment: Interpreting the Legal Threshold (2004). ISBN: 978-90-47-40534-4
 25. Hulme, Karen. “Natural Environment.” Chapter. In *Perspectives on the ICRC Study on Customary International Humanitarian Law*, edited by Elizabeth Wilmshurst and Susan Breau, pp. 204–237. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511495182.009>
 26. JAMA, Osman M., LIU, Guijian, DIRIYE, Abdishakur W., YOUSAF, Balal, BASIRU, Ibrahim, ABDI, Abdulhakim M. Participation of Civil Society in Decisions to Mitigate Environmental Degradation in Post-Conflict Societies: Evidence From Somalia. Abingdon: Taylor & Francis, 2020. <https://doi.org/10.1080/09644016.2019.1688524>
 27. JENSEN, Eric T. The International Law of Environmental Warfare: Active and Passive Damage During Armed Conflict *Armed Conflict*, 38 *Vanderbilt Law Review* 145 (2021). Available at: <https://scholarship.law.vanderbilt.edu/vjtl/vol38/iss1/4>
 28. KALSHOVEN, Frits, ZEGVELD, Liesbeth. Constraints on the Waging of War: An Introduction to International Humanitarian Law. 4th ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. ISBN 9781107011663
 29. KAPOOR, Radhika, & LEWIS, Dustin A. “The Practice of the UN Security Council Pertaining to the Environment and Armed Conflict, 1945–2021.” *International Review of the Red Cross* 105, no. 924 (2023): pp. 1646–1667. <https://doi.org/10.1017/S1816383123000425>.
 30. LINDÉN, Olof, JERNLÖV, Arne, EGERUP, Johan, The Environmental Impacts of the Gulf War 1991 Interim Report IR-04-019 (2004). Available at: <https://pure.iiasa.ac.at/id/eprint/7427/1/IR-04-019.pdf> (accessed 17 May 2025)
 31. MALYSHEVA, Natalia, HUROVA, Anna. Environmental Consequences of the Kakhovka H.P.P. Destruction in Ukraine: Challenge and Opportunity for International Justice. London: *Journal of Environmental Law & Policy*, 2024. <https://doi.org/10.33002/jelp040104>
 32. MHANNA, Samir, HALLORAN, Liam J. S., ZWAHLEN, Fabienne, ASAAD, Abdel H., BRUNNER, Philip. Using Machine Learning and Remote Sensing to Track Land Use/Land Cover Changes Due to Armed Conflict. Amsterdam: Elsevier, 2023. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2023.165600>
 33. MILANOVIC, Marko, The Destruction of the Nova Kakhovka Dam and International Humanitarian Law: Some Preliminary Thoughts (2023). *EJIL: Talk!*, 2023, available at <https://www.ejiltalk.org/the-destruction-of-the-nova-kakhovka-dam-and-international-humanitarian-law-some-preliminary-thoughts/> (Accessed 31 March 2025).

34. NAKAMACHI, Mari. "THE INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE DECISION REGARDING THE GABCÍKOVO-NAGYMAROS PROJECT." *Fordham Environmental Law Journal*, vol. 9, no. 2, 1998, pp. 337–372. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/44174323>.
35. NESLEN, Arthur, Ukrainian Scientists Tally the Grave Environmental Consequences of the Kakhovka Dam Disaster *Science*, 2023, available at <https://www.science.org/content/article/ukrainian-scientists-tally-grave-environmental-consequences-kakhovka-dam-disaster> (Accessed 10 January 2025).
36. OKOWA, Phoebe. "Environmental Justice in Situations of Armed Conflict." Chapter. In *Environmental Law and Justice in Context*, edited by Jonas Ebbesson and Phoebe Okowa, pp.231–252. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511576027.013>
37. PEREZ, Antonio F. Legal Frameworks for Economic Transition in Iraq - Occupation under the Law of War vs. Global Governance under the Law of Peace, 18 *Transnat'l Law*. 53 (2004). Available at: <https://scholarlycommons.pacific.edu/globe/vol18/iss1/8>
38. PIMIENTO CHAMORRO, Sandra, HAMMOND, Edward. *Addressing Environmental Modification in Post-Cold War Conflict*. Edmonds, WA: The Sunshine Project, 2001. <http://www.edmonds-institute.org/pimiento.html>
39. PUNDIR, Pallavi. These Bombs Were Planted During World War II. They're Still Killing People. New York: Vice, 2021. <https://www.vice.com/en/article/93y8bz/ww2-bombs-still-killing-people>
40. RAJAEIFAR, Mohammad A., BELCHER, Oliver, PARKINSON, Stuart, NEIMARK, Benjamin, WEIR, Doug, ASHWORTH, Kirsti, LARBI, Reuben, HEIDRICH, Oliver. *Decarbonize the Military-Mandate Emissions Reporting*. London: Nature Publishing Group, 2022. <https://doi.org/10.1038/d41586-022-03444-7>
41. SALMAN, Salman. M. A. The Helsinki Rules, the UN Watercourses Convention and the Berlin Rules: Perspectives on International Water Law. *International Journal of Water Resources Development*, 23(4), 2007, pp.625–640. <https://doi.org/10.1080/07900620701488562>
42. SANDOZ, Yves, SWINARSKI, Christophe, ZIMMERMANN, Bruno. *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*. Geneva: Martinus Nijhoff Publishers, 1987. ISBN 9789024734603
43. SCHABAS, William, *The ICC and Non-Party States: Windsor Y.B. Access Just.* Vol. 28 No. 1 (2) DOI: <https://doi.org/10.22329/wyaj.v28i1.4488>
44. SCHMITT, Michael N. "War and the Environment: Fault Lines in the Prescriptive Landscape." Chapter. In *The Environmental Consequences of War: Legal, Economic, and Scientific Perspectives*, edited by Jay E. Austin and Carl E. Bruch, 87–136. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511522321.007>
45. SCHMITT, Michael N., *Green War: An Assessment of the Environmental Law of International Armed Conflict*. In: *Essays on Law and War at the Fault Lines*. T.M.C. Asser Press. (2011) https://doi.org/10.1007/978-90-6704-740-1_8
46. SCHINDLER, Dietrich, and TOMAN, Jiří, eds. *Laws of Armed Conflicts*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2004. ISBN 90-04-13818-8.
47. SCHWABACH, Aaron. *International Environmental Disputes: A Reference Handbook*. Santa Barbara: ABC-CLIO, 2006. ISBN 9781851097784

48. SHUMILOVA, Oleksandra V., Environmental Effects of the Kakhovka Dam Destruction by Warfare in Ukraine (2025). Science, 2025, available at <https://www.science.org/doi/10.1126/science.adk1855>.
49. SHUMILOVA, Oleksandra, TOCKNER, Klement, SUKHODOLOV, Alexander, KHILCHEVSKYI, Valentyn, DE MEESTER, Luc, STEPANENKO, Sergiy, TROKHYMENKO, Grygorii, HERNANDEZ-AGUERO, Jose A., GLEICK, Peter. Impact of the Russia–Ukraine Armed Conflict on Water Resources and Water Infrastructure. London: Nature Publishing Group, 2023. <https://doi.org/10.1038/s41893-023-01098-0>.
50. SOLF, Waldemar A. Article 55: Protection of the Natural Environment. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1982. ISBN 9789024726356
51. SOLOKHA, Maksym, PEREIRA, Paulo, SYMOCHKO, Lyudmyla, VYNOKUROVA, Nataliia, DEMYANYUK, Olena, SEMENTSOVA, Kateryna, INACIO, Miguel, BARCELO, Damia. Russian-Ukrainian War Impacts on the Environment: Evidence From the Field on Soil Properties and Remote Sensing. Amsterdam: Elsevier, 2023. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2023.166122>
52. UNRUH, Jon, WILLIAMS, Richard. Land and Post-Conflict Peacebuilding. Abingdon: Routledge, 2013. ISBN 9781849712316
53. VAN STEENBERGHE, Raphaël. The Interplay between International Humanitarian Law and International Environmental Law: Towards a Comprehensive Framework for a Better Protection of the Environment in Armed Conflict, Journal of International Criminal Justice, Volume 20, Issue 5, November 2022, pp. 1123–1154, <https://doi.org/10.1093/jicj/mqac062>.
54. VERWEY, Wil. D. Protection of the environment in times of armed conflict: In search of a new legal perspective. Leiden Journal of International Law, 8(1),1995,pp. 7–40. <https://doi.org/10.1017/S0922156500003083>
55. VÖNEKY, Silja, The ENMOD Convention. Myjer/Marauhn (eds.), Research Handbook on International Arms Control Law, 2022, pp. 360-376, <https://www.e-elgar.com/shop/gbp/research-handbook-on-international-arms-control-law-9781788111898.html>, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3706282>
56. VYSHNEVSKYI, Viktor, SHEVCHUK, Serhii, KOMORIN, Viktor, OLEYNIK, Yuriy, GLEICK, Peter. The Destruction of the Kakhovka Dam and Its Consequences. Abingdon: Taylor & Francis, 2023. <https://doi.org/10.1080/02508060.2023.2244366>
57. WEINTHAL, Erika, SOWERS, Jeannie. Targeting Infrastructure and Livelihoods in the West Bank and Gaza. Oxford: Oxford University Press, 2019. <https://doi.org/10.1093/ia/iiz015>.
58. WESTING, Arthur H. Herbicides in War: The Long-Term Ecological and Human Consequences. London: Taylor & Francis, 1984. ISBN 9780850662658
59. YUZON, Ensign Florencio J. "Deliberate Environmental Modification Through the Use of Chemical and Biological Weapons: "Greening" the International Laws of Armed Conflict to Establish an Environmentally Protective Regime." American University, International Law Review 11, no. 5 (1996): 793-846. Available at: <https://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1413&context=auilr&httpsredir=1&referer=>
60. ZEITOUN, Mark, EID-SABBAGH, Karim, LOVELESS, Jeremy. The Analytical Framework of Water and Armed Conflict: A Focus on the 2006 Summer War Between Israel and Lebanon. Hoboken: Wiley, 2014. <https://doi.org/10.1111/disa.12026>

Documents and Judgments

1. CONVENTION (II) WITH RESPECT TO THE LAWS AND CUSTOMS OF WAR ON LAND. 32 Stat. 1803, 1899, preamble.
2. CONVENTION (IV) RESPECTING THE LAWS AND CUSTOMS OF WAR ON LAND, The Hague, 18 October 1907. Available at: <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/hague-conv-iv-1907>
3. CONVENTION ON THE PROHIBITION OF MILITARY OR ANY OTHER HOSTILE USE OF ENVIRONMENTAL MODIFICATION TECHNIQUES, (ENMOD)(1976). 1108 UNTS 151, 1976, Available at: <https://disarmament.unoda.org/enmod/>
4. CONVENTION ON THE PROHIBITION OF THE USE, STOCKPILING, PRODUCTION AND TRANSFER OF ANTI-PERSONNEL MINES AND ON THEIR DESTRUCTION. 2056 UNTS 211, 1997.
5. CONVENTION ON CIVIL LIABILITY FOR DAMAGE RESULTING FROM ACTIVITIES DANGEROUS TO THE ENVIRONMENT. Strasbourg: Council of Europe, 1993. ETS No. 150.
6. Dr. Efthymis Lekkas in News24/7, 'Ukraine: Chersona "sank" after the dam blew up - Shocking frames of the water disaster' (7 June 2023) <<https://www.news247.gr/kosmos/oykrania-i-chersona-vythistike-meta-tin-anatinaxi-toy-fragmatos-syggklonistika-kare-apo-tin-ydatinikatastrofi.10070631.htm> (Accessed 6 August 2025)
7. GENEVA ACADEMY, Today's Armed Conflicts , 2024, available at <https://geneva-academy.ch/galleries/today-s-armed-conflicts> .
8. GENEVA CONVENTION RELATIVE TO THE PROTECTION OF CIVILIAN PERSONS IN TIME OF WAR, 75 UNTS 287, 1949, Art. 147.
9. INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY. Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage. Vienna: IAEA, 1963. UN Doc. INFCIRC/500.
10. INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS, Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949 (1987), 1450.
11. INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS, Guidelines for Military Manuals and Instructions on the Protection of the Environment in Times of Armed Conflict (1994). UNGA Res. 49/50, 1994.
12. INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS, Guidelines on the Protection of the Natural Environment in Armed Conflict (2020).
13. INTERNATIONAL CONFERENCE OF BRUSSELS. Project of an International Declaration Concerning the Laws and Customs of War. Brussels: ICRC, 1874. <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/brussels-decl-1874>
14. INTERNATIONAL CONFERENCE OF GENEVA. Geneva Conventions for the Protection of War Victims. Geneva: ICRC, 1949.
15. INTERNATIONAL CONFERENCE OF GENEVA. Protocol for the Prohibition of the Use of Asphyxiating, Poisonous or Other Gases, and of Bacteriological Methods of Warfare. Geneva: ICRC, 1925. <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/geneva-gas-prot-1925>
16. INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua), Judgment, 2 February 2018 (2018). ICJ Reports 15, 2018.

17. INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia), Judgment, 25 September 1997 (1997). ICJ Reports 7, 1997.
18. INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, 8 July 1996 (1996). ICJ Reports 226, 1996.
19. INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, North Sea Continental Shelf (Germany v. Denmark; Germany v. Netherlands), Judgment, 20 February 1969 (1969). ICJ Reports 3, 1969.
20. INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Judgment, 20 April 2010 (2010). ICJ Reports 14, 2010.
21. INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Case Concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda). The Hague: ICJ, 2005. ICJ Reports 2005.
22. INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo, Judgment, ICC-01/04-01/06, 14 March 2012.
23. INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir, Warrant of Arrest. The Hague: ICC, 2009. ICC-02/05-01/09.
24. INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNAL FOR THE FORMER YUGOSLAVIA. Final Report to the Prosecutor by the Committee Established to Review the NATO Bombing Campaign Against the Federal Republic of Yugoslavia. The Hague: ICTY, 2000. https://www.icty.org/x/file/About/OTP/otp_report_nato_bombing_en.pdf
25. INTERNATIONAL LAW COMMISSION, Draft Principles on Protection of the Environment in Relation to Armed Conflicts (2022). UN Doc. A/77/10, 2022.
26. INTERNATIONAL LAW COMMISSION. Draft Code of Crimes Against the Peace and Security of Mankind (Part II): Including the Draft Statute for an International Criminal Court. New York: United Nations, 1996. https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/7_4_1996.pdf
27. INTERNATIONAL MILITARY CONFERENCE OF SAINT PETERSBURG. Declaration Renouncing the Use, in Time of War, of Explosive Projectiles Under 400 Grammes Weight. Saint Petersburg: ICRC, 1868. <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/st-petersburg-decl-1868>
28. INTERNATIONAL MILITARY TRIBUNAL. Judgment of the International Military Tribunal at Nuremberg. Nuremberg: IMT, 1946. https://crimeofaggression.info/documents/6/1946_Nuremberg_Judgement.pdf
29. PROTOCOL ADDITIONAL TO THE GENEVA CONVENTIONS of 12 August 1949, and Relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (1977). 1125 UNTS 3, 1977,
30. ROME STATUTE OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 1998. 2187 UNTS 90, 1998, Arts. 8(2)(b)(iv), 8(2)(b)(xxv).
31. SAN REMO MANUAL ON INTERNATIONAL LAW APPLICABLE TO ARMED CONFLICTS AT SEA(1994). Available at: <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/san-remo-manual-1994>
32. STOP ECOCIDE FOUNDATION, Independent Expert Panel for the Legal Definition of Ecocide, 2021, Available at <https://tinyurl.com/3x39nc3h>

33. UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP), 'Protecting the Environment during Armed Conflict: An Inventory and Analysis of International Law' (UNEP, Switzerland 2009)
34. UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP) and UNITED NATIONS CENTRE FOR HUMAN SETTLEMENTS, The Kosovo Conflict: Consequences for the Environment and Human Settlements, 1999, Available at: www.unep.org/resources/assessment/kosovo-conflict-consequences-environment-and-human-settlements
35. UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE LAW OF THE SEA. New York: United Nations, 1982. UN Doc. A/CONF.62/122.
36. UNITED NATIONS DIPLOMATIC CONFERENCE OF PLENIPOTENTIARIES ON THE ESTABLISHMENT OF AN INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. Rome Statute of the International Criminal Court. Rome: United Nations, 1998. UN Doc. A/CONF.183/9.
37. UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. Convention for the Protection of the Marine Environment and the Coastal Region of the Mediterranean. Nairobi: UNEP, 1995. UN Doc. UNEP(OCA)/MED IG.6/7.
38. UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. Lebanon Post-Conflict Environmental Assessment. Nairobi: UNEP, 2007. https://postconflict.unep.ch/publications/UNEP_Lebanon.pdf
39. UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. Protecting the Environment During Armed Conflict: An Inventory and Analysis of International Law. Nairobi: UNEP, 2009.
40. UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. Convention on the Prohibition of Military or Any Other Hostile Use of Environmental Modification Techniques. New York: United Nations, 1976. UN Doc. A/31/39.
41. UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. Resolution 70/1. New York: United Nations, 2015. UN Doc. A/RES/70/1.
42. UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. Rio Declaration on Environment and Development. New York: United Nations, 1992. UN Doc. A/CONF.151/26 (Vol. I).
43. UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS. Syria: Attacks on Water Infrastructure. New York: UNOCHA, 2020. <https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/syria-attacks-water-infrastructure>
44. UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. Resolution 687. New York: United Nations, 1991. UN Doc. S/RES/687.
45. UNITED NATIONS WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. Our Common Future. Oxford: Oxford University Press, 1987. ISBN 9780192820808
46. UNITED STATES MILITARY TRIBUNAL, NUREMBERG. United States v. Wilhelm List et al. (Hostages Case). Nuremberg: NMT, 1948. 11 Trials of War Criminals Before the Nuremberg Military Tribunals 1230.

CONTACT DETAILS OF THE AUTHOR

Dr. Adnan Mahmutovic, Ph.D., LL.M

ORCID ID: 0000-0002-3553-2870

Assistant Professor of Law

Al Yamamah University, College of Law, Saudi Arabia

Phone number: +966 595 506 664

E-mail: a_mahmutovic@yu.edu.sa

POCTIVÝ ZÁMĚR V ODDLUŽENÍ VE SVĚTLE NOVELY Č. 252/2024¹

HONEST INTENT IN DEBT RELIEF IN LIGHT OF AMENDMENT NO. 252/2024

Tomáš Moravec² - David Machač³

<https://doi.org/10.33542/SIC2025-2-08>

ABSTRAKT

Článek zkoumá instituty oddlužení, které chrání věřitele před nepoctivostí dlužníka a zda schválenou novelou insolvenčního zákona provedenou zákonem č. 252/2024 Sb. jsou naplněny deklarované cíle. Tedy jak jsou zpřísněny požadavky pro řádné plnění povinností dlužníka a jak jsou posílena opatření působící proti zneužití institutu oddlužení ze strany nepoctivého dlužníka. Východiskem je analýza judikatury Nejvyššího soudu a Vrchních soudů České republiky, na jejímž základě jsou definována kritéria posuzování poctivosti záměru v soudní praxi a jejich vývoj v čase. Dále je zkoumána povinnost vynakládat veškeré úsilí, které po dlužníku v oddlužení lze spravedlivě požadovat, k plnému uspokojení pohledávek svých věřitelů, praktické dopady této povinnosti a její návaznost na požadavek poctivosti záměru dlužníka.

ABSTRACT

The article examines mechanisms that protect creditors from debtor dishonesty in debt relief procedure and evaluates whether the declared objectives have been achieved by the amendment to the Insolvency Act enacted through Act No. 252/2024 Coll. Specifically, it explores how the requirements for proper compliance with the debtor's obligations have been tightened and how measures to prevent the misuse of debt relief by dishonest debtors have been strengthened. The starting point is an analysis of the case law of the Supreme Court and the High Courts of the Czech Republic, based on which criteria for assessing the honesty of intent in judicial practice are defined, along with their development over time. Furthermore, the article examines the obligation to make every effort reasonably required of a debtor in debt relief to fully satisfy the claims of their creditors, the practical implications of this obligation, and its connection to the requirement for the debtor's honest intent.

I. ÚVOD

Oddlužení doznává pravidelně v úpravě insolvenčního zákona značných a podstatných změn a poslední úpravy byly ovlivněny i implementací směrnice Evropské rady a Parlamentu 2019/1023. V rámci novelizací lze zmínit nejdůležitější novely insolvenčního zákona, které měnily oddlužení, a to zejména novelu z roku 2017, provedenou zákonem č. 64/2017 Sb., dále

¹ Článek byl zpracovaný v rámci řešení projektu Interní grantové soutěže Vysoké školy ekonomické v Praze, IGA 43/2024 „Dishonest intent in rehabilitation methods of prevention and resolution of insolvency“.

² Doc. JUDr. Ing., PhD., Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta mezinárodních vztahů, Praha, Česká republika
Prague University of Economics and Business, Faculty of International Relations, Prague, Czech Republic.

³ Mgr. Ing., Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta mezinárodních vztahů, Praha, Česká republika
Prague University of Economics and Business, Faculty of International Relations, Prague, Czech Republic.

tzv. oddlužovací novelu z roku 2019, provedenou zákonem č. 31/2019 Sb. a novelu z roku 2020 provedenou zákonem č. 191/2020 Sb., která zrovnoprávnila postavení podnikajících a nepodnikajících fyzických osob. Poslední zásadní novela transponující směrnici 2019/1023, konkrétně články 20, 21, 23 a 24, je provedena zákonem č. 252/2004 Sb.⁴ Tato novela umožňuje fyzickým osobám se rychleji dostat z dluhové pasti, vrátit se do legální sféry ekonomiky a znovu se zapojit do běžného společenského a hospodářského života.⁵

Důvodová zpráva k novele provedené zákonem č. 252/2004 Sb. řadí mezi hlavní principy novely zejména implementaci směrnice 2019/1023, zefektivnění a zjednodušení řízení o oddlužení, zajištění druhé šance pro všechny poctivé dlužníky, zajištění rovných požadavků pro dlužníky, zpřísnění požadavků na řádné plnění povinností dlužníka a posílení opatření působící proti možnému zneužití institutu oddlužení ze strany nepoctivého dlužníka. Ve slovenském právním řádu byla směrnice implementována zákonem č. 111/2022 Z. z. o riešení hroziaceho úpadku.⁶

Cílem článku je tak zkoumání, zda schválená novela provedená zákonem č. 252/2004 Sb. naplnila své principy, zejména jak zpřísnuje požadavky pro řádné plnění povinností dlužníka a jak posiluje opatření působící proti řádnému zneužití institutu oddlužení ze strany nepoctivého dlužníka.

V článku tak ověřujeme dvě hypotézy a to:

- že novela provedená zákonem č. 252/2024 Sb. zpřísnuje požadavky na řádné plnění povinností
- že posiluje opatření působící proti zneužití institutu oddlužení ze strany nepoctivého dlužníka.

Pokládáme si tak otázku, zda jsou naplněny deklarované cíle novely uvedené v důvodové zprávě či nikoliv.

V rámci zkoumání vycházíme z předpokladu, že hlavním ochranným instrumentem je institut nepoctivého záměru, který má chránit věřitele a tento institut působí jako vstupní bariéra do oddlužení a následně ve spojení s dalšími ustanoveními by měl být kontrolním mechanismem pro plnění povinností dlužníka. V článku vycházíme z metodologie, že určíme principy a pravidla regulující plnění povinností dlužníka a obranu proti zneužití před touto novelou a porovnáme tyto principy a pravidla po přijaté novele s pravidly a principy deklarovanými v důvodové zprávě k novele provedené zákonem č. 252/2024 Sb. To, že institut poctivého záměru má být právě hraničním určovatelem uvádí i důvodová zpráva k novele provedené zákonem č. 252/2024 Sb., jehož nedostatek má legitimovat odchylky od mírnějšího režimu oddlužení.

Nutno je upozornit, že odhadnuté riziko zneužití insolvenční úpravy nemá být vysoké a má se pohybovat dle Evropská komise na úrovni 4-6%.⁷

Máme za to, že s ohledem na přechodná ustanovení zkoumání stavu před novelou může být přínosné pro právní praxi, jelikož s ohledem na provedenou rešerši literatury jsme dospěli k závěru, že uvedené významné české novely nejsou v odborné literatuře zkoumány.

⁴ Zákon č. 252/2024 Sb., kterým se mění zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 119/2001 Sb., kterým se stanoví pravidla pro případy souběžně probíhajících výkonů rozhodnutí, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správciích, ve znění pozdějších předpisů.

⁵ Vládní návrh zákona – sněmovní tisk 491/0.

⁶ Srov. DOLNÝ, J. *Testovanie úpadku a hroziaceho úpadku dlžníka z pohľadu slovenského právneho poriadku*. Studia Iuridica Cassoviensia, rok: 2023, číslo: 2, na straně 4, DOI: 10.33542/SIC2023-2-01.

⁷ Srov. European Commission: *Impact Assessment on a New Approach to Business Failure and Insolvency*, s. 22. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/\(...\)/swd_2014_0061_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/(...)/swd_2014_0061_en.pdf). K evropské úpravě: VARONA, F. et al. *Discharge and entrepreneurship in the preventive restructuring directive*. International Insolvency Review, 2020, číslo 1, s. 8-31. DOI: 10.1002/iir.1369.

Dílčím problémem splnění oddlužení po oddlužovací novele se zabývá Řeháček,⁸ který zdůrazňuje povinnost dlužníka vyvinout veškeré úsilí, které po něm lze spravedlivě požadovat, k plnému uspokojení pohledávek svých věřitelů, a poté Kozák a Zrůst,⁹ kteří dospívají k závěru, že mantinely pro soudní úvahu jsou čitelné a poměrně dobře vymezitelné. Oddlužovací novelu zkoumá Strnad,¹⁰ kterou hodnotí kladně, ale předjímá, že budou přijímány další změny. Dvořáková po přijetí oddlužovací novely připomíná, že „je to zejména věřitel, kdo má oprávnění, a dlužník je tou osobou, která má z daného právního vztahu zásadní povinnost – povinnost splnit svůj dluh. Dluh, který na sebe v důsledku své svobodné vůle převzal a k jehož splnění se zavázal.“¹¹ Vyváženost práv a povinností mezi dlužníkem a věřitelem v evropské úpravě zkoumá Jokubauskas.¹²

Podmínkami povolení oddlužení se zabývá Mašek.¹³ Komentářová literatura k insolvenčnímu zákonu taktéž nezahrnuje zkoumanou problematiku a novelizovanou úpravu insolvenčního zákona.¹⁴

Autorem monografií týkající se oddlužení před novelami je Smolík.¹⁵ Oddlužení podnikatelů zkoumá Kurz.¹⁶

K problematice článku má nejbližší článek zkoumající poctivým záměr od Jirmáska,¹⁷ ve kterém je zkoumána rozhodovací praxe a není definován pojem poctivého záměru. Jirmásek vymezil několik skutkových podstat nepoctivého záměru, přičemž zdůrazňuje, že je nutno tyto skutkové podstaty zkoumat individuálně. Tyto skutkové podstaty dle Jirmáska¹⁸ spočívají:

- v předchozí trestné činnosti dlužníka
- ve sjednání předinsolvenční půjčky
- v neuvedení dluhů v seznamu závazků
- v neuvedení majetku v seznamu majetku
- v předinsolvenčním odklonění majetku,
- v neuvedení příjmů dlužníka
- v zatajení dřívější úpadkového řízení
- v uzavření darovací smlouvy
- v neochotě platit všechny dluhy
- v neochotě platit výživné.

Lze uzavřít, že tyto skutkové podstaty vycházejí z úpravy oddlužení, která se týkala nepodnikatelů, ale lze je vztáhnout i na dlužníky podnikatele. U podnikatelů lze uvažovat o skutkové podstatě spočívající v tom, že odkloní část příjmů v důsledku uzavření smluv o zprostředkování na jiné spřízněné subjekty nebo bude docházet k účelovému navýšení nákladů či odložení příjmů u dlouhodobých smluv.

⁸ ŘEHÁČEK, O. *Splnění oddlužení* Bulletin advokacie, rok: 2019, číslo: 5, na straně 30.

⁹ KOZÁK, J.; ZRŮST, L. *Splnění oddlužení podle novely - nové podmínky, nové možnosti, nové otázky*, Soukromé Právo, rok: 2019, číslo: 2, na straně 2.

¹⁰ STRNAD, Z. *Desatero oddlužovací novely*, Komorní listy, rok: 2019, číslo: 1, na straně 23.

¹¹ DVOŘÁKOVÁ, V. *Kam až povede lidská benevolence aneb oddlužení jako zbraň dlužníka na věřitele*, Bulletin advokacie, rok: 2020, číslo: 5, na straně 29.

¹² JOKUBAUSKAS, R. *Discharge of Debts of Insolvent Entrepreneurs Under the Restructuring and Insolvency Directive*, Utrecht Law Review, rok: 2023, číslo: 1, s. 64–75 DOI: 10.5334/ujel.606.

¹³ MAŠEK, J. *Povolení oddlužení* Bulletin advokacie, rok: 2019, číslo: 5, na straně: 28.

¹⁴ Srov. SPRINZ, P., JIRMÁSEK, T., ŘEHÁČEK, O., VRBA, M., ZOUBEK, H. a kol., *Insolvenční zákon*, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2019, ISBN: 978-80-7400-753-8. MORAVEC, T., KOTOUČOVÁ, J. a kol. *Insolvenční zákon*, 4. vydání, Praha, C. H. Beck 2021 ISBN: 978-80-7400-849-8. KOZÁK, J. a kol. *Insolvenční zákon. Komentář*, 5. vydání, ASPI, 2019 ISBN: 978-80-7598-578-1.

¹⁵ SMOLÍK, P. *Oddlužení v právním řádu ČR*. 1. vydání Praha, C. H. Beck, 2016, ISBN 978-80-7400-617-3.

¹⁶ KURZ, P. *Oddlužení podnikatelů*, Obchodní Právo., rok: 2019, číslo: 3, na straně 27.

¹⁷ JIRMÁSEK, T. *S poctivostí nejdál dojdeš* Právní rozhledy, rok: 2015, číslo: 23-24, na straně 811.

¹⁸ JIRMÁSEK, T. *S poctivostí nejdál dojdeš* Právní rozhledy, rok: 2015, číslo: 23-24, na straně 811.

Nepoctivý záměr je zkoumán v některých zahraničních úpravách, zejména při změnách legislativy.¹⁹

II. POCTIVÝ ZÁMĚR A STÁVAJÍCÍ POVINNOSTI DLUŽNÍKA

Podle § 395 insolvenčního zákona nelze do oddlužení vstoupit, je-li oddlužením sledován nepoctivý záměr. Posouzení, zda dlužník žádající o oddlužení jedná poctivě, je logicky navázáno na hodnocení skutečností, které se udály v určitém časovém rámci, zpravidla před zahájením insolvenčního řízení až do rozhodnutí o povolení oddlužení. 20 Pokud by se tyto skutečnosti projevily později, tj. od povolení oddlužení do schvalování oddlužení, povedou ke zrušení oddlužení, a při osvobození dlužníka od placení jeho dluhů mohou zapříčinit neosvobození od placení jeho dluhů. Pokud je vydáno usnesení o osvobození dlužníka od placení jeho dluhů, tak lze toto odejmout do uplynutí 3 let od vydání tohoto usnesení.

Otázkou je, jak by měla být posuzována poctivost dlužníka a v jakém vztahu je insolvenční úprava poctivosti k obecné úpravě poctivosti v § 6 ObčZ a zda se uplatní slabší citlivost k aspektům sociální spravedlnosti je v režimu podnikatelů.²¹ Poctivost je totiž objektivním měřítkem jakéhokoliv jednání, nikoliv subjektivní pohled soudce či jiné osoby na ně.²² V insolvenční oblasti Jirmásek upozorňuje na subjektivní vnímání poctivosti ze strany jedince,²³ přičemž se lze shodnout, že by se mělo jednat o čestné, bezúhonné, férové jednání. Pro objektivizaci poctivosti může být otázkou, zda vyjít z teorie práva, že právo mělo být i etickým minimem.²⁴ Z takového pojetí by pak právo mělo upravit či vymezit nepoctivý záměr či poctivost demonstrativně nebo by soudy měly vyložit tento neurčitý pojem nepoctivého záměru. Girgis uvádí, že dobrá víra má přísnější režim, než nepoctivost.²⁵

Posuzování některých individuálních situací i tak může být obtížené,²⁶ jelikož k posuzování dlužníka nelze přistoupit mechanicky. Předepisovat soudu, prostřednictvím jakých prostředků má zkoumat okolnosti případu by taktéž odporovalo zásadě volného hodnocení důkazů zakotvené v ustanovení § 132 o. s. ř.27

Rozhodovací praxe je jednotná v názoru, potvrzeném rozhodnutím Nejvyššího soudu č. j. KSPH 55 INS 316/2008, 29 NSČR 14/2009-B-65 ze dne 28. 7. 2011, zveřejněným ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek pod R 14/2012, že zákonodárce zde zvolil konstrukci generální klauzule, tedy obecného požadavku na poctivost záměru dlužníka, doplněnou demonstrativním výčtem případů, kdy má být na nepoctivý záměr usuzováno. Samotná

¹⁹ GIRGIS, J. *A Generalized Duty of Good Faith in Insolvency Proceedings: Effective or Meaningless?* Canadian Business Law Journal, 2020, s. 111, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3726682>.

²⁰ JIRMÁSEK, T. *S poctivostí nejdál dojdeš* Právní rozhledy, rok: 2015, číslo: 23-24, na straně 811.

²¹ Usnesení NS ČR ze dne 20.12.2017 sp.zn. 5 Cdo 777/2017.

²² PETROV, J., VÝTISK, M., BERAN, V. a kol. *Občanský zákoník. Komentář*. 2. vydání (3. aktualizace). Praha, C. H. Beck, 2024, ISBN: 978-80-7400-747-7.

²³ JIRMÁSEK, T. *S poctivostí nejdál dojdeš* Právní rozhledy, rok: 2015, číslo: 23-24, na straně 811.

²⁴ JELINEK, G. *Die sozioethische Bedeutung vom Recht, Unrecht und Strafe*. 2. Auflage. Berlin Verlag von o. Häring, 1908 s.45.

²⁵ GIRGIS, J. *A Generalized Duty of Good Faith in Insolvency Proceedings: Effective or Meaningless?* Canadian Business Law Journal, 2020, s 113.

²⁶ JIRMÁSEK, T. *S poctivostí nejdál dojdeš* Právní rozhledy, rok: 2015, číslo: 23-24, na straně 811 „je ovšem třeba mít na paměti, že o způsob řešení svého úpadku oddlužením typově žádají i osoby, které si úpadkovou situaci (nebo hrozící úpadek) přivodily do jisté míry lehkomyšlným, marnotratným nebo obecně málo zodpovědným přístupem ke svým majetkovým záležitostem (počínaje tzv. řetězením úvěrů a půjček a konče třeba i utrácením peněz v hracích automatech), ale v určité fázi života (zpravidla časově úzce propojené dobou zahájení insolvenčního řízení) se rozhodly tento přístup změnit a své ekonomické potíže řešit smysluplnou cestou v insolvenčním řízení. Je-li taková proměna opravdová (o čemž by se měl soud přesvědčit v insolvenčním řízení ve vazbě na vše, co v něm vyšlo najevo ve fázích rozhodování o návrhu na povolení oddlužení a o schválení oddlužení, a k čemuž v době po povolení oddlužení slouží schůze věřitelů, které se dlužník musí povinně účastnit a zodpovědět všechny dotazy přítomných věřitelů, soudu i insolvenčního správce), není důvod vylučovat dlužníka a priori z režimu oddlužení.“

²⁷ Usnesení NS ČR z 30.ledna 2014, č.j. 29 NSČR 8/2012-B-49.

generální klauzule je normou s relativně neurčitou hypotézou, tedy normou, kdy zákonodárce žádná kritéria do textu zákona nenapsal a ponechal na rozhodovací praxi insolvenčních soudů, aby v konkrétních případech posoudily, zda jde o nepoctivý záměr, a tak vlastně kritéria posuzování poctivosti záměru postupně definovaly judikatorně.²⁸

Máme za to, že insolvenční nepoctivost naplní i jednání ve vztahu k věřitelům, které budou odporovat i obecným ustanovením o poctivosti. Ve specifických případech může být i rozdíl při posuzování osob fyzické osoby podnikatele či nepodnikatele, když právě jednání profesionála může mít slabší citlivost k aspektům sociální spravedlnosti.

Insolvenční zákon po celou dobu své účinnosti obsahuje samostatné ustanovení ukládající insolvenčnímu soudu zamítnout návrh na povolení oddlužení pro lehkomyslný nebo nedbalý přístup dlužníka k plnění povinností²⁹. Insolvenční zákon tak postihuje ve všech fázích rozhodování o oddlužení jednak jednání dlužníka proti insolvenčním pravidlům ve formě nedbalosti, anebo ve formě úmyslu, tedy nepoctivého záměru. Souhrnné hodnocení jednotlivých nedbalostí může založit (i ve spojení s dalším chováním dlužníka v průběhu insolvenčního řízení) důvodný předpoklad insolvenčního soudu, že oddlužením je sledován nepoctivý záměr.³⁰ Porušení povinností dlužníka v insolvenčním řízení musí dosahovat určité intenzity, odůvodňující předpoklad, že oddlužením sleduje nepoctivý záměr.³¹

Rozlišování důvodů pro zamítnutí návrhu na povolení oddlužení (případně zrušení již povoleného návrhu nebo nepřiznání osvobození od povinnosti placení zbytku dluhů, případně odejmutí tohoto osvobození) nabylo na významu v souvislosti s novým zněním § 395 odst. 4 insolvenčního zákona, které obsahuje zvláštní hmotněprávní účinek rozhodnutí insolvenčního soudu znemožňující úspěšně podat nový návrh na povolení oddlužení po dobu pěti let od pravomocného zjištění nepoctivého záměru téhož dlužníka. Toto ustanovení bylo do insolvenčního zákona vloženo zákonem č. 31/2019 Sb. s účinností od 1. června 2019 a jeho cílem dle důvodové zprávy je lépe chránit zájem věřitelů právě znemožněním opakovaného podávání insolvenčního návrhu, který by umožňoval nepoctivému dlužníku svůj záměr lépe skrýt.

Nejvyšší soud konstantně trvá na požadavku, aby pro aplikaci § 395 odst. 4 insolvenčního zákona byl nepoctivý záměr dlužníka vyjádřen výrokem soudního rozhodnutí. Rozhodnutí insolvenčního soudu, která takový výrok neobsahují, nejsou způsobilým podkladem (důvodem) pro zamítnutí návrhu na povolení oddlužení podle § 395 odst. 4 insolvenčního zákona.³² Vyloučení postupu podle ustanovení § 395 odst. 4 insolvenčního zákona nezabavuje insolvenční soud možnosti (a povinnosti) zabývat se důvody, pro které insolvenční soud v předchozím insolvenčním řízení návrh na povolení oddlužení zamítl nebo oddlužení neschválil anebo již schválené oddlužení zrušil, samostatně, v rámci zkoumání předpokladů pro povolení oddlužení v režimu § 395 odst. 1 písm. a) insolvenčního zákona.³³

Požadavek, aby hmotněprávní účinek, který vyvolává (vzhledem k § 395 odst. 4 insolvenčního zákona) zamítnutí návrhu na povolení oddlužení, neschválení oddlužení nebo zrušení schváleného oddlužení proto, že lze důvodně předpokládat, že dlužník sleduje návrhem na povolení oddlužení nepoctivý záměr, byl vyjádřen výrokem soudního rozhodnutí, se uplatní pro všechna insolvenční řízení vedená na majetek dlužníka podle insolvenčního zákona ve znění účinném od 1. června 2019.³⁴

²⁸ KRHUT, R. *Poctivý záměr v oddlužení*. Bulletin advokacie rok: 2012, číslo: 9, strana: 42.

²⁹ § 395 odst. 2 insolvenčního zákona.

³⁰ Usnesení NS ČR z 31.ledna 2019, č.j. 29 NSČR 41/2017-B-92.

³¹ Usnesení NS ČR z 27.března 2024, č.j. 29 NSČR 91/2023-B-69.

³² Usnesení NS ČR z 31. ledna 2024, sen. zn. 29 NSČR 82/2023.

³³ Usnesení NS ČR z 27.března 2024, č.j. 29 NSČR 91/2023-B-69.

³⁴ Usnesení NS ČR z 28.března 2024, č.j. 29 NSČR 34/2024-B-39.

III. DEKLAROVANÉ ZMĚNY V DŮVODOVÉ ZPRÁVĚ

Důvodová zpráva k novele provedené zákonem č. 252/2024 Sb. deklaruje, že zpřísňuje požadavky pro řádné plnění povinností dlužníka a že posiluje opatření působící proti řádnému zneužití institutu oddlužení ze strany nepoctivého dlužníka. V rámci odůvodnění by tyto požadavky měly být naplněny širokým využitím dovolených výjimek ze článku 23 odst. 1 směrnice 2019/1023, podle kterých dlužník může být vyřazen z oddlužení z důvodu jednání, které spadá pod institut nepoctivého záměru a dlužníkovi může být z tohoto důvodu taktéž časově omezena možnost vstoupit opětovně do oddlužení. Dle důvodové zprávy k novele provedené zákonem č. 252/2024 Sb. se tak má zvyšovat důraz na poctivost dlužníka a mají být posíleny mechanismy působící proti možnému zneužití oddlužení ze strany nepoctivého dlužníka.

Ve vztahu k článku 23 odst. 2 směrnice 2019/1023 se využívá výjimky pro prodloužení oddlužení z důvodu podstatného porušení povinností dlužníka, včetně informační povinnosti a povinnosti poskytovat součinnost. Pro případ porušení povinností má jít rovněž povolené oddlužení zrušit, a tím odepřít dlužníku osvobození od placení zbytku dluhů, a pokud k porušení povinností došlo po osvobození od placení zbytku dluhů, mělo by být možno toto osvobození od placení zbytku dluhů ve stanovených případech odejmout. Směrnice nadto umožňuje členským státům prodloužit dobu trvání oddlužení, pokud dlužník jedná nečestně. Jako nečestné jednání může být posuzován i vznik nových dluhů těsně před podáním návrhu na oddlužení.³⁵ Směrnice stanovuje požadavky na poctivost pouze na dlužníky, na rozdíl od jiných předpisů, které povinnost povinnosti stanovují pro věřitele³⁶ a v insolvenčním režimu může být promítnuta do odporovatelného právního jednání. Harmonizace evropského práva by měla přinést nižší transakční náklady pro účastníky insolvenčního řízení.³⁷

Tyto deklarované změny jsou promítnuty do několika novelizovaných ustanovení, přičemž ustanovení § 395 InsZ není novelou upraveno. S ohledem na tuto skutečnost tak bude nutno posuzovat poctivost dlužníka ve vztahu k ostatním ustanovením.

Podle důvodové zprávy se poctivost a vážnost dlužníka promítá do ustanovení § 136 odst. 3 a odst. 5 InsZ po novele provedené zákonem č. 252/2024 Sb., kdy je možno srážet z příjmu dlužníka srážky, které budou použity na pokrytí zálohy na odměnu a hotové výdaje insolvenčního správce náležící za období do schválení oddlužení.

V případě, že nebudou prováděny srážky za účelem úhrady zálohy na odměnu a hotové výdaje insolvenčního správce alespoň v minimální výši stanovené prováděcím předpisem dle § 136 odst. 5 InsZ, jedná se o překážku bránící schválení oddlužení.

V rámci důvodové zprávy není předpokládáno, že bude zneužito ustanovení § 395 odst. 1 písm. b) InsZ, které umožňuje dlužníkovi učinit závazný příslib, že uhradí minimální splátku, i v případě, že zákonem určenou měsíční splátku není možné srazit z příjmu dlužníka a za podmínky, že nesmí být ohroženo uspokojování základních hmotných potřeb dlužníka nebo osob na něj odkázaných výživou. Lze tak dovodit, že při zneužití tohoto ustanovení se bude jednat o nepoctivý záměr, přičemž lze předpokládat, že toto riziko může hrozit u dlužníku, kteří mají nedaněné příjmy.

³⁵ RAMMESKOW in PAULUS, Ch. a DAMMANN, R., *European preventive restructuring: Article-by-article commentary* Beck/Hart/Nomos, Munich/Oxford/Baden-Baden, 2021, ISBN: 9781509938810 str. 261. Také VARONA, F. et al. *Discharge and entrepreneurship in the preventive restructuring directive*. International Insolvency Review, 2020, číslo 1, s. 16. DOI: 10.1002/iir.1369.

³⁶ Srov. STANESCU, C. G. *The impact of the credit servicing directive on regulating abusive informal debt collection in the European Union: A step forward or a missed opportunity?* Journal of European Consumer and Market Law, 2023, p. 15.

³⁷ GHIO, E. et al. *Harmonising Insolvency Law in the EU: New Thoughts on Old Ideas in the Wake of the COVID-19 Pandemic*. International Insolvency Review, 2021, Issue 3 str. 427-459. DOI:10.1002/iir.1432.

S ohledem na předejití morálnímu hazardu, je prodloužena doba, kdy lze benefitovat ze zkráceného 3 letého oddlužení, při další insolvenční na 20 let. Pokud uběhne doba kratší, bude oddlužení trvat 5 let, přičemž se má jednat o výchovný účinek novely.

Při posuzování dlužníka, zda vykonává přiměřenou výdělečnou činnost, bylo přistoupeno k analogické úpravě podle ustanovení § 903 ObčZ týkající se výživného a možnosti aplikace příslušné právní úpravy. Cílem této změny je, aby dlužník v oddlužení splácel adekvátní částky a nesnižoval své příjmy. Mělo by tak být taktéž zajištěno plnění povinnosti v ustanovení § 412 odst. 1 písm. a) a h) InsZ, tj. povinnost vykonávat přiměřenou výdělečnou činnost a povinnost vynaložit veškeré spravedlivě požadovatelné úsilí k plnému uspokojení pohledávek věřitelů. To je promítnuto i do povinnosti spolupracovat s Úřadem práce a úpravy vyvratitelné právní domněnky, že dlužník neplní své povinnosti, pokud nepožádá o zapsání do evidence uchazečů o zaměstnání, vezme svou žádost zpět nebo byl-li dlužník z této evidence pravomocně vyřazen. Tato povinnost míří jen na dlužníky nepodnikatele nebo dlužníky, kteří v důsledku úpadku ukončili svou podnikatelskou činnost.

Další sankční ustanovení má být v ustanovení § 412 odst. 2 InsZ, podle kterého pokud dlužník neposkytne součinnost, nebude mu podle ustanovení § 414 InsZ přiznáno osvobození od hrazení zbytku dluhů.

Podle ustanovení § 417 odst. 2 písm. b) InsZ je insolvenční soud oprávněn přiznané osvobození od hrazení dluhů odejmout, jestliže vyjdou najevo okolnosti, z nichž lze důvodně předpokládat nepoctivý záměr.

IV. ZHODNOCENÍ ZMĚN PROVEDENÝCH ZÁKONEM Č. 252/2024 SB.

Zákon č. 252/2024 Sb. provádějící směrnici 2019/1023 zkracuje lhůtu pro splnění oddlužení z 5 na 3 roky, přičemž akcentuje, že by

- měl zpřísnit požadavky na řádné plnění povinností dlužníka
- měl posílit opatření působící proti zneužití institutu oddlužení ze strany nepoctivého dlužníka.

Schválený zákon nemění ničeho na definici poctivého záměru, přičemž se stále jedná o naplnění hypotézy s neurčitou právní normou. S ohledem na výš uvedené je nutno zdůraznit, že poctivý záměr je nutno hodnotit věcně a časově.³⁸

Vzhledem k upravení povinnosti dlužníka a možnosti odejmout osvobození pro placení zbytku dluhů z důvodu nepoctivého záměru, lez uvažovat, že by tuto hypotézu mohli naplnit situace, kdy dlužník porušuje své povinnosti, a tudíž nejedená ani čestně. Zejména že dlužník nevynaloží úsilí, aby usiloval o přiměřený příjem, nebo je-li dlužník nezaměstnaný, naplní vyvratitelnou domněnku, že vezme zpět či nepodá žádost o zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání vedené Úřadem práce či neposkytuje součinnost insolvenčnímu správci.

Lze dovodit, že tyto důvody bude možno vztáhnout i na vstupní kritérium poctivého záměru do oddlužení, a pokud dlužník nebude usilovat o příjem, nebude poskytovat insolvenčnímu správci součinnost či nebude usilovat o zaměstnání, nenaplní poctivý záměr a insolvenční návrh by měl být zamítnut.

V rámci deklarovaných zpřísnujících požadavků se zde objevují nové povinnosti, které spočívají v povinnosti vynakládat veškeré úsilí, které po něm lze spravedlivě požadovat, k plnému uspokojení pohledávek svých věřitelů a zda vykonává přiměřenou výdělečnou činnost a poskytovat součinnost v rámci dosud nezpeněženého majetku. Posuzování, zda se dlužník podnikatel vzdal výhodnější výdělečné činnosti či zda nepodstupuje nepřiměřená rizika bude možné hodnotit v mantinelech teorie podnikatelského úsudku.

³⁸ Srov. SMOLÍK, P. *Oddlužení v právním řádu ČR*. 1.vydání Praha, C. H. Beck, 2016, ISBN 978-80-7400-617-3, také SPRINZ, P., JIRMÁSEK, T., ŘEHÁČEK, O., VRBA, M., ZOUBEK, H. a kol., *Insolvenční zákon*, 1. vydání, Praha, C. H. Beck, 2019, ISBN: 978-80-7400-753-8.

Nově přijatá koncepce apriorního stanovení předpokládané míry uspokojení pohledávek již při schvalování oddlužení a následná průběžná kontrola jejího pravděpodobného splnění ze strany insolvenčního správce přispívá k vyšší předvídatelnosti výsledku rozhodování soudu ohledně osvobození dlužníka od povinnosti placení zbytku pohledávek na konci oddlužení a obecně k vyšší míře právní jistoty pro dlužníka a jeho věřitele. Pokud dlužník splní předpokládanou míru uspokojení nezajištěných věřitelů stanovenou, svědčí mu vyvratitelná právní domněnka usnadňující dokazování skutečnosti, že řádně plnil své podstatné povinnosti v oddlužení. Zároveň by měla motivovat dlužníka k řádnému plnění povinnosti vynaložit veškeré úsilí, které po něm lze spravedlivě požadovat, k plnému uspokojení pohledávek svých věřitelů.

V rámci posilujících opatření proti zneužití oddlužení ze strany nepoctivého dlužníka lze usuzovat, že se má jednat o novelizované důvody, pro které lze nepřiznat osvobození od placení zbytku dluhů či toto osvobození zrušit. Z pohledu důvodové zprávy se jedná i o úpravu srážek po zahájení insolvenčního řízení ve prospěch insolvenčního správce.

Judikaturu Nejvyššího soudu při posuzování poctivosti záměru dlužníka v oddlužení lze hodnotit jako ustálenou a konzistentní. Určitý posun je možné sledovat právě v tom, že nepoctivý záměr spatřuje i v situaci, kdy dlužník nesleduje co nejvyšší uspokojení svých věřitelů. 39 Otázkou je, jak budou insolvenční soudy posuzovat poctivost ekonomické nabídky dlužníka vůči věřitelům při posouzení, zda dlužník vykonává přiměřenou výdělečnou činnost nebo zda usiluje o získání příjmu a zda vynakládá veškeré úsilí, které po něm lze spravedlivě požadovat, k plnému uspokojení pohledávek svých věřitelů dle § 412 odst. 1 písm. a) a h) insolvenčního zákona. Máme za to, že tato otázka zejména nabude na významu u dlužníku podnikatelů.

Toto posuzování ekonomické nabídky dlužníka vůči věřitelům může být problematické při posuzování fyzických osob podnikatelů a zejména v situaci, kdy dojde ke snížení příjmů a uspokojení věřitelů v důsledku vnějších událostí. Máme za to, že při hodnocení snížení ekonomické výkonnosti dlužníka fyzické osoby podnikatele bude možno analogicky využít pravidlo podnikatelského úsudku a pokud dlužník nepodstoupil nepřiměřená majetková rizika, učinil informované rozhodnutí, ale ekonomický výsledek se nedostaví a plní-li základní parametry oddlužení, nemělo by se jednat o nepoctivé jednání.

Dovozujeme, že by dlužník měl jednat s nezbytnou loajalitou ve prospěch věřitelů a při výkonu podnikatelské činnosti by měl postupovat s potřebnými znalostmi a pečlivostí.⁴⁰ České soukromé právo konstruuje povinnost péče řádného hospodáře a navazující pravidlo podnikatelského úsudku pouze pro člena voleného orgánu, nikoliv pro podnikatele – fyzické osoby.⁴¹ Insolvenční zákon pak podnikající fyzické osobě, jejíž úpadek je řešen oddlužením, ukládá povinnost k maximalizaci ekonomického zisku. Jako určitý korektiv této povinnosti lze vnímat zákaz podstupovat nepřiměřená majetková rizika v § 412 odst. 4 insolvenčního zákona. Lze argumentovat, že tato povinnost v sobě, analogicky s pravidlem podnikatelského úsudku, zahrnuje i povinnost jednat informovaně, v obhajitelném zájmu majetkové podstaty a s nezbytnou loajalitou. V rámci úpravy de lege ferenda by bylo vhodné pravidlo obdobné podnikatelskému úsudku výslovně zakotvit pro podnikající fyzické osoby, jejichž úpadek je řešen oddlužením a analogicky s prokazováním péče řádného hospodáře přenést důkazní břemeno v případě pochybností o řádném plnění povinnosti vynaložit úsilí k uspokojení věřitelů v oddlužení na podnikajícího dlužníka. Nutno upozornit, že tento standard péče by bylo nutno uplatňovat diferencovaně, pokud by se na daného podnikatele nevztahoval speciální vyšší standard péče. Druhou možností je uplatnění vyvratitelná právní domněnka nepoctivého

³⁹ Usnesení NS ČR z 31.ledna 2024, č.j. 29 NSČR 58/2023-B-59.

⁴⁰ Srov. § 5 odst. 1 ObčZ.

⁴¹ Srov. § 159 odst. 1 ObčZ a § 51 odst. 1 zákona o obchodních korporacích.

záměru v případě nedodržení standardů odborné péče analogicky s úpravou odpovědnosti za škodu.⁴² Ze směrnice 2019/1023 nevyplývá, že by takové postupy nebyly eurokonformní.

V praxi se může jednat o účelové snižování příjmů ze strany dlužníka, a to především v době před podáním návrhu na povolení oddlužení. Racionálně uvažující dlužník může být veden záměrem „testovat“ jaká míra uspokojení věřitelů by ještě postačovala ke splnění cíle, tj. osvobození od povinnosti placení pohledávek. Limitem této racionality by měla být právě poctivost.

Nově vložené ustanovení § 412 odst. 4 insolvenčního zákona ukládá insolvenčnímu soudu vzít v úvahu schopnosti, možnosti a majetkové poměry dlužníka, které dle důvodové zprávy záměrně vychází z ustanovení § 913 občanského zákoníku, která stanovuje kritéria pro určení rozsahu výživného. Deklarovaným cílem je, aby bylo možné vyjít ze stejných teoretických východisek, navázat na zkušenosti soudů z této oblasti, na rozsáhlou judikaturu, včetně sjednocujících rozhodnutí vyšších soudů, i na již existující literaturu, která se danou problematikou zabývá.

Lze tak mít za to, že v rámci hodnocení dokazování bude nutno zkoumat subjektivní podmínky u dlužníka, které budou spočívat v dlužníkově zdravotním stavu, vzdělání a kvalifikaci a také dosavadním způsobu života.⁴³ Tyto subjektivní podmínky pak ovlivňují výši příjmů a životní náklady, které dlužník vynakládá v souvislosti se zdravotním stavem. Vedle subjektivních podmínek je nutno zohlednit i objektivní podmínky, které spočívají v situaci na trhu práce a ovlivňují potenciální příjem dlužníka.⁴⁴ Nelze pak opomíjet zjišťování negativních vlivů, které mohou spočívat v práci na černo, ale i odměňování zaměstnance naturální plněním, např. bydlením zadarmo či používání firemních karet.⁴⁵

Literatura zmiňuje i problematické zjišťování příjmů u podnikatelů ve vztahu k výživnému, u kterých může být situace nepřehledná a je nutno zjišťovat údaje zejména z daňových přiznání, účetních závěrek, výpisů z bankovních příjmů, soupisů zásob či počtu zaměstnanců a výši jejich příjmů.⁴⁶ V návaznosti na § 412 odst. 4 insolvenčního zákona byla uveřejněna Informace Ministerstva spravedlnosti pro vyhodnocování příjmového potenciálu dlužníka v oddlužení⁴⁷, dle které je požadavek na využívání příjmového potenciálu jedním z opatření vedoucích k dosahování vyšších (adekvátních) příjmů, respektive opatření působících proti možnému zneužití institutu oddlužení ze strany nepoctivých dlužníků.

Insolvenční správce by měl při hodnocení příjmového potenciálu konkrétního dlužníka provést individualizovaný průzkum relevantního pracovního trhu a zpracovat srovnání aktuální výdělečné činnosti dlužníka s několika nejvhodnějšími pracovními příležitostmi nabízenými na relevantním trhu práce, a to nejen v oboru dlužníka, ale i v obecně dostupných profesích. Dále lze využít specializovaného nástroje pro vyhodnocování příjmového potenciálu dlužníka v oddlužení, který je rovněž zpřístupněný na stránkách Ministerstva spravedlnosti.⁴⁸ Prostřednictvím tohoto nástroje lze vyhledat statistické údaje o příjmech fyzických osob s podobnými demografickými údaji jako dlužník (pohlaví, věk, vzdělání a obor činnosti).

Otázkou je, do jaké míry lze při stanovení příjmového potenciálu u podnikajícího dlužníka přihlížet ke statistickým údajům o příjmech osob s podobnými demografickými údaji.

⁴² Srov. 2912 odst. 2 ObčZ.

⁴³ Srov. PETROV, J., VÝTISK, M., BERAN, V. a kol. *Občanský zákoník. Komentář*. 2. vydání (3. aktualizace). Praha, C. H. Beck, 2024, ISBN: 978-80-7400-747-7 (§ 913).

⁴⁴ K potenciálnímu příjmu srov. usnesení Cpjn 204/2012.

⁴⁵ Srov. PETROV, J., VÝTISK, M., BERAN, V. a kol. *Občanský zákoník. Komentář*. 2. vydání (3. aktualizace). Praha, C. H. Beck, 2024, ISBN: 978-80-7400-747-7 (§ 913).

⁴⁶ Srov. PETROV, J., VÝTISK, M., BERAN, V. a kol. *Občanský zákoník. Komentář*. 2. vydání (3. aktualizace). Praha, C. H. Beck, 2024, ISBN: 978-80-7400-747-7 (§ 913).

⁴⁷ <https://insolvency.justice.cz/prijmova-potencialita-dluznika/> (citováno dne 10.11.2024).

⁴⁸ <https://insolvency.justice.cz/prijmova-potencialita-dluznika/> (citováno dne 10.11.2024).

V konkrétních případech by to mohlo vést k tomu, že ke splnění oddlužení by dlužník byl fakticky nucen ukončit nebo přerušit podnikání a přijmout zaměstnání odpovídající jeho schopnostem, pokud by to vedlo k výrazně vyšší míře uspokojení věřitelů. Požadavek co nejvyššího uspokojení věřitelů v insolvenčním řízení tak bude nutné podrobit testu proporcionality s úsilím, které lze po dlužníku spravedlivě požadovat ve smyslu § 412 odst. 4 insolvenčního zákona.

Hodnocení příjmového potenciálu dlužníka tak má poměrně zřetelně vymezené parametry. Pokud by insolvenční soudy již ve fázi schvalování oddlužení, kdy je v součinnosti s insolvenčním správcem stanovována předpokládaná míra uspokojení pohledávek, sankcionovali účelové snižování příjmů ze strany dlužníka zrušením oddlužení pro nepoctivý záměr, bylo by možné toto považovat za opatření působící proti zneužití institutu oddlužení ze strany nepoctivého dlužníka. Citelným důsledkem takového rozhodnutí, jak již bylo výše uvedeno, je totiž nemožnost úspěšně podat nový návrh na povolení oddlužení po dobu pěti let od pravomocného zjištění nepoctivého záměru.

V tomto pojetí by samozřejmě vyvstávala otázka, jaké intenzity resp. míry by odchylka od příjmového potenciálu dlužníka musela dosahovat, aby byla předvídatelně kvalifikována jako nepoctivý záměr. V průběhu oddlužení má dle § 412 odst. 5 insolvenčního zákona dlužník na výzvu insolvenčního správce informovat o svém úsilí k zajištění odpovídajícího příjmu (a tedy splátek při oddlužení splátkovým kalendářem se zpeněžením majetkové podstaty) při poklesu průměru svých příjmů za poslední 3 měsíce oproti hodnotě vyplývající z rozhodnutí o schválení oddlužení o více než čtvrtinu. Pokud tento pokles dlužník uspokojivě nevysvětlí, důsledkem by mělo být dle § 412b odst. 6 insolvenčního zákona rozhodnutí o prodloužení doby trvání splátkového kalendáře o počet měsíců, ve kterých dlužník neplnil tyto povinnosti. Maximální doba prodloužení je o 12 měsíců, a pokud nebude ze strany dlužníka dlouhodobě postupně dosahováno předpokládané míry uspokojení věřitelů, měl by insolvenční soud již schválené oddlužení zrušit pro neplnění povinností dle § 412 odst. a) nebo h).

Lze tedy analogicky uvažovat, že pokud by neodůvodněný pokles příjmů o více než čtvrtinu vedl ke zrušení oddlužení, podobná odchylka od příjmového potenciálu by mohla insolvenční soud vést k úvaze o neschválení oddlužení, ovšem nikoliv automaticky k závěru o nepoctivém záměru dlužníka. V kontextu sankce uvedené v § 395 odst. 4 insolvenčního zákona lze o nepoctivém záměru uvažovat jako určitém kvalifikovaném důvodu k zamítnutí návrhu na povolení oddlužení nebo neschválení již povoleného oddlužení. Nejde o to nepoctivý záměr dlužníku prokázat, nýbrž o to, že zjištěné okolnosti odůvodňují předpoklad, že dlužník takový nepoctivý záměr má nebo v rozhodné době měl.⁴⁹

Ohledně časového rámce zjišťování případné účelové úpravy příjmů ze strany dlužníka může určité vodítko dávat novelizovaný § 43 insolvenčního zákona, který nově zakotvuje povinnost součinnosti i pro osoby zaměstnávající dlužníka v době dvanácti měsíců před zahájením insolvenčního řízení, což lze považovat za minimální hranici zjišťování snahy o zajištění standardního příjmu ze strany dlužníka. Podle nově vloženého § 44 odst. 1 písm. a) insolvenčního zákona orgány sociálního zabezpečení sdělí insolvenčnímu správci údaje o příjmech dlužníka náležejících za dobu 36 měsíců před zahájením insolvenčního řízení. Neodůvodněné snižování příjmů před zahájením insolvenčního řízení spojeného s návrhem na povolení oddlužení by mohlo nasvědčovat nepoctivému záměru ze strany dlužníka.

V. ZÁVĚR

V řízeních zahájených po 1.6.2019 již není možné spatřovat nepoctivý záměr dlužníka v neuvedení závazků v insolvenčním návrhu, neboť dle novelizovaného § 104 odst. 1 písm. b)

⁴⁹ Usnesení NS ČR z 31.ledna 2019, č.j. 29 NSČR 41/2017-B-92.

insolvenčního zákona dlužník není povinen připojit k insolvenčnímu návrhu seznam svých závazků s uvedením svých věřitelů, pokud s insolvenčním návrhem spojil návrh na povolení oddlužení. Odpadá tak v praxi poměrně často naplněná skutková podstata nepoctivého záměru dlužníka spočívající v zamlčení (případně opomenutí) podstatné části svých závazků.

Lze předpokládat, že k výše uvedeným skutkovým podstatám nepoctivého záměru přibude i účelové snižování příjmů oproti příjmovému potenciálu dlužníka před podáním návrhu na povolení oddlužení jako projev nedostatečné snahy vyrovnat se s věřiteli, konkrétnější mantinely nám však ukáže až rozhodování soudů v řízeních zahájených po účinnosti zákona č. 252/2004 Sb., tedy po 1. říjnu 2024.

Lze uzavřít, že novelizace insolvenčního zákona zpřísňuje požadavky na řádné plnění povinností ze strany dlužníka v oddlužení, ale až po určité době aplikace v praxi bude možné na základě statistických údajů zhodnotit, zda takto alespoň částečně věřitelům kompenzuje plošné zkrácení splátkového kalendáře z původních pěti na tři roky.

Insolvenční praxe by jistě uvítala, zejména v případě spotřebitelských úpadků, právním předpisem uloženou povinnost dlužníka strukturovaně objasnit (případně doložit) účel užití prostředků z jednotlivých závazků. Taková povinnost by alespoň částečně pomohla vyrovnat informační asymetrii, zejména v kontextu stále dostupnějších možností nabývání obtížně zjištěného majetku (kryptoměny, finanční aktiva v zahraničí atd.). Pokud by dlužník této povinnosti nedostál, bylo by na místě uvažovat o nepoctivém záměru dlužníka spojeným se sankcí nemožnosti úspěšně podat návrh na povolení oddlužení po dobu pěti let.

Je otázkou, zda by u úpadku fyzických osob podnikatelů neměly být očekávané příjmy dlužníka doloženy podnikatelským plánem a dlužník by pak při poklesu příjmů či nedodržení plánu musel tyto odchylky objasnit. Pokud by pokles příjmů nebyly zapříčiněn vnějšími událostmi či porušením smluvních povinností třetích osob, tak by mohlo být uvažováno o tom, že dlužníkovi nebude přiznáno osvobození od hrazení zbytku dluhů.

Dále navrhuje zpřísnění u podnikatelů a případné zavedení domněnky nepoctivého záměru, pokud nejedná dlužník podnikatel fyzická osoba s potřebnými znalostmi a pečlivostí při výkonu podnikatelské činnosti či alternativně přenesení důkazního břemene.

KLÍČOVÁ SLOVA

Oddlužení; poctivý záměr.

KEY WORDS

Debt relief; honest intent.

POUŽITÁ LITERATURA

1. DOLNÝ, J. *Testovanie úpadku a hroziaceho úpadku dlžníka z pohľadu slovenského právneho poriadku*. Studia Iuridica Cassoviensia, rok: 2023, číslo: 2, na straně 4, DOI: 10.33542/SIC2023-2-01
2. DVOŘÁKOVÁ, V. *Kam až povede lidská benevolence aneb oddlužení jako zbraň dlužníka na věřitele*, Bulletin advokacie, rok: 2020, číslo: 5, na straně 29
3. GHIO, E. et al. *Harmonising Insolvency Law in the EU: New Thoughts on Old Ideas in the Wake of the COVID-19 Pandemic*, International Insolvency Review, 2021, Issue 3 str. 427-459. DOI:10.1002/iir.1432
4. GIRGIS, J. *A Generalized Duty of Good Faith in Insolvency Proceedings: Effective or Meaningless?* Canadian Business Law Journal, 2020, s. 111, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3726682>
5. JELINEK, G. *Die sozioethische Bedeutung vom Recht, Unrecht und Strafe*. 2. Auflage. Berlin Verlag von o. Häaring, 1908 s. 45

6. JOKUBAUSKAS, R. *Discharge of Debts of Insolvent Entrepreneurs Under the Restructuring and Insolvency Directive*, Utrecht Law Review, rok: 2023, číslo: 1, s. 64–75 DOI: 10.5334/ujel.606
7. JIRMÁSEK, T. *S poctivostí nejdál dojdeš* Právní rozhledy, rok: 2015, číslo: 23-24, na straně 811
8. KOZÁK, J. a kol. *Insolvenční zákon. Komentář*, 5. vydání, ASPI, 2019 ISBN:978-80-7598-578-1
9. KOZÁK, J.; ZRŮST, L. *Splnění oddlužení podle novely - nové podmínky, nové možnosti, nové otázky*, Soukromé Právo, rok: 2019, číslo: 2, na straně 2
10. KRHUT, R. *Poctivý záměr v oddlužení*. Bulletin advokacie rok: 2012, číslo: 9, strana: 42
11. KURZ, P. *Oddlužení podnikatelů*, Obchodní Právo., rok: 2019, číslo: 3, na straně 27
12. MAŠEK, J. *Povolení oddlužení* Bulletin advokacie, rok: 2019, číslo: 5, na straně: 28
13. MORAVEC, T., KOTOUČOVÁ, J. a kol. *Insolvenční zákon*, 4. vydání, Praha, C. H. Beck 2021 ISBN: 978-80-7400-849-8
14. PAULUS, Ch., DAMMANN, R. *European preventive restructuring: Article-by-article commentary* Beck/Hart/Nomos, Munich/Oxford/Baden-Baden, 2021, ISBN: 9781509938810
15. PETROV, J., VÝTISK, M., BERAN, V. a kol. *Občanský zákoník. Komentář*. 2. vydání (3. aktualizace). Praha, C. H. Beck, 2024, ISBN: 978-80-7400-747-7
16. SMOLÍK, P. *Oddlužení v právním řádu ČR*. 1.vydání Praha, C. H. Beck, 2016, ISBN 978-80-7400-617-3
17. SPRINZ, P., JIRMÁSEK, T., ŘEHÁČEK, O., VRBA, M., ZOUBEK, H. a kol., *Insolvenční zákon*, 1. vydání, Praha, C. H. Beck, 2019, ISBN: 978-80-7400-753-8
18. STANESCU, C. G. *The impact of the credit servicing directive on regulating abusive informal debt collection in the European Union: A step forward or a missed opportunity?* Journal of European Consumer and Market Law, 2023, p. 4-15
19. STRNAD, Z. *Desatero oddlužovací novely*, Komorní listy, rok: 2019, číslo: 1, na s.23
20. VARONA, F. et al. *Discharge and entrepreneurship in the preventive restructuring directive*. International Insolvency Review, 2020, číslo 1, s. 8-31. DOI: 10.1002/iir.1369

Soudní rozhodnutí

21. Usnesení NS ČR ze dne 20.12.2017 sp.zn. 5 Cdo 777/2017
22. Usnesení NS ČR z 30.ledna 2014, č.j. 29 NSČR 8/2012-B-49
23. Usnesení NS ČR z 31.ledna 2019, č.j. 29 NSČR 41/2017-B-92
24. Usnesení NS ČR z 27.března 2024, č.j. 29 NSČR 91/2023-B-69
25. Usnesení NS ČR z 31. ledna 2024, sen. zn. 29 NSČR 82/2023
26. Usnesení NS ČR z 28.března 2024, č.j. 29 NSČR 34/2024-B-39
27. Usnesení NS ČR z 31.ledna 2024, č.j. 29 NSČR 58/2023-B-59

KONTAKTNÍ ÚDAJE AUTORŮ

Doc. JUDr. Ing. Tomáš Moravec, PhD.

ORCID: 0000-0003-4359-5174

Docent

Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta mezinárodních vztahů,

Katedra podnikového a evropského práva,

Nám. W. Churchilla 4, 130 67 Praha, Česká republika

Telefónne číslo: +420 777 998 737

E-mail: tomas.moravec@vse.cz

Mgr. Ing. David Machač

ORCID: 0009-0006-5194-1646

Interní doktorand

Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta mezinárodních vztahů,

Katedra podnikového a evropského práva,

Nám. W. Churchilla 4, 130 67 Praha, Česká republika

Telefónne číslo: +420 725 732 464

E-mail: david.machac@email.cz

EXTENSIVENESS OF ENCROACHMENT AS AN OBSTACLE TO TECHNOLOGICAL PROGRESS IN TAX ADMINISTRATION

NADMĚRNOST ZÁSAHU JAKO PŘEKÁŽKA TECHNOLOGICKÉHO POKROKU PŘI SPRÁVĚ DANÍ

Tereza Svobodová¹ - Michal Radvan²

<https://doi.org/10.33542/SIC2025-2-09>

ABSTRACT

The electronization of public administration and the incorporation of technological progress is a goal that the Czech Republic tends to pursue across the political sphere and the public. Tax administration should not be an exception in this area, yet the full electronification of processes has not yet been achieved. Is the reason for this development a restrained approach by the legislator or a lack of flexibility by the tax administrator who fails to adapt to technological progress? This is what these paper aims to answer. The authors examine several tools reflecting technological progress that have been implemented by the legislator in the legislative framework or by the tax administrator through its innovative approach in practice. These tools were chosen in relation to the course of the tax proceedings – the initiation of the proceedings through the tax claim, the communication between the tax administrator and the taxpayer during the proceedings, and last but not least, the evidentiary situation decisive for the tax assessment. By analysing the legal framework and, in particular, the current available case law, the authors conclude that while the legislator generally tends to electronicise the processes, their practical impact on streamlining and simplifying the processes is, however, questionable and, as a result, favours mainly tax subjects in practice.

ABSTRAKT

Elektronizace veřejné správy a inkorporování technologického pokroku je cílem, ke kterému Česká republika inklinuje napříč politickou sférou i veřejností. Správa daní by v této oblasti neměla být výjimkou, přesto je k úplné elektronizaci procesů zatím nedošlo. Je příčinou tohoto vývoje zdrženlivý přístup zákonodárce nebo nedostatečná flexibilita správce daně, který se nedokáže přizpůsobit technologickému pokroku? Na to si klade za cíl odpovědět tento příspěvek. Autoři podrobili zkoumání několik nástrojů reflektujících technologický pokrok, které byly implementovány zákonodárcem do legislativního rámce nebo správcem daně jeho inovativním přístupem do praxe. Tyto nástroje byly zvoleny v návaznosti na průběh daňového řízení – zahájení řízení prostřednictvím daňového tvrzení, komunikace správce daně a daňového subjektu v průběhu řízení, a v neposlední řadě důkazní situace rozhodující pro stanovení daně. Analýzou právního rámce, a především aktuální dostupné judikatury dospěli autoři k závěru, že zatímco zákonodárce v obecné rovině inklinuje k elektronizaci procesů, jejich praktický dopad na zefektivnění a zjednodušení procesů je diskutabilní a ve svém důsledku v praxi zvýhodňuje především daňové subjekty.

¹ JUDr., Ing., Masarykova Univerzita, Právnická fakulta, Veveří 70, 611 80 Brno, Česká republika
Masaryk University, Faculty of Law, Brno, Czech Republic.

² prof. JUDr. Ing. Ph.D., Masarykova Univerzita, Právnická fakulta, Veveří 70, 611 80 Brno, Česká republika
Masaryk University, Faculty of Law, Brno, Czech Republic.

I. INTRODUCTION

The electronization of public administration is a goal set by countless European countries.³ The aim is to make processes more efficient, save costs and reduce administrative burdens. The Czech Republic is no exception in this respect, as the commitment to electronize public administration, and thus also tax administration, is included in strategic documents⁴ and government declarations.⁵ In spite of this, these steps are being taken gradually, and there is still a long way to go towards full electrification in the Czech Republic. Is the reason for this development a restrained approach by the legislator or a lack of flexibility on the part of the tax administrator, who is unable to adapt to technological progress? The following paper aims to answer this question, among others.

The drive toward electronization is not only a domestic priority but a broader trend observed across developed economies. Digital transformation in tax administration is generally associated with increased transparency, faster processing times, and a reduction in human error. Automated systems enable tax authorities to identify discrepancies more efficiently and streamline communication with taxpayers, ultimately leading to greater compliance and improved revenue collection. At the same time, electronic solutions reduce the costs associated with paper-based administration, minimizing the burden on both public institutions and businesses. However, the success of such initiatives depends on the legislative framework, the adaptability of public authorities, and the willingness of taxpayers to embrace new technological tools.

The article is based on the hypothesis that the implementation of technological progress in the tax administration in the Czech Republic brings simplification and increase in the efficiency of tax processes on the part of the tax administrator and taxpayers. To this aim, the authors ask the following research questions: 1) What legislative instruments have been adopted in the Czech Republic in recent years for the purpose of computerisation of tax administration? 2) How do tax administrators adapt to new technological possibilities and what obstacles exist in this adaptation? 3) What is the role of the case law of administrative courts in the process of computerisation of tax administration and its practical application?

This paper examines the legal framework of technological progress in tax administration, focusing on the legislative changes introduced to support the electronization of tax processes in the Czech Republic. The analysis considers not only the legislation itself but also the practical challenges that arise in its application, affecting both tax authorities and taxpayers. Special attention is given to issues highlighted in case law and their impact on the functioning of the tax system.

II. METHODOLOGY

In order to confirm or refute the hypothesis that incorporating technological advances into tax administration brings desirable benefits such as simplification and process improvements for both tax administrators and taxpayers, it is first necessary to analyse the specific legislative instruments that reflect technological advances. To this end, two types of instruments are

³ HESAMI, S., JENKINS, H. AND JENKINS, G.P.: Digital Transformation of Tax Administration and Compliance: A Systematic Literature Review on E-Invoicing and Prefilled Returns. *Digital Government: Research and Practice*, 2024, Vol. 5, No. 313, pp. 1-20. <https://doi.org/10.1145/3643687>. KOT, S., ŠTEFKO, R., DOBROVIČ, J., RAJNOHA, R. and VÁCHAL, J. The Main Performance and Effectiveness Factors of Sustainable Financial Administration Reform Using Multidimensional Statistical Tools. *Sustainability*, 2019. Vol. 11, No. 13, pp. 1-21. <https://doi.org/10.3390/su11133609>.

⁴ MINISTRY OF THE INTERIOR OF THE CZECH REPUBLIC: *Klientsky orientovaná veřejná správa 2030*. Praha: Ministry of the interior of the Czech Republic, 2019.

⁵ GOVERNMENT OF THE CZECH REPUBLIC: *Programové prohlášení Vlády ČR z ledna 2022, ve znění revize 3/2023*. Praha: Government of the Czech Republic, 2023. Available from: <https://vlada.gov.cz/programove-prohlaseni-vlady-193547/>.

identified: 1) new legislative instruments that have brought electronicisation to the tax administration process, 2) current procedural instruments that have been used by the tax administrator in the context of new technological possibilities.

The methodological approach is systematically structured to correspond with the phases of tax proceedings and to ensure a logical progression of the analysis. The authors first address the initiation of the proceedings through the filing of a tax return. The article then focuses on the course of the proceedings, which is primarily determined by communication between the tax administrator and the taxpayer. Communication is an aspect that permeates the entire tax process and affects all written documentation, including audit procedures. The final phase of the tax proceedings is represented by the tax assessment, which cannot take place without the evidentiary process. This part will analyze two key tools introduced to enhance the tax administrator's ability to gather and evaluate evidence effectively. Each of these tools and legislative measures will be critically examined in terms of their practical impact on tax administration.

A comprehensive analysis will be conducted by combining theoretical tax law perspectives with an assessment of practical implementation. This will include an evaluation of case law from administrative courts that have dealt with issues related to electronicization in tax administration. The goal of this paper is to determine whether the Czech Republic is progressing effectively in the electronicization of tax administration and whether these changes support the primary objective of tax administration—accurately identifying and determining tax obligations.

At the same time, the paper will test the hypothesis that the implementation of technological progress in the tax administration in the Czech Republic results in the simplification and increased efficiency of tax processes for both tax administrators and taxpayers. The evaluation of this hypothesis will be based on an analysis of specific legislative instruments, the practical procedures employed by tax authorities, and their impact on administrative practice, including a critical assessment of the relevant case law of administrative courts.

Regarding the state of literature in the Czech Republic on the application of new technologies in tax administration, it is unfortunate to note that the scientific community pays almost no attention to this topic. In the Czech context, two scientific papers have appeared in the past on the topic of electronicisation and digitalisation in tax administration. Kerndlová⁶ dealt with technological advances in the field of taxation in the pandemic era and Tuláček,⁷ in his monograph, focuses on the development of the implementation of electronicisation in tax legislation, especially in relation to the right to protection of personal data of tax subjects in the context of EU law. The text further elaborates and cites available literature, rather more general and often foreign. It is impossible to use experience or theoretical backgrounds from other countries as the practice in the Czech Republic has to follow specific and unique national regulations and national jurisprudence.

Thus, the theoretical knowledge that exists so far tends to focus on the legislative state of digitalisation in tax administration in general terms but does not address specific practical problems that affect tax procedures. The specific focus of this paper is therefore highly innovative and the authors believe that the text could become a springboard for further research in this area, not only in the Czech Republic but also in other countries where similar tax processes are applied.

⁶ KERNDLOVÁ, P.: Digitalizace a elektronizace správy daní během pandemie koronaviru v České republice, In: MÁLEK O., TULÁČEK M. (eds). *Správa daní. Soubor statí z odborné konference konané na Právnické fakultě Univerzity Karlovy dne 6. října 2023*. Online. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2023. <https://doi.org/10.14712/9788076300361>.

⁷ TULÁČEK, M.: *Elektronizace správy daní: právní aspekty*. Praha: Leges, 2020. ISBN 978-80-7502-434-3.

III. INITIATION OF PROCEEDINGS

The Tax Code, as the basic procedural regulation for tax administration in the Czech Republic, allows the initiation of proceedings on tax liability *ex officio* or on the basis of a submission by the tax subject. Although there are countless other proceedings, such as registration proceedings or proceedings for allowing an instalment plan during tax administration, the most common type of proceedings is undoubtedly tax proceedings. The tax proceedings are then followed by other sub-proceedings, both at the level of the claim and at the level of the payment. The objective of each of these phases stems from the general objective of tax administration, which in the Czech Republic is defined directly by law. The Tax Code states that the objective of tax administration is to ascertain and determine the tax and to ensure its payment. Thus, in proceedings conducted at the level of assessment, the tax administrator concentrates on ensuring that the tax is identified and assessed. Proceedings at the payment level are conducted with a view to securing payment of the tax determined in the assessment proceedings. Even so, it is not a requirement that both procedures must exist in order to secure the objective of tax administration as a whole. While the existence of the payment procedure is a prerequisite for the existence of the enforcement procedure, that is not the case. This is because, ideally, the tax assessed should also be paid by the taxpayer. Thus, payment proceedings in which the tax authorities would enforce payment of the tax assessed are merely an alternative, not a necessary consequence.

From the above brief summary of the procedural framework of tax administration in the Czech Republic, it can be concluded that the most common, but at the same time the most important procedure carried out by the tax administrator is the tax assessment procedure. It is normally initiated on the basis of a tax claim. Indeed, the Tax Code itself provides that the tax claim submitted by the taxpayer is the basis for the correct determination and assessment of tax. This construction is a manifestation of the principle of the so-called self-application, under which the tax subject is obliged to calculate its tax liability and to claim it in the tax return.⁸ Of course, the tax administration has other mechanisms at its disposal to initiate tax assessment proceedings *ex officio* in the event that the taxpayer fails to comply with its obligation to submit a tax claim. Still, these are beyond the scope of this article.

The tax claim can be considered an absolutely essential act in tax proceedings. It can take many forms, depending on the type of tax involved. The most common is the tax return, whether in the form of a regular, supplementary, or amended return. However, a tax claim in the form of a report or a statement can also be encountered. Apart from the different types of tax returns, there are also different rules relating to their filing. These rules can be divided into three areas defining the conditions that must be met in order for a tax return to be filed without defects. Failure to comply with some of these conditions generally results in penalties being imposed or, where appropriate, in the ineligibility of such a tax return to initiate assessment proceedings. These are: 1) the time limit for filing the tax claim, 2) the mandatory form of the tax claim, 3) the manner of filing the tax claim.

1. Deadline for filing a tax claim

The legal regulation of time limits for filing tax claims is fragmented across tax legislation. While the most general time limits are set out in the Tax Code, which thus functions as *lex generalis*, special time limits may be set out in individual, mainly substantive tax laws as *lex specialis*. Ultimately, each tax has its own time limits, which may be further modified depending on various factors. An example is income tax. In the case of personal and corporate income tax with a tax period of one calendar year, the basic deadline for filing the tax return is

⁸ RADVAN, M.: Czech Tax Law. 4. ed. Brno: Masaryk University, 2020. 114 p. Textbook, no. 550. ISBN 978-80-210-9673-8. pp. 13-14.

1 April of the following calendar year. The Tax Code stipulates that the tax return must be filed within 3 months after the end of the tax year. If an individual or legal entity files its tax return electronically, the deadline for filing the return is 4 months after the end of the tax year. In the most common case, where the tax year is a calendar year, the deadline for filing the tax return is 1 May of the year following the end of the tax year. If the services of a tax adviser or lawyer are used to file a corporate or personal income tax return, or if the taxpayer is required by other legislation to have its accounts audited, the deadline is extended by law until 1 July. For information purposes only, it may be added that the deadline for payment of the related tax is then the same date.

The above-mentioned construct of triple staggering the time limit for filing a tax claim is relatively new. More precisely, the Tax Code has envisaged the diversification of deadlines since its inception, when, through the possibility of filing a tax return within the extended deadline by a tax advisor or attorney, it clearly prioritized the option of preparation by a professional because of the presumption of ensuring a higher quality of the facts alleged.⁹ And, perhaps also taking into account the fact that many tax advisers may be overloaded during the tax filing period, it has extended the period when it is realistically possible to file tax returns (after the accounts have been closed). It is only from 2021 that a variation has been incorporated into the law whereby the basic period will be extended by one month as a result of the option to file tax claims electronically. The legislator explicitly states in the explanatory memorandum that the newly introduced rule "*encourages and favours electronic filing*" and is introduced "*for the purpose of encouraging the electronic filing of tax returns as well as for the purpose of providing certain advantages to those who already use this form of communication*".¹⁰ The legislator has thus deliberately legalised a better position for those taxpayers who use electronic means of communication, thereby implicitly exerting pressure for electronic tax administration to become widespread again.

2. Tax claim as a form submission

The second area of conditions attached to the filing of a tax claim is the requirement to comply with the statutory form. The law stipulates that a tax claim can only be filed on a form in the Czech Republic. This obligation is generally imposed on all taxpayers, regardless of who makes the tax return.

In the case of paper filings, such a way means a form issued by the Ministry of Finance by virtue of a decree as a subordinate legal regulation. The alternative is a printed statement from a printer with the same parameters as those set out in the form. This means that, even if the submission contains all the elements and details prescribed by the Ministry of Finance, if these are not in the same layout as on the published form, such a tax claim will be considered defective. If the taxpayer fails to remove such defect upon the tax administrator's request, the tax assessment procedure shall not be initiated. The reason for this obligation can be seen in the simplification of the processing of large volumes of data of the same nature. In the case of a uniform breakdown of the data, the tax administration is better able to process it by machine, which is a key parameter for the proper assessment of the tax in the shortest possible time. Thus, even in this condition, a positive trend can be detected, tending towards the need to use modern technology. At the same time, the uniform structure, which presupposes a uniform style of completion, guarantees a uniform approach to the processing of the submission, which, in

⁹ ŠIMEK, K.: § 136 DŘ, In: Baxa, J. et al.: Daňový řád. Komentář, II. díl. Praha: Wolters Kluwer, 2011, p. 820.

¹⁰ CHAMBER OF DEPUTIES OF THE PARLIAMENT OF THE CZECH REPUBLIC: Sněmovní tisk 841/0. Návrh zákona včetně důvodové zprávy. Praha: Chamber of Deputies of the Parliament of the Czech Republic, 2020.

effect, erases any qualitative differences between the wording and language skills of individual submitters.¹¹

Despite the fact that the option of filing a tax claim on a paper form is still maintained for specific groups, the option of filing a tax claim electronically is increasingly preferred (by tax subjects but also by the legislator). Who is legally obliged to file tax claims electronically is a condition that will be discussed in more detail below. However, it should already be noted in this section that the electronic filing method is also reflected in the specifics of the form on which the tax claim is filed. In fact, the law stipulates that form filings, which include tax claims, must be made in the format and structure published by the tax administrator in the case of electronic filing. In effect, the visual result of filing a tax claim on a form made by means of a paper form is the same as when the tax claim is made electronically in the prescribed format and structure. However, it is clear that from a technical point of view, it is not only the visualisation of the specimen that cannot be disclosed in electronic filing but the technical parameters of such specimen. And these represent the condition of the obligation to comply with the correct format and structure of the submission.

The format (or shape) of a data message refers to the way in which the data is stored in a computer file so that it can later be accessed by anyone with compatible computer software (e.g., formats: html, doc, xml, xls, pdf, doc, jpg, rtf). At present, the format of the tax return is determined by means of decrees of the Ministry of Finance, the only format approved by law being the 'xml' format. However, it should be added that the current legislative situation is the result of a necessary reaction to the case law of the Supreme Administrative Court. Against the background of a substantively different dispute, the Supreme Administrative Court rejected the previously used option, where the tax administrator merely published the format on its website, as bordering on the constitutional principle according to which obligations should be imposed only by law or within its limits by means of subordinate generally binding normative acts.¹² At the end of 2019, the plenum of the Constitutional Court stated¹³ that nothing could be objected to the institution of a prescribed form in terms of constitutionality, but *"if the completion of the form is imposed as an obligation, its content must be determined by legal regulation. In the case of a form whose form is not prescribed by statute or by subordinate legislation, abstract review of the constitutionality of the obligations imposed is not possible."* From 2021, therefore, the possibility (oddly not an obligation) of establishing a mandatory format for the form of the form to be filed electronically has been incorporated by means of a decree of the Ministry of Finance, which, in the opinion of the authors, is correctly used in practice.

However, that was not all the Supreme Administrative Court intervened in the issue of the format of tax claims in the case of electronic filing with this judgment. The merits of the dispute were the possibility to file a tax claim electronically in the "pdf" format. The Court held that although this format is not approved by law, it does not prevent the tax administrator from assessing the tax. Even in this format, the necessary data in the required structure is provided. Although the court acknowledged that the desired machine processing of the data is suppressed by the 'pdf' format, it cannot be concluded that the determination of the tax is completely prevented, and therefore, the ineffectiveness of such a tax claim cannot be the consequence. The legislature also responded to this conclusion. Under the current legislation, if a taxpayer fails to comply with the format of a tax claim as laid down in the Ordinance (typically by using the "pdf" format), the tax administrator will invite the taxpayer to remove the defect. If the defect is not removed, the tax claim will be processed as standard despite the defective format; however, a fine of CZK 1,000 will be imposed on the taxpayer. However, this will not result in

¹¹ ŠIMEK, K.: § 72 DŘ, In: Baxa, J. et al.: Daňový řád. Komentář, I. díl. Praha: Wolters Kluwer, 2011, p. 427.

¹² Judgment of the Supreme Administrative Court of 3 January 2018, Case no. 2 Afs 25/2015 - 38.

¹³ Constitutional Court ruling of 12 November 2019, Case no. Pl. ÚS 19/17.

the filing being ineffective. In this case, the fine has not only an incentive function to comply with the prescribed format but also a reparation function, as it represents compensation for the tax administration's difficulty in processing the tax return. Nevertheless, it must be stated that the primary objective of technological progress of automated processing of tax return data has been suppressed since, in the case of a 'pdf', the data must be manually transcribed into the tax authorities' system, which is no different from the paper-based method of filing.

The second category causing considerable problems in practice is the already mentioned structure of the form submission. The Supreme Administrative Court states¹⁴ that the concept of the structure of the form submission is understood as *"the arrangement of the content, i.e., the data that the payer is obliged to provide. The rules determining the structure are intended to ensure that the data message is structured internally in such a way that it can be processed automatically by the tax administrator's technical means. Failure to comply with a rule on how to fill in an item is not an error of content but of structure"*. For example, the rules for filling in items state that only numbers, not letters, may be entered in a certain item (e.g., numbers, not words, must be entered in the VAT number field). A breach of such a rule is a breach of the structure of the submission, and the tax administrator addresses this defect by means of a notice to remedy the defects addressed to the taxpayer. If the defect in the structure is not corrected, a fine of CZK 1,000 is imposed.

This legislative step also has the clear objective of computerisation and the possibility of automated data processing. However, in practice, there have already been cases where even blatant non-compliance with the prescribed rules has been protected by the courts. An example is a tax claim in which the taxpayer entered ten zeros in the field of his children's birth number, which is the unique identifier of each natural person. While the court did not dispute¹⁵ that the birth number in question was obviously invalid, the court held that the requirement to comply with the structure of the field was met. The taxpayer complied with the rule to fill in the field with numbers and the required number of "ten." Therefore, it was not appropriate to require the taxpayer to remedy the defect in the structure and to impose a penalty on it. The fact that it was impossible to process the data in an automated manner in that way was not taken into account by the Court.

3. Method of filing a tax claim

It has already been outlined in connection with form filing that a tax claim can be filed in two ways, either in paper form or electronically. The tax return in paper form can be sent to the tax authorities by post or handed over in person at the office of the tax authorities. However, the group of taxpayers who can take advantage of the option to file a tax return in paper form is gradually narrowing, and, on the contrary, the group of taxpayers who must file a tax return electronically is growing. This approach is a clear reflection of the political representation's efforts, reflected in legislative actions, to make tax administration as widely electronic as possible. This should have the desired effect of speeding up processes, reducing the administrative burden, streamlining control mechanisms, and ultimately saving costs for the state and taxpayers.

The groups affected by the obligation to file tax claims electronically are not directly determined by the tax regulations. The Tax Code provides that the obligation to file electronically is for those tax entities that have a data box established by law and those that are required by law to have their financial statements audited.¹⁶ The range of obliged entities is thus

¹⁴ Judgment of the Supreme Administrative Court of 31 January 2023, Case no. 2 Afs 395/2020 - 55.

¹⁵ Judgment of the Regional Court in Ostrava of 23 May 2024, Case no. 25 Af 37/2022 - 61.

¹⁶ DUŠEK, J.: Data Boxes as a Part of the Strategic Concept of Computerization of Public Administration in the Czech Republic. Administrative Sciences, 2023, Vol. 13, No. 6, pp. 1-18. <https://doi.org/10.3390/admsci13060154>.

defined by other laws. In this respect, two major milestones can be detected when the obligation to file tax claims electronically was substantially extended. First of all, in 2015, the obligation to submit form submissions was introduced for the first time in the Tax Code, precisely in relation to whether the tax entity has a data box established by law. At the time, this included legal entities and selected professional groups of individuals, such as attorneys or tax advisors. Another fundamental change came on 1 January 2023, when data boxes were also established for non-business legal entities (e.g., associations or churches) and, above all, for entrepreneurs, i.e., self-employed individuals.¹⁷ Given the mechanism of linking the establishment of a data box with the obligations imposed by the Tax Code, the range of those who are now required to submit tax claims electronically has, therefore, been significantly expanded.

For a significant number of sole traders, the obligation to file tax claims exclusively electronically was a major novelty and often a problem after many years of using only the paper form. The second major stage in the expansion of the obligation to file tax claims electronically was thus associated with a significantly benevolent approach by the tax authorities. In 2023, the Financial Administration of the Czech Republic withdrew from imposing fines on such persons for non-compliance with the established electronic filing method and, on the contrary, focused its activities on informal communication towards tax subjects, including an educational element so that the tax subject would correct this defect himself. According to the authors, such an approach balances on the borderline between the principle of helpfulness on the one hand and the principle of legality on the other. In the event of non-compliance with the prescribed electronic filing method, the legally approved consequence is an official request by the tax administration to remedy the defect. If the request is not complied with, a fine of CZK 1,000 is imposed. Although it seems appropriate to reflect the basic principles of tax administration promoting a client-oriented approach towards the public, it can be argued that this attitude may also weaken the motivation of taxpayers to respect their statutory obligations, knowing that there is no element of repression. At the same time, such an attitude slows down the desired progress in the area of computerisation in tax administration.

The authors believe that increasing citizens' interest in filing tax returns electronically can be achieved in other ways. It would be a significant advantage if the electronic filing method ensured that the system would automatically provide the necessary data for citizens and they would only have to confirm it. It should be added that this benefit is partly available today, but it is limited to the identification data of the tax subject and the relevant tax authority. The data on income, tax allowances and other important information affecting tax liability are not available to citizens. It is hard to imagine that taxpayers would not take advantage of such a simplification of the process. Inspiration can be found in Estonia, where citizens' tax returns are automatically filed digitally. Already in 2012, when this option was implemented, 94% of residents made use of it.¹⁸

IV. THE COURSE OF THE TAX PROCEEDINGS AND THE METHOD OF COMMUNICATION BETWEEN THE PARTIES

It is only in the second phase of tax assessment that the power element represented by the tax administrator comes into play. The tax authority either confirms the tax claimed by the

¹⁷ DLUBALOVÁ, K.: Ministerstvo vnitra zřídilo od ledna přes 2 miliony datových schránek. Přihlašovací údaje lze získat i dodatečně. Praha: Ministry of the interior of the Czech Republic, 2023. Available from: <https://www.mvcr.cz/clanek/ministerstvo-vnitra-zridilo-od-ledna-pres-2-miliony-datovych-schranek-prihlasovaci-udaje-lze-ziskat-i-dodatecne.aspx>.

¹⁸ OUNAPUU, E. Model of e-government: Estonian experience. In: STANKOVSKI, V. and PETCU, D. (eds.). Workshop information, message from the chairs, papers by authors. 4th International Workshop on Software Services – WOSS 4 in conjunction with The 1st International Conference on Cloud Assisted ServiceS – CLASS 2012, Bled, Slovenia, 25 October 2012. Ljubljana: Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Komisija za informatiko, knjižničarstvo in založništvo, 2012. ISBN 978-961-6884-06-8.

taxpayer and assesses the tax in accordance with the tax assessed in the tax claim or initiates a control procedure if it has more or less concrete doubts about the tax claimed by the taxpayer. The procedural framework for these procedures is determined by the Tax Code and may take various forms. It is beyond the scope of this contribution to specify them, but there is a link that runs through all the procedures or acts in the tax procedure. This is the communication between the tax administrator and the taxpayer. As oral meetings are increasingly being abandoned in the age of technological advances, written communication plays a key role. Again, this takes the form of either electronic communication or paper communication, the choice of which is not random on the part of the tax administration. The rules on service, which are laid down in the Tax Code, are decisive. Although service of process may appear to be a minor and straightforward matter, in practice, this sub-procedural step often becomes quite crucial in determining whether the tax administrator's action is lawful or unlawful and may influence the further course of the tax proceedings. Very simply, service of process can affect the conclusion as to whether the tax assessment by the tax administrator was lawful.

The Tax Code explicitly favours the service of documents in oral proceedings and electronically. The intention of the legislator was quite clear. Where possible, the tax administrator is to eliminate the time and resources spent in connection with service. Although this solution appears to be significantly progressive, it should be added that the basic rule is further modified by other special rules. The service of documents through a postal service provider has not yet been abandoned. This is a consequence of the fact that there are still groups of tax subjects who are not legally obliged to have a data box (although they can), so the tax administrator has no right to force these persons to use electronic means of communication.

A data box is an electronic communication tool used for the secure exchange of documents between citizens, businesses, and state institutions in the Czech Republic. It allows sending and receiving official documents without the need to visit the tax administrator in person. Data boxes are secure and provide the same legal consequences as the delivery of traditional documents. A data box can be set up on request or compulsorily for those persons so designated by law. It has already been described above that the number of persons who have a data box compulsorily by law is growing. Currently, these persons are all legal entities registered in the public register, selected professional groups of natural persons (lawyers, tax advisors, experts, court interpreters, etc.), natural persons engaged in business registered in the public register, and public authorities. Given that the existence of a data box is a determining factor for electronic delivery in tax administration (as well as for the obligation to file tax claims electronically), it is clear that a positive trend can be detected in this respect, corresponding to the modernisation and computerisation of tax administration.

However, even delivering via data mailbox is not as simple as it first appears. There are many types of data boxes. Nowadays, there are 15 types of data boxes, which are established by law and, therefore, play a role in the correct delivery of tax administration. First of all, there is a type of data box specifically designed for public authorities only. There are also two types of data boxes for legal persons, namely for a legal person in the role of a public authority (e.g., a public company as an insolvency administrator) and a legal person registered in the public register. For natural persons, however, the list expands considerably, as they are responsible for the remaining 12 types of data boxes. It is superfluous to list them, but it can be summarised that a large number of them are linked to a particular professional affiliation (lawyer, architect, expert, etc.). At the same time, there is a general data box for natural persons who are not selected professional groups with a special type of data box.

The practical problem of serving a natural person via data boxes can be demonstrated by an example. It is not forbidden for a natural person to have more than one type of data box, on the contrary. A lawyer who is also an insolvency trustee will have two data boxes. The Czech legal

order does not prohibit the concurrence of these professions. If this lawyer also has a hobby in photography and takes photographs of weddings for a fee in his free time, he will obtain a data box of an entrepreneurial natural person by registering in the Trade Register in connection with this activity. At the same time, it is not excluded that he will apply for an "ordinary" data box of a natural person. This imaginary lawyer, therefore, has four types of data boxes at the same time. While he may use any of them to communicate with the tax administrator, the tax administrator may not choose as he pleases. The Supreme Court has interpreted that *"if an individual has more than one data mailbox, the written copy of the decision, other acts and other documents must be served on the data mailbox that corresponds to the nature of the document to be served"*.¹⁹ It follows that the tax administrator must always consider the nature of the document to be served and select the appropriate data box accordingly if more than one is offered. Otherwise, it runs the risk of being held liable for a defect in service, which would mean that the document was never served.

On the basis of the above conclusion of the court, if an imaginary lawyer with four different mailboxes was acting on behalf of a taxpayer on the basis of a power of attorney during a tax control, the tax control report and the subsequent tax payment notice would have to be delivered to the lawyer's mailbox. If the tax administrator were to deliver those documents to the data mailbox of an individual, he would be guilty of a defect that could ultimately make the tax assessment unlawful. However, this legal construction may be understood, according to the authors, as the fact that it is really only a legal construction has been completely overlooked. The imaginary lawyer in question is still only one and the same individual. In reality, it is not four entities, as the construction of the data boxes shows. If it were not served electronically but by post, it is conceivable that this lawyer would have the same registered address for all kinds of activities. The addresses of the registered office would thus be identical and the documents sent by the tax authorities would be dropped in one mailbox. However, in terms of the division of data boxes, such a lawyer would have to have four mailboxes, with the tax authorities always hitting the right one, which seems rather absurd.

However, it is necessary to add that there is also a rule "in favour of the tax administrator", which can fix the wrong choice of the data box. In fact, if the person concerned is actually acquainted with the document to be served, the document is deemed to have been "materially" served. The tax administrator is obliged to prove actual acquaintance. This is most often inferred from the fact that the addressee of the document takes subsequent steps within the necessary time limits (e.g., lodges an appeal), thereby implicitly declaring that he or she has become acquainted with the document served. It can therefore be concluded that, despite the support of digitisation efforts, the situation is not simple for the tax administrator and, although the existence of a data box represents a significant relief for taxpayers, it is rather another procedural issue for the tax administrator to resolve on the way to a correct and lawful tax assessment.

The previously mentioned Estonia, which uses digital identities of its citizens not only to communicate with state authorities, has taken a much simpler approach. The Estonian ID card serves as both an identity card and a travel document within the European Union. In addition to its physical use, the card is also used as proof of identity when using online services. This card is guaranteed and issued by the Estonian government. It allows you to digitally sign documents, do online banking, encrypt documents, as well as set up and manage a company in Estonia and file its tax returns online. It can be added that E-tax was introduced in Estonia already in 2000.²⁰ In recent years, the possibility for foreigners to receive this ID-card has even

¹⁹ Decision of the Supreme Administrative Court of 5 January 2017, Case No. Plsn 1/2015.

²⁰ PALGINÕMM, M. Diffusion of the Estonian ID-card and Its Electronic Usage: Explaining the Success Story. Master's Thesis, Ragnar Nurkse School of Innovation and Governance, Tallinn University of technology, Tallinn, 2016.

been extended.²¹ Compared to the Czech Republic, a fundamental difference can be detected in the fact that the Estonian ID-card functions as an authentication tool and a means of communication at the same time, whereas in the Czech Republic these tools are separated, and citizens are offered countless variants. This may look pro-client at first sight, in practice it tends to create additional problems, as described above.

V. CONCLUSION OF TAX PROCEDURE AND DETERMINATION OF THE TAX BASED ON EVIDENCE

If the tax administrator does not have any doubts about the correctness of the tax assessed by the tax subject, it may determine the tax without further action. Otherwise, it shall initiate a control procedure in which it shall verify the facts decisive for the correct amount of the tax. Evidence is a prerequisite for the correct assessment of the tax in the control procedure. Evidence in tax proceedings is more specific than in other proceedings. The first stage of the burden of proof is based on the principle of self-application. The taxpayer is not only obliged to quantify and assert the tax in the tax claim but must also be able to prove those assertions. The burden of proof shifts to the tax authority only when it has doubts about the evidence provided by the taxpayer. It must then itself produce evidence that refutes the truth and credibility of the evidence provided by the taxpayer. If he bears the burden of proof, the burden of proof shall revert to the taxpayer. The outcome of the proceedings will, therefore, depend to some extent on who has failed to carry the burden of proof. However, it should be added that, in view of the fact that the tax administrator is bound by the main objective of tax administration, which is to ascertain and determine the tax correctly, he is also obliged to take into account evidence in favour of the tax subject.²²

The tax authorities' taking of evidence is therefore crucial for the determination of tax. The Tax Code provides that „*all documents which can be used as evidence to establish the true state of affairs and to verify the facts relevant to the correct determination and assessment of the tax and which have not been obtained in contravention of the law, including those obtained before the proceedings were initiated*“.²³ It is a prerequisite for the use of such evidence that it must be obtained by the tax authorities in accordance with the law. Therefore, it is necessary to use only those institutes known to the law and to comply with the related procedural conditions.

1. CCTV footage provided by the Police of the Czech Republic

The factual basis of the case, in which CCTV footage provided to the Police of the Czech Republic was used for the purposes of the tax proceedings, was the non-recognition of the right to deduct value-added tax on the purchase and use of a vehicle for business purposes. The tax administrator found the logbook submitted by the taxpayer to be unreliable because it started before the taxpayer actually used the vehicle, and the entries in it did not correspond to the actual use of the vehicle according to the data on the vehicle's movements provided by the Police of the Czech Republic. The subject of the dispute between the tax administrator and the taxpayer was the tax administrator's right to request data from the camera records from the Police of the Czech Republic and the subsequent use of this means of evidence to dispute the taxpayer's claims regarding the use of the vehicle for its economic activity. The data on the movement of the motor vehicle were requested by the tax administrator from the Police of the Czech Republic on the basis of a request pursuant to Section 57 of the Tax Code, which allows the tax administrator, inter alia, to obtain data from public authorities that it does not have

²¹ SĀRAV, S. and KERIKMÄE, T. E-residency: a cyberdream embodied in a digital identity card? The Future of Law and eTechnologies, 2016, 57-79.

²² JANDEROVÁ, J.: Rozložení důkazního břemene v daňovém řízení. Acta Iuridica Olomucensia, 2022, Vol. 17, No. 2, pp. 134-149.

²³ § 93 odst. 1 Tax code.

available to it from its official activities. The Police of the Czech Republic provided this data to the tax administrator in connection with information obtained from security camera footage. Thanks to this data, the tax administrator questioned the logbook submitted by the taxpayer because it did not correspond to the situation declared in the logbook.

The judicial review of the legality of this evidence was conducted in two stages. First, the Supreme Administrative Court²⁴ examined whether the Police of the Czech Republic could have provided the data to another public authority. It was found that the Police Act allows the provision of data if the data are necessary for the performance of the task of the requesting public authority. The tax administration is entitled to request such data on the basis of a request pursuant to Section 57 of the Tax Code. However, the Court interpreted that one of the procedural conditions for the application of such a request by the tax administrator is also the fulfilment of the requirement of the necessity of the data for tax administration. In this case, the Court concluded that **"if the logbook can be challenged in another, the less invasive way that does not require the transmission of information, including personal data, the use of CCTV footage is not necessary"**. The court stated that although the use of CCTV footage may have appeared appropriate, this criterion must be distinguished from necessity. The court justified its conclusion on the basis of the concept of the burden of proof in tax proceedings, where, according to the court, less intrusive evidence than CCTV footage was sufficient to prove doubts about the accuracy, conclusiveness, or veracity of the submitted logbook.

The court's conclusion puts the tax administrator in a position where a request under Section 57 of the Tax Code requesting data from other persons and public authorities appears to be a completely inflexible means of obtaining evidence. According to the Court's view, the tax administrator should always classify the means of evidence according to the degree of their necessity. It is true that the tax administrator is not bound by the investigative principle. However, he is bound by the principle of substantive truth and also by the principle of economy. If the tax authority has evidence of substantial probative value, which it has obtained in accordance with the possibilities afforded by the legislation, it seems uneconomic to prolong the tax proceedings by first using evidence of 'weaker probative value'. Moreover, one can imagine a hypothetical situation in which the tax authorities would have obtained the data on the movement of the vehicle in question from the testimony of a witness who looked out of the window every day. Such evidence would undoubtedly be assessed as lawful and, therefore, applicable (the credibility of the witness is another issue). Compared to CCTV footage, however, it is a completely identical interference with the taxpayer's right to privacy. Against the background of the right to privacy, the court's conclusion thus rejected any technological advances that could not only simplify the tax authorities' evidentiary situation and make their control mechanisms more efficient but also help to fulfil the objective of tax administration, which is to detect and assess the correct amount of tax.

2. Electronic record of sales

Electronic sales registration was a legal instrument that went through a very turbulent and challenging journey before finding its place in the Czech tax regulations at the end of 2016.²⁵ The legislative process of adoption itself was accompanied by considerable obstructions. In 2017, a political party ran in the elections to the Chamber of Deputies of the Parliament of the Czech Republic with the main electoral theme of "A Czech Republic without EET".²⁶ However,

²⁴ Judgment of the Supreme Administrative Court of 14 December 2023, Case no. 9 Afs 147/2020-87.

²⁵ RADVAN, M. and SVOBODOVÁ, T.: Tax Law Reforms in the (In)Context of Covid-19. *Studia Iuridica Cassoviensia*, 2021, vol. 9, no. 2. pp. 69-84. ISSN 1339-3995. SEMERÁD, P., ROGALEWICZ, V. and BARTÁK, M. Using electronic record of sales to support fair budgetary allocations across Czech municipalities. *GeoScape*, 2023, Vol. 17, No. 1, pp. 47 – 571. <https://doi.org/10.2478/geosc-2023-0004>.

²⁶ TULÁČEK, M.: *Elektronizace správy daní: právní aspekty*. Praha: Leges, 2020. ISBN 978-80-7502-434-3.

many years of criticism and endless public and political debates resulted in the abolition of the EET becoming a coveted policy goal, which was eventually pushed through against the backdrop of the Covid-19 pandemic.²⁷ First, the obligation was suspended²⁸ and then abolished altogether. The considerable costs of setting up the whole system, as well as the fiscal benefits of straightening business relations resulting in higher tax revenues, were not reflected in the process of abolishing this instrument. If the value of the EET from a macroeconomic perspective was not taken into account, it is clear that its contribution as a unique means of proof for the tax administration was completely overlooked. This step cannot be considered systemic and fiscally beneficial. It has been proven that electronic sales registration is an appropriate tool to increase tax discipline and reduce tax evasion. In Italy, for example, the introduction of e-invoicing reduced VAT losses by between €2.2 and €2.6 billion in 2019 compared to 2018.²⁹

The tax administration in Czech Republic has thus lost a modern tool corresponding to the trend of digitisation, which allowed the transmission of specific information on commercial transactions carried out in real time. It can, therefore, be concluded that, in the present case, technological progress enabling more efficient tax administration has given way to political objectives.

3. Images from Google Street View and information from available databases

Despite the progressive steps outlined above on the part of the legislator, it is necessary to add, for a comprehensive view of the issue, that the legislator does not always perceive technological progress in such a way as to use it in the context of evidence. Instead, they choose other and simpler (not necessarily fairer) paths leading to tax assessment. A typical example is the determination of the object of taxation of immovable property. Under the current legislation, for the purposes of the real estate tax, the type of land is the type of land registered in the land register, regardless of whether it corresponds to the actual situation. Similarly, the type of use of immovable property (building, flat) means the type of use registered in the Land Registry, regardless of whether it corresponds to the actual state. This construction is in direct contradiction with the principle of substantive truth, and we consider it highly inappropriate.³⁰ The legislator, who prefers the principle of formal truth, argues in particular that it is administratively, temporally, and financially simple. However, it does not take into account the new technological possibilities that are commonly used in other countries to determine the type and use of immovable property. We are not referring here only to drones or other forms of local surveys but to tools enabling "remote access" to the properties being surveyed, such as terrain maps by Google and other mapping providers, Google Street View, etc.³¹ Similarly, if the political representation in the Czech Republic were to find a consensus and the value of immovable property were to be determined as the tax base, market prices of immovable property could be used. The cadastre has this data and, except perhaps for very specific buildings (airports, sports halls, etc.), could be used for mass valuation of real estate.

²⁷ RADVAN, M. and SVOBODOVÁ, T.: Tax Law Reforms in the (In)Context of Covid-19. *Studia Iuridica Cassoviensia*, 2021, vol. 9, no. 2. pp. 69-84. ISSN 1339-3995.

²⁸ MAŠÁTOVÁ, Z.: Podnikatelé nebudou evidovat tržby do konce roku 2020. Praha: Finanční správa ČR, 2020. Available from: https://www.financnisprava.cz/cs/financni-sprava/media-a-verejnost/tiskove-zpravy/tz-2020/podnikatelenebudou_evidovat_trzby_do_konce_roku_2020-10670.

²⁹ HEINEMANN, M. and STILLER, W. Digitalization and cross-border tax fraud: evidence from e-invoicing in Italy. *International Tax and Public Finance*, 2025, Vol. 32, pp. 195-237. <https://doi.org/10.1007/s10797-023-09820-x>.

³⁰ RADVAN, M. and T. SVOBODOVÁ. Recurrent Property Tax Control in the Czech Republic. *Bialystok Legal Studies*. Bialystok: Temida 2, 2023, vol. 28, no. 2, pp. 229-243. ISSN 1689-7404.

³¹ RUNDLE, A.G., BADER, M.D.M., RICHARDS, C.A., NECKERMAN, K.M. AND TEITLER, J.O. Using google street view to audit neighborhood environments. *American Journal of Preventive Medicine*, 2011, Vol. 40, No. 1, pp. 94-100. <https://doi.org/10.1016/j.amepre.2010.09.034>.

VI. CONCLUSION

Technological advances do not avoid any sector. It is a natural and desirable consequence of the development of society. If used correctly, it allows processes to be made more efficient and costs to be saved. The implementation of adequate tools in legislation is a basic prerequisite for the use of technological progress in the implementation of public administration. A public authority can only be exercised in accordance with the principle of *secundum et intra legem* and, therefore, without the incorporation of new technological possibilities into legislation, public authorities do not have the space to modernise their processes. As a rule, some legislative intervention is always necessary.

The paper finds that quite a number of legislative interventions in the field of tax administration have been made in the last decade, which aim at the desired modernisation reflecting technological progress. There has been a gradual and substantial expansion of electronic filing of tax claims, underpinned by an appropriate combination of an explicit obligation to file electronically and implicit support in the form of extended filing deadlines. There is also a tendency towards the electronicisation of processes in the area of communication between the tax administration and taxpayers, which can be considered a positive development. Although legislator's efforts to reflect technological progress are more than evident, the desired result of improving the efficiency of processes is questionable. It can be concluded that tax subjects only *de facto* benefit from the modernisation tendencies implemented in the law. Their possibilities are increased, and if an obligation is already imposed, this is compensated by a corresponding advantage. The situation is reversed on the part of the tax administration. While every change made in the context of efforts to modernise and computerise the tax administration also, at first sight, simplifies and streamlines procedures, the decision-making practice of the courts and the often restrained approach of the General Tax Directorate also subject the latter to additional rules or conditions which are passed on to the first-instance tax administrators. At the same time, the case law of administrative courts plays a key role in the process of electronicization of tax administration. On the one hand, it contributes to legal certainty and the definition of the boundaries of lawful procedure; on the other hand, it often imposes additional requirements that may hinder the effective use of modern tools. As a result, judicial practice has not only an interpretative but also a fundamentally regulatory impact on the practical application of technological innovations in tax administration.

Thus, it can be concluded that the hypothesis has been only partially confirmed because the practical impact of the computerisation efforts in tax administration shows that the desired streamlining and simplification of processes are taking place rather on the side of the tax subject. On the other hand, with the new instruments of technological progress, the tax administrator is exposed to additional procedural issues that it has to resolve in order not to burden its procedure with defects. This is a very difficult discipline, even in view of the rich case-law of the administrative courts.

A separate category are instruments that aim to facilitate the tax administrator's evidentiary situation. These, despite their clear benefit for the possibility of correctly ascertaining and assessing the tax, have not sooner or later found support either with political representation or with the courts. The invasiveness of their intervention in the sphere of the taxpayer is an obstacle that prohibits their use. However, according to the authors, the abolition of electronic sales registration and the *de facto* impossibility of using CCTV footage as evidence represents a missed opportunity. Both analysed tools are not only capable of more accurately teaching the correct amount of tax but also of encouraging the tax public to behave in a tax-correct manner in tax-law relations. Although it has been shown that the tax administration tries to use the current tools of the legal system in a flexible way with an emphasis on technological progress, it does not find support in its efforts. Thus, it can be concluded that although the tax

administration in the Czech Republic tends to be electronicised and appropriate legislative steps are being taken to this end, the progressive use of the current legal framework in an innovative way to make the tax administration's control mechanisms more efficient is not accepted as desirable.

KEY WORDS

Tax administration, computerisation, tax returns, electronic communication, evidence, data boxes

KLÍČOVÁ SLOVA

Správa daní, elektronizace, daňové přiznání, elektronická komunikace, důkazní prostředky, datové schránky

BIBLIOGRAPHY

1. Constitutional Court ruling of 12 November 2019, Case No. Pl. ÚS 19/17.
2. Decision of the Supreme Administrative Court of 5 January 2017, Case No. Plsn 1/2015.
3. DLUBALOVÁ, K.: Ministerstvo vnitra zřídilo od ledna přes 2 miliony datových schránek. Přihlašovací údaje lze získat i dodatečně. Praha: Ministry of the interior of the Czech Republic, 2023. Available from: <https://www.mvcr.cz/clanek/ministerstvo-vnitra-zridilo-od-ledna-pres-2-miliony-datovych-schranek-prihlasovaci-udaje-lze-ziskat-i-dodatecne.aspx>.
4. DUŠEK, J. Data Boxes as a Part of the Strategic Concept of Computerization of Public Administration in the Czech Republic. *Administrative Sciences*, 2023, Vol. 13, No. 6, pp. 1-18. <https://doi.org/10.3390/admsci13060154>.
5. GOVERNMENT OF THE CZECH REPUBLIC: Programové prohlášení Vlády ČR z ledna 2022, ve znění revize 3/2023. Praha: Government of the Czech Republic, 2023. Available from: <https://vlada.gov.cz/cz/programove-prohlaseni-vlady-193547/>
6. HEINEMANN, M. and STILLER, W. Digitalization and cross-border tax fraud: evidence from e-invoicing in Italy. *International Tax and Public Finance*, 2025, Vol. 32, pp. 195–237. <https://doi.org/10.1007/s10797-023-09820-x>.
7. HESAMI, S., JENKINS, H. AND JENKINS, G.P.: Digital Transformation of Tax Administration and Compliance: A Systematic Literature Review on E-Invoicing and Prefilled Returns. *Digital Government: Research and Practice*, 2024, Vol. 5, No. 313, pp. 1-20. <https://doi.org/10.1145/3643687>.
8. CHAMBER OF DEPUTIES OF THE PARLIAMENT OF THE CZECH REPUBLIC: Sněmovní tisk 841/0. Návrh zákona včetně důvodové zprávy. Praha: Chamber of Deputies of the Parliament of the Czech Republic, 2020.
9. JANDEROVÁ, J.: Rozložení důkazního břemene v daňovém řízení. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2022, Vol. 17, No. 2, pp. 134–149.
10. KOT, S., ŠTEFKO, R., DOBROVIČ, J., RAJNOHA, R. and VÁCHAL, J. The Main Performance and Effectiveness Factors of Sustainable Financial Administration Reform Using Multidimensional Statistical Tools. *Sustainability*, 2019. Vol. 11, No. 13, pp. 1-21. <https://doi.org/10.3390/su11133609>.
11. Judgment of the Supreme Administrative Court of 3 January 2018, Case no. 2 Afs 25/2015 - 38.
12. Judgment of the Supreme Administrative Court of 31 January 2023, Case no. 2 Afs 395/2020 - 55.

13. Judgment of the Regional Court in Ostrava of 23 May 2024, Case no. 25 Af 37/2022–61.
14. Judgment of the Supreme Administrative Court of 14 December 2023, Case no. 9 Afs 147/2020-87.
15. KERNDLOVÁ, P.: Digitalizace a elektronizace správy daní během pandemie koronaviru v České republice, In: MÁLEK O., TULÁČEK M. (eds). Správa daní. Soubor statí z odborné konference konané na Právnické fakultě Univerzity Karlovy dne 6. října 2023. Online. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2023. <https://doi.org/10.14712/9788076300361>.
16. MAŠÁTOVÁ, Z.: Podnikatelé nebudou evidovat tržby do konce roku 2020. Praha: Finanční správa ČR, 2020. Available from: https://www.financnisprava.cz/cs/financni-sprava/media-a-verejnost/tiskove-zpravy/tz-2020/podnikatelenebudou_evidovat_trzby_do_konce_roku_2020-10670.
17. MINISTRY OF THE INTERIOR OF THE CZECH REPUBLIC: Klientyky orientovaná veřejná správa 2030. Praha: Ministry of the interior of the Czech Republic, 2019.
18. OUNAPUU, E. Model of e-government: Estonian experience. In: STANKOVSKI, V. and PETCU, D. (eds.). *Workshop information, message from the chairs, papers by authors*. 4th International Workshop on Software Services – WOSS 4 in conjunction with The 1st International Conference on Cloud Assisted Services – CLASS 2012, Bled, Slovenia, 25 October 2012. Ljubljana: Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Komisija za informatiko, knjižničarstvo in založništvo, 2012. ISBN 978-961-6884-06-8.
19. PALGINÖMM, M. Diffusion of the Estonian ID-card and Its Electronic Usage: Explaining the Success Story. Master's Thesis, Ragnar Nurkse School of Innovation and Governance, Tallinn University of technology, Tallinn, 2016.
20. RADVAN, M.: Czech Tax Law. 4. vyd. Brno: Masaryk University, 2020. 114 p. Textbook, no. 550. ISBN 978-80-210-9673-8. pp. 13-14.
21. RADVAN, M. and KAPPEL, J. Electronic Revenue Registry in the Czech Republic. *LeXonomica - Revija za pravo in ekonomijo / Journal of Law and Economics*, 2015, Vol. 7, No. 2, pp. 139-159. [https://doi.org/10.18690/18557147.7.2.139-159\(2015\)](https://doi.org/10.18690/18557147.7.2.139-159(2015)).
22. RADVAN, M. and SVOBODOVÁ, T.: Tax Law Reforms in the (In)Context of Covid-19. *Studia Iuridica Cassoviensia*, 2021, vol. 9, no. 2. pp. 69-84. ISSN 1339–3995.
23. RADVAN, M. and T. SVOBODOVÁ. Recurrent Property Tax Control in the Czech Republic. *Bialystok Legal Studies*. Bialystok: Temida 2, 2023, vol. 28, no. 2, pp. 229-243. ISSN 1689-7404.
24. RUNDLE, A.G., BADER, M.D.M., RICHARDS, C.A., NECKERMAN, K.M. AND TEITLER, J.O. Using google street view to audit neighborhood environments. *American Journal of Preventive Medicine*, 2011, Vol. 40, No. 1, pp. 94-100. <https://doi.org/10.1016/j.amepre.2010.09.034>.
25. SÄRAV, S. and KERIKMÄE, T. E-residency: a cyberdream embodied in a digital identity card?. *The Future of Law and eTechnologies*, 2016, 57-79.
26. SEMERÁD, P., ROGALEWICZ, V. and BARTÁK, M. Using electronic record of sales to support fair budgetary allocations across Czech municipalities. *GeoScape*, 2023, Vol. 17, No. 1, pp. 47 – 571. <https://doi.org/10.2478/geosc-2023-0004>.
27. ŠIMEK, K.: § 136 DŘ, In: Baxa, J. et al.: Daňový řád. Komentář, II. díl. Praha: Wolters Kluwer, 2011, p. 820.
28. ŠIMEK, K.: § 72 DŘ, In: Baxa, J. et al.: Daňový řád. Komentář, I. díl. Praha: Wolters Kluwer, 2011, p. 427.

29. TULÁČEK, M.: Elektronizace správy daní: právní aspekty. Praha: Leges, 2020. ISBN 978-80-7502-434-3.

CONTACT DETAILS OF THE AUTHORS

JUDr. Ing. Tereza Svobodová,

Ph.D. student

Masaryk University in Brno

Faculty of Law

Veveří 70, 611 80 Brno, Czech Republic

E-mail: 434211@mail.muni.cz

prof. JUDr. Ing. Michal Radvan, Ph.D.

ORCID ID: 0000-0002-9858-4555

Professor

Masaryk University in Brno

Faculty of Law

Veveří 70, 611 80 Brno, Czech Republic

Phone number: +420 549 49 6636

E-mail: michal.radvan@law.muni.cz

NEVYHNUTNOSŤ STANOVENIA PREDPOKLADOV VZNIKU A ZÁNIKU FUNKCIE ČLENA DOZORNEJ RADY OBCHODNEJ SPOLOČNOSTI VO VNÚTROPODNIKOVÝCH PREDPISOCH ZAMESTNÁVATEĽA¹

NECESSITY OF ESTABLISHING THE PREREQUISITES FOR THE ESTABLISHMENT AND TERMINATION OF THE POSITION OF A MEMBER OF THE SUPERVISORY BOARD OF A COMMERCIAL COMPANY IN THE EMPLOYER'S INTERNAL REGULATIONS²

Marek Švec³ – Martin Kubinec⁴

<https://doi.org/10.33542/SIC2025-2-10>

ABSTRAKT

Predmetom príspevku je skúmanie prípustnosti (automatického) zániku funkcie člena dozornej rady ako zástupcu zamestnancov v okamihu, ak dôjde ku skončeniu jeho pracovného pomeru u zamestnávateľa alebo ku výkonu závislej práce u zamestnávateľa v pozícii vedúceho zamestnanca, hoci ustanovenia § 66 ods. 1 a § 200 ods. 4 Obchodného zákonníka takýto dôvod zániku funkcie člena dozornej rady nepoznajú. Autori na podklade medzinárodnej komparácie, vlastnej aplikačnej praxe i zjavne nesprávneho súdneho rozhodnutia zdôvodňujú význam existencie uvedeného zákonného predpokladu v predmetnom právnom inštitúte a nedokonalosť právnej úpravy navrhujú prekonať princípom analogiae legis a princípom spravodlivého usporiadania veci s ohľadom na zásadný determinant v podobe ochrany slabšej strany v podobe zamestnanca, ktorý je konečným beneficentom odpovedajúceho výkonu kontrolnej funkcie člena dozornej rady za zamestnancov.

ABSTRACT

The subject of the scientific article is the examination of the admissibility of (automatic) termination of the function of a member of the supervisory board as an employee representative at the moment of termination of employment with the employer or performance of dependent work with the employer in the position of a senior employee, although the provisions of Sections 66(1) and 200(4) of the Commercial Code do not recognize such a reason for the termination of the function of a member of the supervisory board. On the basis of an international comparison, their own application practice and an apparently erroneous court decision, the

¹ Vedecký príspevok bol spracovaný v rámci riešenia grantovej úlohy VEGA č. 1/0013/23 „Európske mimikry algoritmického riadenia obsahu pracovnoprávneho vzťahu v slovenskej právnej úprave v dôsledku transpozície prameňov európskeho pracovného práva a revidovaného uplatnenia GDPR“.

² The scientific paper has been prepared as a part of the grant project VEGA č. 1/0013/23 "Algorithmic management of the labor relations in the Slovak legislation due the transposition of sources of European labour law and the revised application of the GDPR in European context."

³ doc. JUDr., PhD., LL.M., univ.prof., Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Právnická fakulta, Slovenská republika Matej Bel University in Banská Bystrica, Faculty of Law, Banská Bystrica, Slovak Republic.

⁴ doc. JUDr., Ing., PhD., univ.prof., Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Právnická fakulta, Slovenská republika Matej Bel University in Banská Bystrica, Faculty of Law, Banská Bystrica, Slovak Republic.

authors justify the importance of the existence of the above-mentioned statutory prerequisite in the legal institute in question and propose to overcome the imperfection of the legal regulation by the principle of analogy legis and the principle of equitable arrangement of the matter with regard to the fundamental determinant in the form of protection of the weaker party in the form of the employee, who is the ultimate beneficiary of the corresponding exercise of the supervisory function of a supervisory board member on behalf of employees.

I. ÚVOD

Existencia kodeterminácie⁵ je bezpochyby v právnej vede vnímaná v mnohých ohľadoch kontroverzne, pričom deliacu líniu často tvorí subjektívny postoj autora vedecko-pedagogicky pôsobiaceho v niektorom z odvetví súkromného práva. Kým pracovnoprávni akademici a odborníci z aplikačnej praxe vnímajú kodetermináciu ako rozšírenie kompetencií zástupcov zamestnancov pôsobiacich u zamestnávateľa (a to najmä s ohľadom na skutočnosť, že zástupcovia zamestnancov v dozornej rade sú zväčša predstavitelia zástupcov zamestnancov pôsobiacich u zamestnávateľa podľa ustanovenia § 11a zákona č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov (ďalej len ako „ZP“)),⁶ obchodnoprávna obec vníma často kodetermináciu ako zásah do vnútorných pomerov obchodnoprávných korporácií (obchodných spoločností).⁷

Bez ohľadu na uvedené však musíme kodetermináciu vnímať ako dôležitú súčasť aj európskej právnej úpravy⁸ ako súčasť nastavenia rozhodovacích procesov dovnútra podniku v podobe, že zamestnanci a ich zástupcovia uskutočňujú (majú mať) vplyv na rozhodnutia zamestnávateľa, pravidelne realizované na najvyššej úrovni a v relatívne vhodnom časovom štádiu ich prípravy,⁹ neexistuje však žiadna harmonizačná úprava na nadnárodnej (európskej) úrovni¹⁰, čo môže súvisieť aj s lokálnym charakterom prístupu k uvedenej problematike.¹¹ Nadnárodnú právnu úpravu možno identifikovať výlučne v práve zamestnancov a ich zástupcov na nadnárodné informácie, ktoré im má zabezpečiť zamestnávateľ v rámci rôznych pracovnoprávných inštitútov.¹²

⁵ Z angl. prekladu co-determination (podobne aj „copartnership“ alebo „worker participation“) predstavuje formu participácie zamestnancov na rozhodovaní zamestnávateľa spôsobom, v ktorom majú zamestnanci možnosť nominovať alebo zvoliť si svojho zástupcu do orgánu zamestnávateľa. V slovenskom právnom poriadku je povinná účasť zástupcov zamestnancov upravená pre spôsob kreovania dozornej rady výlučne v prípade akciovej spoločnosti podľa § 200 ods. 5 OBZ.

⁶ Ustanovenie § 11a ZP znie: „Zástupcovia zamestnancov sú príslušný odborový orgán, zamestnanecká rada alebo zamestnanecký dôverník. Pre bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci je zástupcom zamestnancov aj zástupca zamestnancov pre bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci podľa osobitného predpisu.“

⁷ Podrobnejšie sme sa tejto otázke venovali v minulosti - KUBINEC, M. Niekoľko poznámok k postaveniu dozornej rady v kapitálových obchodných spoločnostiach. In: Právny obzor : teoretický časopis pre otázky štátu a práva. - Bratislava : Slovenská akadémia vied, 2006, roč. 89, č. 2, 2006, s. 195-204; kritické poznámky k modelu právnej úpravy voľby zamestnancov do dozornej rady tiež: PALA, R., PALOVÁ, I., ŽITŇANSKÁ, L.: in.: OVEČKOVA, O. a kol.: *Obchodný zákonník. Veľký komentár. Zväzok 1 (§ 1 až 260)*. 2. vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2022, s. 1607.

⁸ VALENTINOV, V. – ILIOPOULOS, C.: Moral and managerial perspectives on cooperatives: Towards a Luhmannian reconciliation. In: *Systems Research and Behavioral Science*, roč. 42, č. 2, 2025, s. 411-422.

⁹ KEIJZER, T. - OOST, O. – VAN GINNEKEN, M. The ECJ Erzberger Case: An Analysis of German Co-Determination and EU Law. In *European Company Law journal*, roč. 14, č. 6, 2017, s. 224.

¹⁰ MULDER, J. *The Law Concerning the Election of Employees' Representatives in Company Bodies. Report in light of the CJEU case Konrad Erzberger v TUI AG C-566/15*. Hans-Böckler-Stiftung Co-Determination Report No. 29, január 2017, s. 2-4.

¹¹ Porovnaj podobný kontext - RUDOHRADESKÁ, S.: Geoblocking – vybrané obchodnoprávne aspekty. In: *Studia Iuridica Cassoviensia*, roč. 8, č. 1, 2020, s. 73-87.

¹² Napr. smernica Rady 98/59/ES o aproximácii právnych predpisov krajín EÚ o hromadnom prepúšťaní; smernica Rady 2001/23/ES z 12. marca 2001 o aproximácii zákonov členských štátov týkajúcich sa zachovania práv zamestnancov pri prevodoch podnikov, závodov alebo častí podnikov alebo závodov; smernica Európskeho parlamentu a Rady 2002/14/ES z 11. marca 2002, ktorá ustanovuje všeobecný rámec pre informovanie a porady so zamestnancami v Európskom spoločenstve; smernica Komisie 2003/72/ES z 22. júla 2003, ktorou sa dopĺňajú stanovky Európskeho družstva s ohľadom na účasť zamestnancov na riadení a pod.

Možno aj z tohto nesúladu možno dovodiť určitú striedmosť právnej úpravy v normách obchodného práva a súčasne aplikačné problémy, ktoré vystávajú s inštalovaním zástupcu zamestnancov do funkcie člena dozornej rady podľa ustanovenia § 200 ods. 4 v spojitosti s ustanovením § 200 ods. 5 zákona č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov (ďalej len ako „OBZ“) v súvislosti s výkladom noriem pracovného práva, ktoré uvádzajú hmotnoprávne podmienky a predpoklady nielen pre procesnú realizáciu celého pracovnoprávneho inštitútu.¹³ Samotná disproporcía totiž spočíva v nastavenom mechanizme určenia oprávnenej osoby, ktorá bude v konečnom dôsledku predstavovať zástupcu zamestnancov v dozornej rade príslušnej obchodnej spoločnosti, keď ustanovenia § 200 ods. 4 a ods. 5 OBZ uvádzajú len právny základ kreovania dozornej rady aj zo zástupcov zamestnancov, pričom samotný proces „volieb“ (určenie oprávnenej osoby) v ustanovení § 200 ods. 5 OBZ vzťahujú výlučne k pôsobeniu odborovej organizácie ako zástupcu zamestnancov, pričom v rozpore s ustanovením § 11a ZP v spojitosti s ustanovením § 229 ods. 7 ZP¹⁴ a ustanovením § 233 ods. 4 ZP¹⁵ nepredpokladajú pôsobenie žiadnych ďalších foriem zastúpenia zamestnancov na pracovisku (vylúčenie zamestnaneckej rady a zamestnaneckého dôverníka ako zástupcov zamestnancov z procesu podľa ustanovenia § 200 ods. 5 ZP, hoci majú právo na spolourozhodovanie, prerokovanie alebo kontrolnú činnosť s odkazom na citované zákonné ustanovenia ZP pri absencii pôsobenia odborovej organizácie na pracovisku), súčasne však úplne absentuje riešenie problému plurality pôsobenia zástupcov zamestnancov na pracovisku, a to aj v kombinácii viacerých odborových organizácií u jedného zamestnávateľa (čo je pomerne častý prípad a problém v aplikačnej praxi vo vzťahu k nastaveniu pravidiel určenia oprávnenej osoby zastupujúcej zamestnancov v dozornej rade obchodnej spoločnosti). Normy pracovného práva obsiahnuté predovšetkým v ZP sa o tejto participácii zástupcov zamestnancov na rozhodovaní zamestnávateľa vôbec nezmieňujú, a to ani s odkazom na ustanovenie § 229 ods. 2 ZP¹⁶, v ktorom sa uvádza základný okruh práva zamestnancov na participáciu na rozhodovaní zamestnávateľa, ktoré môžu realizovať aj prostredníctvom nepriamo prostredníctvom zástupcov zamestnancov s odkazom na ustanovenie § 229 ods. 4 ZP.

Výsledkom je tak významne diferencovaná aplikačná prax, ktorá sa snaží vysporiadať nielen s otázkami určenia (ustanovenia nad rámec ustanovenia § 200 ods. 4 OBZ) okruhu prípustných podmienok a predpokladov pre vznik pasívneho volebného práva na člena dozornej rady za zástupcov zamestnancov (napr. vylúčenie vedúcich zamestnancov z pasívneho volebného práva), ale napr. aj s prípadnou existenciou plurality zástupcov zamestnancov na pracovisku, či opakovanými podnetmi na obmedzenie demokratickej súťaže v rámci volebnej kampane na člena dozornej rady za zástupcov zamestnancov ostatnými zamestnancami, ak voľby organizuje/organizujú zástupcovia zamestnancov spolu so zamestnávateľom, pričom ich kandidáti získavajú pomerne zásadnú komunikačnú výhodu oproti akýmkoľvek iným zamestnancom, ktorí by sa o túto funkciu chceli uchádzať. Rovnaké výhrady sa však opakujú

¹³ Bližšie napr.: MRÁZOVÁ, Ž. in. LUKÁČKA, P. - HUČKOVÁ, R. - KUBINEC, M. a kol. *Obchodný zákonník. Komentár*. 1. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2025, s. 885, prípadne PALA, R., PALOVÁ, I., ŽITŇANSKÁ, L.: in.: OVEČKOVÁ, O. a kol.: *Obchodný zákonník. Veľký komentár. Zväzok 1 (§ 1 až 260)*. 2. vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2022, s. 1607.

¹⁴ Ustanovenie § 229 ods. 7 ZP znie: „Ak u zamestnávateľa pôsobia popri sebe odborová organizácia, zamestnanecká rada alebo zamestnanecký dôverník, odborovej organizácii patrí právo na kolektívne vyjednávanie, na spolourozhodovanie, na kontrolnú činnosť a na informácie a zamestnaneckej rade alebo zamestnaneckému dôverníkovi patrí právo na prerokovanie a na informácie, ak tento zákon neustanovuje inak.“

¹⁵ Ustanovenie § 233 ods. 4 ZP znie: „Zamestnanecká rada alebo zamestnanecký dôverník má právo spolourozhodovať formou dohody alebo formou udelenia predchádzajúceho súhlasu podľa tohto zákona, len ak pracovné podmienky alebo podmienky zamestnávania, pri ktorých sa vyžaduje spolourozhodovanie zamestnaneckej rady alebo zamestnaneckého dôverníka, neupravuje kolektívna zmluva.“

¹⁶ Ustanovenie § 229 ods. 2 ZP znie: „Zamestnanci majú právo na poskytovanie informácií o hospodárskej a finančnej situácii zamestnávateľa a o predpokladanom vývoji jeho činnosti, a to zrozumiteľným spôsobom a vo vhodnom čase. Zamestnanci majú právo vyjadrovať sa k týmto informáciám a k pripravovaným rozhodnutiam, ku ktorým môžu podávať svoje návrhy.“

aj vo vzťahu k obsahu volebných dokumentov, podľa ktorých sa tieto voľby organizujú, pretože na ich obsahu a forme participujú práve zástupcovia zamestnancov s vylúčením participácie ostatných zamestnancov a ich podoba často výslovne smeruje k uprednostneniu kandidátov navrhovaných zástupcami zamestnancov.

S ohľadom na pomerne vysokú zložitosť a komplexnosť skúmanej témy sa autori zamerajú len na kritickú analýzu dvoch najvypuklejších aplikačných problémov súvisiacich so skončením členstva v dozornej rade v závislosti od zániku individuálneho pracovnoprávneho vzťahu zamestnanca a súčasne na možnosť obmedzenia pasívneho volebného práva pre vedúcich zamestnancov a otázku, či možno dospieť k automatickému zániku členstva v dozornej rade v okamihu, ak by sa zamestnanec stal vedúci zamestnancom zamestnávateľa a stanovy by takýto automatický zánik funkcie uvádzali alebo nie.

II. ZÁKLADNÉ PRÁVNE VÝCHODISKÁ INŠTALÁCIE ČLENA DOZORNEJ RADY ZA ZÁSTUPCOV ZAMESTNANCOV

Vo všeobecnosti musíme uviesť, že príslušné ustanovenia § 200 ods. 4 a ods. 5 OBZ upravujú len základné hmotnoprávne podmienky konštituovania členstva zástupcu zamestnancov v dozornej rade akciovej spoločnosti, t. j. vo vzťahu k nevyhnutnosti existencie jeho pracovného pomeru k obchodnej spoločnosti (zamestnávateľovi), a ustanovenie § 200 ods. 5 OBZ sa sústreďuje na úpravu spôsobu voľby takéhoto člena dozornej rady obchodnej spoločnosti (podmienky aktívneho volebného práva, potreba dosiahnutia minimálneho kvóra pri hlasovaní a ďalšie formálne procesné podmienky voľby), resp. spôsob prijatia vnútropodnikového predpisu zamestnávateľa o charaktere a priebehu tejto voľby. Obchodný zákonník však bližšie nedefinuje výrazy používané v uvádzaných ustanoveniach § 200 (napr. odborová organizácia, pracovný pomer a pod.), resp. vo svojich ustanoveniach nekonkretizuje a nezohľadňuje účel prijatia predmetnej úpravy v takejto forme, t. j. účel zavedenia tzv. kodeterminácie dozornej rady (participácia zamestnancov na rozhodovaní zamestnávateľa), a to najmä s ohľadom rôznej variability súčasného pôsobenia zástupcov zamestnancov na pracovisku, prípadne vo vzťahu k rôznym skupinám zamestnancov.

Všetky tieto otázky ponecháva zjavne na aplikačnú prax, v rámci ktorej sa zamestnávatelia snažia využiť *analogiae legis* noriem pracovného práva a upraviť si v rôznych typoch vnútropodnikových dokumentoch hmotnoprávne a procesnoprávne podmienky (predpoklady) pre aktívne alebo pasívne volebné právo (napr. účasť zamestnancov čerpajúcich si prekážku v práci na strane zamestnanca alebo zamestnávateľa, vylúčenie vedúcich zamestnancov, priebeh volebného aktu a procesu, a pod) s rôznou mierou úspešnosti. Súčasne sa však snažia aj explicitne a najmä dodatočne spresniť podmienky vzniku a zániku funkcie člena dozornej rady u konkrétnej fyzickej osoby práve vo väzbe na prípadné skončenie pracovného pomeru a druh či spôsob skončenia tohto pracovného pomeru (ide totiž o zásadne odlišnú situáciu, ak sa pracovný pomer zamestnanca má skončiť v dôsledku napr. dlhodobej zdravotnej nespôsobilosti alebo závažného porušenia pracovnej disciplíny).¹⁷ V tomto ohľade sa zohľadňuje najmä nejednotnosť právnej vedy pri výklade relevantných zákonných ustanovení, keď sa v normatívnom texte právnych predpisov neuvádza automatický zánik funkcie člena dozornej rady v okamihu, ak tento prestane spĺňa hmotnoprávnu podmienku upravenú v ustanovení § 200 ods. 4 OBZ, t. j. ak dôjde k skončeniu pracovného pomeru zamestnanca k zamestnávateľovi, u ktorého vykonával funkciu člena dozornej rady.

V tomto ohľade aj s odkazom na § 1 ods. 2 OBZ a ustanovenia § 1 až § 5 ZP je nevyhnutné využiť právne normy pracovného práva vrátane základných zásad Zákonníka práce, ktoré s ohľadom na históriu vzniku kodeterminácie sekundárne vytvárajú aj ďalší právny rámec

¹⁷ OLŠOVSKÁ, A. – DIVÉKYOVÁ, K. – MÉSZÁROS, M.: *Organizačné zmeny zamestnávateľa a skončenie pracovného pomeru*. Bratislava: Wolters Kluwer SK, 2023, s. 33.

úpravy hmotnoprávných podmienok pre možnú účasť fyzických osôb v pozícii člena dozornej rady akciovej spoločnosti. Úprava kodeterminácie býva obsiahnutá buď v osobitnej časti pracovného poriadku zamestnávateľa, alebo v dokumentoch upravujúcich podmienky a spôsob voľby člena dozornej rady, ktoré sú prijaté po dohode so zástupcami zamestnancov. V súlade s ustanovením § 200 ods. 6 OBZ prebiehajú voľby podľa volebného poriadku pre voľby a odvolanie členov dozornej rady volených zamestnancami spoločnosti, ktorý pripravil vrátane jeho schválenia zamestnávateľ s odborovou organizáciou. V niektorých prípadoch si však, v zmysle nižšie uvedeného, zamestnávateľ a odborové organizácie prijímajú osobitné podmienky pre možnosť kandidatúry zamestnancov do dozornej rady, t. j. stanovujú napr. obmedzenia vo vzťahu k ich funkčnému zaradeniu do organizačnej štruktúry zamestnávateľa, a preto sa odporúča tieto ustanovenia obsiahnuť aj v pracovnom poriadku ako najdôležitejšom dokumente zamestnávateľa (odhliadnuc od skutočnosti, že pracovný poriadok zamestnávateľa v mnohých prípadoch odkazuje na volebný poriadok pre voľby člena dozornej rady, pretože upravuje práva a povinnosti zamestnancov v pracovnoprávnom vzťahu). Typickým príkladom pre takéto obmedzenie je vylúčenie možnosti kandidatúry zamestnancov v určitej vedúcej pozícii zamestnávateľa definovanej s odkazom na § 9 ods. 3 ZP a niektoré právne názory, ktoré prijatie takéhoto obmedzenia vylučujú.

V súlade s naplnením účelu kodeterminácie je preto potrebné zohľadniť, obdobne ako v zahraničných právnych úpravách, aj účel existencie tohto inštitútu, t. j. objektívnu možnosť zamestnancov participovať na rozhodovaní zamestnávateľa, v tomto prípade plnením oboznamovacej (informačnej) povinnosti zamestnávateľa a kontrolnej činnosti zamestnancov s odkazom na § 229 ZP, ktorú budú naplňovať prostredníctvom voľby svojho zástupcu v dozornej rade akciovej spoločnosti. Odkazujeme na závery Najvyššieho súdu ČR¹⁸, ktorý práve s ohľadom na uvádzaný účel existencie zástupcov zamestnancov v dozornej rade vyslovil právny názor, že „*cieľom právnej úpravy zastúpenia zamestnancov v dozornej rade je zabezpečiť zamestnancom ... určitú kontrolu nad hospodárením spoločnosti.*“

Právo zamestnancov na obsadzovanie členov dozorných rád obchodných spoločností vychádza primárne z nemeckého a francúzskeho práva, pričom historický pôvod možno dohľadať v silnej spoločenskej objednávke na charakter a obsah sociálneho dialógu v Nemecku.¹⁹

III. ZÁNİK FUNKCIE ČLENA DOZORNEJ RADY SKONČENÍM PRACOVNÉHO POMERU U ZAMESTNÁVATEĽA

Právne úpravy jednotlivých členských štátov Európskej únie nahliadajú na hmotnoprávny predpoklad pasívneho volebného práva na funkciu člena dozornej rady obchodnej spoločnosti rôzne. Ustanovenia § 200 ods. 4 OBZ predpokladajú existenciu individuálneho pracovnoprávneho vzťahu medzi fyzickou osobu, ktorá má neskôr vykonávať funkciu člena dozornej rady a zamestnávateľom, teda obchodnou spoločnosťou, o ktorej dozornú radu v predmetnom prípade ide - „*členom dozornej rady voleným zamestnancami môže byť len ten, kto je v pracovnom pomere so spoločnosťou; to neplatí, ak osobitné predpisy vyžadujú osobitné predpoklady na výkon funkcie člena dozornej rady.*“ V tomto prípade sa táto podmienka, podľa nášho názoru, vzťahuje nielen k vzniku pasívneho volebného práva, ale aj vtedy, keď u zamestnanca dôjde k situácii, že prestane tento zákonný predpoklad spĺňať, to znamená, že jeho pracovný pomer zanikne počas výkonu funkcie člena dozornej rady v rámci plynutia funkčného obdobia.

¹⁸ Uznesenie Najvyššieho súdu ČR z 12. 10. 2006 sp. zn. 29 Odo 839/2006.

¹⁹ RADA, I. *Dozorčí rada obchodních společností*. Praha: LINDE nakladatelství s.r.o., 2008, s. 45.

Obdobný prístup zvolil aj český zákonodarca s výnimkou situácie,²⁰ keď zamestnancov pracovný pomer končí z dôvodu odchodu do dôchodku bez možnosti modifikácie (rozšírenia okruhu) týchto dôvodov, pri ktorých by nedošlo k zániku funkcie člena dozornej rady - „členom dozornej rady voleným zamestnancami môže byť iba zamestnanec, ktorý je v pracovnom pomere k spoločnosti, ibaže stanovy určía, že členovi dozornej rady volenému zamestnancami nezaniká funkcia skončením pracovného pomeru k spoločnosti, pokiaľ odišiel do dôchodku; odlišné ustanovenie stanov nemá právne účinky.“²¹

Na rozdiel od slovenskej alebo českej právnej úpravy je napr. nemecká právna úprava v tomto prípade benevolentnejšia²² a nevyžaduje, aby všetci zástupcovia zamestnancov v dozornej rade boli bezprostredne zamestnancami zamestnávateľa. Ustanovenie § 6 ods. 3 zákona o spolurozhodovaní zamestnancov v dozorných radách a správnych radách spoločností v ťažobnom priemysle a v priemysle výroby železa a ocele,^{23,24} predpokladá, že popri dvoch členoch dozornej rady zvolených zamestnaneckou (podnikovou) radou po prerokovaní návrhov s odborovými organizáciami pôsobiacimi u zamestnávateľa (a ich centrálnymi/odborovými zväzmi) môžu byť navrhnutí aj ďalší členovia (centrálnymi/odborovými organizáciami) rovnako po prerokovaní s odborovými organizáciami pôsobiacimi u zamestnávateľa. Obdobné ustanovenie možno nájsť aj v ustanovení § 6 ods. 2²⁵ zákona, ktorým sa dopĺňa zákon o spolurozhodovaní zamestnancov v dozorných radách a predstavenstvách spoločností v baníckom priemysle a v priemysle výroby železa a ocele. Ustanovenie § 4 ods. 2 zákona o tretinovej účasti zamestnancov v dozornej rade oproti uvádzaným citovaným zákonom explicitne uvádza, že členovia dozornej rady za zamestnancov musia byť zamestnancami len vtedy, ak sa do dozornej rady volí 1 alebo dvaja zástupcovia zamestnancov, pokiaľ sú volení viacerí ako 2, aspoň dvaja musia byť zamestnancami zamestnávateľa, čím sa otvára priestor pre právny záver absencie pracovnoprávneho vzťahu u všetkých ostatných členov dozornej rady volených zástupcami zamestnancov.²⁶

V ani jednej z uvádzaných právnych úprav však explicitne zákonné ustanovenie neupravuje možnosť (automatického) zániku funkcie člena dozornej rady ako zástupcu zamestnancov

²⁰ Porovnaj aj ŠTENGLOVÁ, I. - HAVEL, B. – CILEČEK, F. - KUHN, P. - ŠUK, P. *Zákon o obchodných korporáciách. Komentár*. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 953.

²¹ Ustanovenie § 448a ods. 3 zákona o obchodných spoločnostech a družstvech (zákon o obchodných korporáciách) (ďalej ako „ZOK“).

²² JAGER, S. – SHAKKED, N. – SCHOEFER, B.: The German Model of Industrial Relations: Balancing Flexibility and Collective Action. In: *Journal of Economic Perspectives*, roč. 26, č. 4, 2022, s. 53-80. DOI: 10.1257/jep.36.4.53.

²³ JAGER, S. – SHAKKED, N. – SCHOEFER, B.: Codetermination and Power in the Workplace. In: *Journal of Law and Political Economy*, roč. 3, č. 1, 2022, s. 198-224.

²⁴ Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten und Vorständen der Unternehmen des Bergbaus und der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie. Vom 21. Mai 1951 (Bundesgesetzblatt Nr. 25, Jahrgang 1951). Ustanovenie § 6 ods. 3 predmetného zákona znie „Zwei der in § 4 Abs. 1 Buchstabe b bezeichneten Mitglieder werden von den Spitzenorganisationen nach vorheriger Beratung mit den im Betrieb vertretenen Gewerkschaften den Betriebsräten vorgeschlagen. Die Spitzenorganisationen sind nach dem Verhältnis ihrer Vertretung in den Betrieben vorschlagsberechtigt; sie sollen bei ihren Vorschlägen die innerhalb der Belegschaften bestehenden Minderheiten in angemessener Weise berücksichtigen.“

²⁵ Gesetz zur Ergänzung des Gesetzes über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten und Vorständen der Unternehmen des Bergbaus und der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie. Ustanovenie § 6 ods. 1 predmetného zákona znie „Unter den Aufsichtsratsmitgliedern der Arbeitnehmer müssen sich fünf Arbeitnehmer von Konzernunternehmen und zwei Vertreter von Gewerkschaften befinden. Besteht der Aufsichtsrat aus einundzwanzig Mitgliedern, so müssen sich unter den Aufsichtsratsmitgliedern der Arbeitnehmer sieben Arbeitnehmer von Konzernunternehmen und drei Vertreter von Gewerkschaften befinden.“

²⁶ Gesetz über die Drittelbeteiligung der Arbeitnehmer im Aufsichtsrat. Vom 18. Mai 2004 (Bundesgesetzblatt Nr. 25, Jahrgang 2004). Ustanovenie § 4 ods. 2 predmetného zákona znie: „Ist ein Aufsichtsratsmitglied der Arbeitnehmer oder sind zwei Aufsichtsratsmitglieder der Arbeitnehmer zu wählen, so müssen diese als Arbeitnehmer im Unternehmen beschäftigt sein. Sind mehr als zwei Aufsichtsratsmitglieder der Arbeitnehmer zu wählen, so müssen mindestens zwei Aufsichtsratsmitglieder als Arbeitnehmer im Unternehmen beschäftigt sein.“

z dôvodu skončenia pracovného pomeru u zamestnávateľa,²⁷ hoci je tento predpoklad stanovený ako súčasť nadobudnutia pasívneho volebného práva. Hoci v prípade českého právneho poriadku možno takúto výnimku uviesť v stanovách a len v prípade skončenia pracovného pomeru z dôvodu odchodu do dôchodku (pravdepodobne starobného, keďže nadobudnutie invalidného dôchodku *a priori* nemusí spôsobovať zánik pracovného pomeru u zamestnanca).

Význam existencie pracovného pomeru ako zákonného predpokladu pre účely konštituovania člena dozornej rady za zástupcov zamestnancov možno bezpochyby vyvodzovať z účelu tohto právneho inštitútu, ktorý mal podľa názoru autorov komplementárne rozšíriť okruh oprávnení zamestnancov alebo ich zástupcov v kontrolnej oblasti v priamej väzbe na spomínané ustanovenie § 229 ods. 7 ZP.²⁸ S prihliadnutím na kompetencie dozornej rady podľa ustanovenia § 197 ods. 1 OBZ v oblasti dohľadu nad výkonom pôsobnosti predstavenstva a uskutočňovaní podnikateľskej činnosti spoločnosti, sa javí ako vhodným, že ak sa majú zamestnanci právo vyjadrovať sa k týmto informáciám a k pripravovaným rozhodnutiam, ku ktorým môžu podávať svoje návrhy, musia mať relevantné informácie v relevantnom kontexte, pričom ich forma participácie či už priamo alebo prostredníctvom zástupcov zamestnancov bude tieto informácie zohľadňovať. To sa, mimochodom, aj v aplikačnej praxi uskutočňuje prostredníctvom nastavovania reálnych cieľov a návrhov v kolektívnom vyjednávaní, pretože v akciových spoločnostiach, v ktorých zástupcovia zamestnancov uplatňujú právo ingerencie do tvorby dozornej rady, spravidla dochádza k uzatváraniu kolektívnej zmluvy. Predpoklad existencie pracovného pomeru tak zabezpečuje hospodársky vzťah medzi členmi dozornej rady za zamestnancov a kontrolnou činnosťou ako formou realizácie kompetencií a participácie na rozhodnutiach zamestnávateľa, keďže predmetom úpravy v kolektívnej zmluve alebo využití zodpovedajúceho výkonu podnikateľskej činnosti akciovou spoločnosťou, sú aj pracovné a mzdové podmienky samotného člena dozornej rady za zamestnancov.

Odpojenie zániku funkcie člena dozornej rady za zamestnancov od podmienky splnenia predpokladu existencie pracovného pomeru k zamestnávateľovi, sa javí ako strata účelu existencie tohto právneho inštitútu s priamym dopadom na narušenie pracovnoprávnej ochrany zamestnancov ako slabšej strany pracovného pomeru.²⁹ Môže tak dôjsť k prerušeniu kontinuity zdieľania kontrolnej činnosti zamestnancami (alebo ich zástupcami) a charakterom dojednávania pracovných a mzdových podmienok zamestnancov, pretože nielenže táto osoba nebude mať žiadny hospodársky vzťah so zamestnávateľom, ale ani so zástupcami zamestnancov či samotnými zamestnancami a tok informácií, či participácia na rozhodovaní zástupcov zamestnancov bude rovnako prerušená (členmi dozornej rady v akciových spoločnostiach bývajú spravidla odboroví funkcionári alebo predseda a podpredseda zamestnaneckej rady, ktorí disponujú v zmysle Zákonníka práce ďalším rozsahom kompetencií pri dojednávaní pracovných a mzdových podmienok zamestnancov).

Podobný argument sa používa aj v súvislosti s vylúčením zamestnancov vykonávajúcich prácu na základe dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru, pretože obmedzenie doby ich uzatvorenia na max. 12 kalendárnych mesiacov preukázateľne spôsobuje nemožnosť dodržať funkčné obdobie dozornej rady, do ktorej by boli prípadne zvolení.

²⁷ GERBRACHT, M. – KRUGER, M. – DE CASTRO LEAL, D. – TOLMIE, P.: “We are no Luddites!” - CSCW, Co-Determination and Digital Transformation in Germany. In: *Proceedings of the ACM on Human-Computer Interaction*, roč. 8, č. CSCW1, 2024, čl. č. 153. 10.1145/3637430.

²⁸ Podobný názor možno nájsť aj u Piheru – PIHERA, V. Kapitál vs. práce; kodeterminace a střet zájmů. In: HUSÁR, J. - CSACH, K. *Konflikty zájmů v práve obchodních společností*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, s. 46–57.

²⁹ HARNAY, S. – MANSERI, R. – REBÉRIOUX, A.: Labor empowerment in corporate boards: The devil is in the details. In: *Industrial relations*, roč. 64, č. 2, 2024, s. 200–228.

Aj preto sa ako sporný javí formalistický názor Okresného súdu v Banskej Bystrici, ktorý toto odpojenie vo svojom právoplatnom uznesení³⁰ legalizoval s odôvodnením, že ustanovenie § 200 ods. 4 OBZ a v nadväznosti na to ani ustanovenie § 66 ods. 1 OBZ neupravujú explicitne zánik funkcie člena dozornej rady z dôvodu skončenia pracovného pomeru, keďže, „.....uvedené ustanovenie neupravuje zánik, prípadne vznik funkcie člena dozornej rady. Voľba alebo odvolanie členov dozornej rady je ďalej upravené v ustanovení § 200 ods. 5 Obchodného zákonníka. Sudca sa stotožnil s právnym názorom súdneho úradníka o tom, že skončenie zamestnaneckého pomeru člena dozornej rady nezakladá automaticky skončenie jeho funkcie ako člena dozornej rady tak, ako tvrdil navrhovateľ. Skončenie funkcie člena dozornej rady v takomto prípade by muselo z niečoho vyplývať, funkcia člena dozornej rady nekončí automaticky, zákon takéto skončenie nepredpokladá, muselo by to byť uvedené v stanovách.“

Nesprávnosť tohto súdneho záveru spočíva v samotnej argumentácii, ktorá si odporuje. Pokiaľ súd jednoznačne s odkazom na ustanovenie § 200 ods. 4 OBZ aproboval legálny hmotnoprávny predpoklad pre vznik pasívneho volebného práva fyzickej osoby, ktorá sa uchádza o funkciu člena dozornej rady vo voľbách, nemôže zákonnú požiadavku na jej dodržanie zmeniť samotný výkon funkcie člena dozornej rady počas plynutia funkčného obdobia. Pokiaľ teda zákonodarca ustanovil tento predpoklad pre vznik pasívneho volebného práva, možno objektívne a legitímne očakávať, že tento predpoklad má spĺňať fyzická osoba počas celého obdobia výkonu funkcie člena dozornej rady, inak by išlo o popretie tohto zákonného predpokladu a jeho významu pre účelnosť daného právneho inštitútu. Absenciu nedokonalnej právnej úpravy v ustanovení § 200 ods. 4 a ods. 5 OBZ, prípadne ustanovenia § 66 ods. 1 OBZ, ak sa súd domnieval, že ich nemožno na posúdenie danej veci aplikovať, mohol prekonať princípom spravodlivého usporiadania veci a využitím princípu *analogiae legis* a dospieť k záveru o strate predpokladu na výkon funkcie člena dozornej rady; a to práve s ohľadom na uvádzanú argumentáciu ochrany slabšej strany a právom zamestnancov na spravodlivé a kvalitné pracovné a mzdové podmienky, ktoré sa dosahujú aj na základe výkonu iných kompetencií, napr. práva na kontrolnú činnosť a práva na informácie, no to všetko len za predpokladu, že by koncepcia obmedzeného materiálneho prieskumu návrhu na zápis do obchodného registra tento postup umožňovala (viď argumentáciu nižšie)

Súd však dospel k záveru, že túto situáciu nemožno subsumovať pod legálny dôvod uvedený v § 66 ods. 1 OBZ vo formulácii „skončenie výkonu funkcie člena dozornej rady spoločnosti inak.“ Podľa názoru súdu „ust. § 66 ods. 1 Obchodného zákonníka v slovnom spojení „skončenie výkonu funkcie člena dozornej rady spoločnosti inak“ obsahuje alternatívne možnosti skončenia výkonu funkcie člena orgánu spoločnosti, ktorými môže byť skončenie funkcie člena orgánu spoločnosti pozbavením alebo obmedzením jeho spôsobilosti na právne úkony, prípadne zánikom právnickej osoby, ktorá je štatutárnym orgánom verejnej obchodnej spoločnosti alebo komanditnej spoločnosti.“³¹

Súd správne argumentuje, že k zániku funkcie člena orgánu môže dôjsť (v nadväznosti na § 66 ods. 1 OBZ) aj inak; pričom súdom uvedené dôvody zániku funkcie člena orgánu sú len demonštratívne. Vo všeobecnosti totiž platí, že „funkcia štatutárneho orgánu, jeho člena alebo člena dozornej rady zaniká smrťou fyzickej osoby, vzdaním sa funkcie, odvolaním z funkcie, pozbavením alebo obmedzením spôsobilosti na právne úkony, zánikom právnickej osoby, uplynutím stanovenej doby alebo na základe iných právnych skutočností.“³² Odborná literatúra tak nepochybuje o tom, že „zánik funkcie člena orgánu spoločnosti nastáva tiež na základe

³⁰ Uznesenie Okresného súdu Banská Bystrica zo dňa 29. februára 2024, sp. zn. 27 Nsre/3/2024.

³¹ Uznesenie Okresného súdu Banská Bystrica zo dňa 29. februára 2024, sp. zn. 27 Nsre/3/2024.

³² ĐURICA, M. in. PATAKYOVÁ, M. a kol. *Obchodný zákonník. Veľký komentár. 1. vydanie.* Praha: C. H. Beck, 2022, s. 304.

*iných právnych skutočností,, zánikom podmienok na výkon funkcie,*³³ resp. k „*zániku funkcie člena orgánu dochádza aj v dôsledku zániku splňania podmienok na výkon funkcie.*“³⁴

Ak preto Obchodný zákonník v ustanovení § 200 ods. 4 druhá veta výslovne uvádza, že členom dozornej rady voleným zamestnancami môže byť len ten, kto je v pracovnom pomere so spoločnosťou; ide o zákonnú podmienku voľby člena dozornej rady, a ak táto podmienka zanikne (zanikne pracovný pomer zamestnanca s akciovou spoločnosťou), logicky dochádza k zániku zákonnej podmienky na výkon funkcie člena dozornej rady ku dňu zániku pracovného pomeru *ex lege*. Aj pri využití doslovného gramatického výkladu zákonného znenia (členom dozornej rady voleným zamestnancami môže byť len ten, kto je v pracovnom pomere so spoločnosťou) tak preto nemožno vyvodiť iný záver, než ten, že ak tento člen prestane byť zamestnancom v pracovnom pomere, zaniká mu funkcia člena dozornej rady ku dňu zániku pracovného pomeru. Zaujímavejšou otázkou by bolo skôr to, aký vplyv by mala na členstvo v dozornej rade prípadne podaná žaloba o neplatnosť výpovede, či okamžitého skončenia pracovného pomeru zamestnanca, ktorý je členom dozornej rady a následný súdny spor; táto úvaha by však zrejme presiahla rámce tohto článku.

Pokiaľ ide o otázku, ako sa preukazuje zánik funkcie člena dozornej rady za zamestnancov v dôsledku zániku pracovného pomeru so spoločnosťou vo vzťahu k obchodnému registru - platí, že keďže vykonávací vyhláška č. 25/2004 Z. z., ktorou sa ustanovujú vzory tlačív na podávanie návrhov na zápis do obchodného registra a zoznam listín, ktoré je potrebné k návrhu na zápis priložiť, vyžaduje sa predložiť spolu s návrhom na zápis výmazu člena dozornej rady aj listinu, ktorou sa preukazuje skončenie funkcie člena dozornej rady.

Príloha vyhlášky č. 10 počíta s predložením rozhodnutia zamestnancov spoločnosti o odvolaní člena dozornej rady, keďže však v tomto prípade nejde o odvolanie člena dozornej rady za zamestnancov (a zamestnancami), ale o zánik funkcie člena v dôsledku zániku podmienok pre výkon funkcie, je jediným riešením priloženie čestného vyhlásenia navrhovateľa k návrhu na zápis zmien v obchodnom registri, v ktorom navrhovateľ (spravidla predstavenstvo v mene akciovej spoločnosti) čestné vyhlási, že ku dňu zániku pracovného pomeru člena dozornej rady (vrátane uvedenia dňa zániku) došlo k zániku členstva v dozornej rade.³⁵

Tento postup je plne v súlade s koncepciou formálnej kontroly návrhu na zápis zmien v akciovej spoločnosti do obchodného registra (s prvkami obmedzenej materiálnej kontroly návrhu) zo strany registrového súdu podľa § 6 ZOR; vo všeobecnosti totiž platí, že „*za správnosť a úplnosť zapísaných údajov zodpovedá samotná zapísaná osoba a osoby konajúce v jej mene (štatutárne orgány)*“,³⁶ a to s odkazom na § 5 ods. 10 ZOR.³⁷

V rozhodnutí súdu absentuje zmienka o tom, či bol tento postup (priloženie čestného vyhlásenia) navrhovateľom využitý; každopádne, registrový súd zjavne nad rámec formálneho prieskumu návrhu na zápis zmien do obchodného registra skĺzol do materiálneho prieskumu návrhu a v registrovom konaní riešil otázku, ktorú skúmať nemal.

³³ HUSÁR, J. Všeobecné zákonné a odborné predpoklady výkonu funkcie. In. MRÁZOVÁ, Ž. - HUSÁR, J., DOLNÝ, J. a kol. *Volené orgány kapitálových spoločností. Vybrané otázky*. Košice: Šafárik Press, 2021, s. 41 a obdobne aj: CSACH, K., MRÁZOVÁ, Ž. in.: OVEČKOVÁ, O. a kol.: *Obchodný zákonník. Veľký komentár. Zväzok 1 (§ 1 až 260)*. 2. vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2022, s. 542.

³⁴ PINTĚROVÁ, D. in. LUKÁČKA, P. - HUČKOVÁ, R. - KUBINEC, M. a kol. *Obchodný zákonník. Komentár*. 1. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2025, s. 327.

³⁵ Podľa § 4 ods. 5 vyhlášky č. 25/2004 Z. z., ktorou sa ustanovujú vzory tlačív na podávanie návrhov na zápis do obchodného registra a zoznam listín, ktoré je potrebné k návrhu na zápis priložiť Ak sa navrhuje zapísať údaj, ktorý nevyplýva z inej prílohy, k návrhu na zápis sa priloží čestné vyhlásenie navrhovateľa, v ktorom je tento údaj uvedený. Podpis navrhovateľa musí byť úradne osvedčený; to neplatí v prípade elektronickej podoby čestného vyhlásenia autorizovaného navrhovateľom.

³⁶ UŠIAKOVÁ, L. in. LUKÁČKA, P. HUČKOVÁ, R. - KUBINEC, M. a kol. *Obchodný zákonník. Komentár*. 1. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2025, s. 141.

³⁷ Podľa § 530/2003 Z. z. o obchodnom registri: Fyzické osoby oprávnené konať v mene zapísanej právnickej osoby sú povinné uviesť v návrhu na zápis pravdivé údaje a doložiť ho listinami, ktorých obsah zodpovedá skutočnému stavu.

Inak povedané, ak k návrhu nebolo priložené (a ani v námietkach proti oznámeniu o odmietnutí návrhu na zápis zmien) čestné vyhlásenie akciovej spoločnosti o tom, že ku konkrétnemu dňu došlo k zániku funkcie člena dozornej rady v dôsledku skončenia pracovného pomeru, mal návrh odmietnuť, resp. námietky zamietnuť, no len z dôvodu absencie takéhoto čestného vyhlásenia bez toho, aby sa následne v odôvodnení uznesenia púšťal do hmotnoprávnych, resp. materiálnych úvah (o dôvodoch zániku členstva v dozornej rade). Naopak, ak čestné vyhlásenie bolo priložené k návrhu (resp. k námietkam), mal súd v tejto časti návrhu vyhovieť s odkazom na len formálny prieskum návrhu na zápis zmien do obchodného registra zo strany registrového súdu v rozsahu a v zmysle vymedzenom najmä v § 6 ZOR.

IV. OBMEDZENIE PASÍVNEHO VOLEBNÉHO PRÁVA PRE VEDÚCICH ZAMESTNANCOV

Viacere volebné poriadky do dozorných rád zamestnávateľských subjektov začali obsahovať aj ustanovenia vylučujúce z možnosti kandidovania za člena dozornej rady za zástupcov zamestnancov osôb, ktoré sa nachádzajú v pozícii vedúceho zamestnanca zamestnávateľa, práve z dôvodu vzniku konfliktu záujmov a možného konania v rozpore s oprávnenými záujmami zamestnancov. Vo všeobecnosti sa domnievame, že súčasťou napĺňania týchto oprávnení zamestnancov je právo voliť si a zvoliť si takú fyzickú osobu, ktorá bude predstavovať základný prvok zvýšenia ich ochrany v podobe participácie na rozhodovaní zamestnávateľa, čo môže byť bezpochyby naplnené len predpokladom, že členom takejto dozornej rady ako zástupca zamestnancov nebude osoba, ktorá bude od rozhodovania zamestnávateľa závislá formou napr. jej začlenenia do vnútornej riadiacej línie.

Tento predpoklad - diferenciácia zamestnancov a vedúcich zamestnancov s odkazom na § 9 ods. 3 ZP, je totiž zohľadnený v mnohých pracovnoprávnych inštitútoch formou hmotnoprávneho zabezpečenia vedúcich zamestnancov (napr. v podobe osobitnej úpravy ich pracovných podmienok – dĺžka skúšobnej doby podľa § 45 ZP, výkon práce nadčas vo vzťahu k jeho ekonomickému ekvivalentu podľa § 121 ZP, osobitný druh povinností zamestnanca podľa § 82 ZP). Vo všeobecnosti sa tak fyzická osoba v postavení zamestnanca považuje za osobu s odkazom na § 9 ods. 3 ZP, ktorá vo zvýšenej miere zabezpečuje, resp. priamo realizuje v mene zamestnávateľa dispozičné oprávnenie voči zamestnancom (zabezpečenie výkonu závislej práce inými osobami) a ako taká stráca prirodzene povahu „nezávislosti“ alebo „nestrannosti“ voči zamestnávateľovi. V tomto ohľade preto nemožno konštatovať, že účasť takejto osoby v dozornej rade zamestnávateľa ako zástupcu zamestnancov by napĺňala obsah a účel zavedenia kodeterminácie. Takáto osoba by totiž výrazne narušila, ak nie znemožnila, efektívny a spravodlivý výkon práva zamestnancov na ich zastupovanie v rámci individuálnych a kolektívnych pracovnoprávnych vzťahov.³⁸

Bez ohľadu na § 200 ods. 4 OBZ, ktorý explicitne vylučuje z možnosti uchádzať sa o členstvo v dozornej rade len osoby, ktoré sú súčasne aj členom predstavenstva, prokuristom alebo osobou oprávnenou podľa zápisu v obchodnom registri konať v mene spoločnosti z titulu prekryvu kompetencií a charakteru orgánov akciovej spoločnosti, nevylučuje sa, aby v súlade s uvádzaným prístupom naplnenia účelu kodeterminácie sa zaviedla aj podmienka nezávislosti od osoby zamestnávateľa, spočívajúca v obmedzení účasti vedúcich zamestnancov zamestnávateľa s odkazom na § 9 ods. 3 ZP. S odkazom na uvádzané rozhodnutie Najvyššieho súdu ČR by bol práve takýto účel popretý, ak by „kontrolórom“ hospodárenia bola rovnaká

³⁸ ŠVEC, M. – RAK, P. – HORECKÝ, J. *Vnútropodnikové predpisy. Pracovný poriadok a súvisiace predpisy zamestnávateľa*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021, s. 85 a nasl.

osoba³⁹, ktorá by mala byť v tejto súvislosti kontrolovaná a akýmkoľvek spôsobom sa v mene zamestnávateľa podieľala na realizácii jeho podnikateľskej činnosti v riadiacej funkcii alebo pozícii s odkazom na § 9 ods. 3 ZP.

V tejto súvislosti si rovnako dovoľujeme podčiarknuť, a to aj vzhľadom na charakter zamestnávateľa, ktorý je štátnym podnikom, na obligatórnosť nezávislosti volených zástupcov zamestnancov v dozornej rade spoločnosti s odkazom na „*Princípy správy a riadenia spoločností*“, ktoré vydala Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj v roku 2015 a ktoré boli premietnuté aj do národných právnych úprav, napr. Kódex správy a riadenia spoločností ČR z roku 2018 alebo aktualizovaný Kódex správy spoločností na Slovensku z roku 2017, ktoré uvádzajú, že „*Spoločnosť by mala mať nastavené mechanizmy, ktoré umožnia nezávislosť členov dozornej rady volených zamestnancami na vedení spoločnosti a pri riešení konfliktu záujmov*“ alebo *per analogiam* používaný Kódex správy spoločností s majetkovou účasťou štátu na Slovensku, v ktorom sa uvádza, že „*zloženie orgánov podniku by malo umožniť objektívne a nezávislé rozhodovanie, všetci členovia orgánov podniku vrátane všetkých verejných činiteľov by mali byť vymenovaní na základe kvalifikácie a mali by mať rovnocenné právne zodpovednosti*.“

V súlade s uvádzanými národnými i medzinárodnými dokumentmi a podporne aj s odkazom na dôvodové správy⁴⁰ napr. k úprave zákonného ustanovenia zavádzajúceho kodetermináciu sa domnievame, že v rámci volebného poriadku možno stanoviť objektívne podmienky pre vznik a uplatnenie pasívneho volebného práva pri voľbách člena dozornej rady, ktorý je zástupcom zamestnancov, a to nielen vo vzťahu k jeho odbornosti, kvalifikácii a pod., ale aj vo vzťahu k zachovaniu a zabezpečeniu vyššie uvádzanej nezávislosti zástupcu na vedení spoločnosti. V tomto ohľade preto nepovažujeme takéto obmedzenie za rozporné s právnou úpravou. Pochopiteľne, že takéto obmedzenie pasívneho volebného práva nemôže mať diskriminačný charakter. Viazanosť pasívneho volebného práva na podmienku neexistencie závislosti od zamestnávateľa nenaplnuje žiadny z diskriminačných dôvodov uvádzaných v čl. 1 základných zásad ZP, resp. § 13 ods. 1 a ods. 2 ZP, dokonca by sme vedeli pripustiť pri extenzívnom výklade *per analogiam* aj uplatnenie výnimky obsiahnutej v čl. 1 základných zásad ZP (odchylnosť zaobchádzania spočíva v povahe práce). Prípadná diskusia o nedodržaní zásady rovnakého zaobchádzania je vylúčená z dôvodu chýbajúceho komparátora a záväznosti prípadných pravidiel pre uplatnenie pasívneho volebného práva pre všetkých zamestnancov, ktorí nie sú vylúčení z dôvodu naplnenia objektívnej podmienky výkonu funkcie alebo pracovnej pozície vo forme vedúceho zamestnanca.

V tomto momente s ohľadom na predchádzajúci právny výklad možno formulovať aj novú otázku, či by bolo možné pripustiť zánik funkcie člena dozornej rady za zamestnancov v okamihu, ak by sa táto osoba stala vedúcim zamestnancom zamestnávateľa, čím by sa narušil princíp bezprostrednej nepodriadenosti tohto zamestnanca voči zamestnávateľovi, a to aj s ohľadom na rozsah a charakter vykonávanej závislej práce tak, ako ju uvádza ustanovenie § 9 ods. 3 ZP. Jedným z argumentačných východísk pre účely zodpovedania položenej otázky je, že pokiaľ by sa tento zamestnanec stal vedúcim zamestnancom zamestnávateľa, ochrana oprávneného záujmu⁴¹ (význam kodeterminácie ako takej) môže prevážiť nad povahou výkonu kontrolnej činnosti v dozornej rade ako zástupca zamestnancov. Hoci v tomto prípade, na rozdiel od zániku funkcie člena dozornej rady za zamestnancov v dôsledku zániku pracovného

³⁹ MADLEŇÁK, A. – KUPEC, V. – HLADÍKOVÁ, V. – PÍSAŘ, P. – KUPEC, M.: Digitalisation as a Prerequisite for the Groundswell Concept Encouraging the Optimisation of Investments in Online Advertising Using an Audit Approach. In: *Academic Journal of Interdisciplinary Studies*, roč. 12, č. 5, 2023, s. 23-37.

⁴⁰ Napr. dôvodová správa k zákonu č. 33/2020 Sb. op. cit., zvláštna časť, bod 498 k § 448a.

⁴¹ Porovnaj aj u Mészárosa - MÉSZÁROS, P.: GDPR and its implementation in the internal environment of employee representatives – the case of the Czech Republic and Slovakia. In: *Central European Journal of Labour Law and Personnel Management : international scientific journal*, roč. 3, č. 2, 2020, s. 31-43.

pomeru člena dozornej rady s akciovou spoločnosťou nejde o priamy zákonný predpoklad vzniku a trvania funkcie (§ 200 ods. 4 OBZ), je namieste očakávať, že v prípade, keď sa člen dozornej rady za zamestnancov stane vedúcim zamestnancom, pôjde o situáciu, ktorá nezodpovedá princípu bezprostrednej nepodriadenosti tohto zamestnanca voči zamestnávateľovi. V nadväznosti na to by sa mal tento člen dozornej rady vzdať funkcie, prípadne by mal byť odvolaný a následne zvolený nový zástupca zamestnancov v súlade s podmienkami, uvedenými v stanovách a volebnom poriadku akciovej spoločnosti.

V. ZÁVER

Formulácia predloženého záveru, ktorý by sa mal odvíjať od právnej argumentácie obsiahnutej vo vedeckom príspevku, nie je pozitívna. Je veľmi málo pracovnoprávných inštitútov, ktoré by v sebe inkorporovali prvky a normatívnu úpravu viacerých právnych odvetví a súčasne sa dotýkali významného sociálneho záujmu zamestnancov. Medzi jeden z mála patrí bezpochyby kodeterminácia ako jeden z najvýznamnejších kontrolných mechanizmov zamestnancov inak samostatného rozhodovania zamestnávateľa. O to rozporupľnejšie preto možno z pracovnoprávneho hľadiska zásady ochrany slabšej strany vnímať súdne rozhodnutia, ktoré nedostatočne akcentujú túto špecifickú zásadu a sporné otázky neposudzujú vo vzťahu k účelu ich prijatia do právnej úpravy, a to najmä za predpokladu, že súdne rozhodnutie je prijaté v oblasti, ktorá nie je častým nielen súdneho prieskumu, ale aj záujmu akademickej obce.

Autori na základe predkladanej právnej argumentácie zdôrazňujú význam kodeterminácie ako spôsob efektívneho výkonu činnosti zástupcov zamestnancov, a to aj na základe medzinárodnej komparácie, pričom explicitne poukazujú na význam existencie hmotnoprávnej podmienky pre vznik a trvanie členstva zamestnanca v dozornej rade v podobe existencie pracovného pomeru. Oddelenie týchto dvoch právnych premís by totiž jednoznačne smerovalo k výraznému sťaženiu výkonu kompetencií zástupcov zamestnancov podľa ustanovenia § 229 ods. 4 ZP a strate schopnosti efektívneho výkonu kontrolnej činnosti pre účely § 239 ZP, prípadne vedenia procesu kolektívneho vyjednávania, pokiaľ by nemohli byť v činnosti zástupcov zamestnancov využívané informácie získané v rámci členstva zamestnancov v dozornej rade.

KEUČOVÉ SLOVÁ

kodeterminácia, dozorná rada, zamestnanec, odborová organizácia, pracovný pomer, ochrana slabšej strany, analógia legis

KEY WORDS

codetermination, supervisory board, employee, trade union, employment. weaker party protection, analogy legis

POUŽITÁ LITERATÚRA

1. GERBRACHT, M. – KRUGER, M. – DE CASTRO LEAL, D. – TOLMIE, P.: “We are no Luddites!” - CSCW, Co-Determination and Digital Transformation in Germany. In: Proceedings of the ACM on Human-Computer Interaction, roč. 8, č. CSCW1, 2024, čl. č. 153. 10.1145/3637430.
2. HARNAY, S. – MANSERI, R. – REBÉRIOUX, A.: Labor empowerment in corporate boards: The devil is in the details. In: Industrial relations, roč. 64, č. 2, 2024, s. 200-228.
3. JAGER, S. – SHAKKED, N. – SCHOEFER, B.: The German Model of Industrial Relations: Balancing Flexibility and Collective Action. In: Journal of Economic Perspectives, roč. 26, č. 4, 2022, s. 53-80. DOI: 10.1257/jep.36.4.53.

4. JAGER, S. – SHAKKED, N. – SCHOEFER, B.: Codetermination and Power in the Workplace. In: *Journal of Law and Political Economy*, roč. 3, č. 1, 2022, s. 198-224. DOI: 10.5070/LP63159039.
5. KEIJZER, T. - OOST, O. – VAN GINNEKEN, M.: The ECJ Erzberger Case: An Analysis of German Co-Determination and EU Law. In *European Company Law journal*, roč. 14, č. 6, 2017, s. 217 – 225.
6. KUBINEC, M.: Niekoľko poznámok k postaveniu dozornej rady v kapitálových obchodných spoločnostiach. In: *Právny obzor : teoretický časopis pre otázky štátu a práva*. Bratislava : Slovenská akadémia vied, roč. 89, č. 2, 2006, s. 195-204.
7. LUKÁČKA, P. - HUČKOVÁ, R. - KUBINEC, M. a kol.: *Obchodný zákonník. Komentár. 1. vydanie*. Praha : C. H. Beck, 2025, 1903 s.
8. MADLEŇÁK, A. – KUPEC, V. – HLADÍKOVÁ, V. – PÍSAŘ, P. – KUPEC, M.: Digitalisation as a Prerequisite for the Groundswell Concept Encouraging the Optimisation of Investments in Online Advertising Using an Audit Approach. In: *Academic Journal of Interdisciplinary Studies*, roč. 12, č. 5, 2023, s. 23-37. DOI 10.36941/ajis-2023-0123.
9. MÉSZÁROS, P.: GDPR and its implementation in the internal environment of employee representatives – the case of the Czech Republic and Slovakia. In: *Central European Journal of Labour Law and Personnel Management : international scientific journal*, roč. 3, č. 2, 2020, s. 31-43.
10. MRÁZOVÁ, Ž. - HUSÁR, J. - DOLNÝ, J. a kol.: *Volené orgány kapitálových spoločností. Vybrané otázky*. Košice: Šafárik Press, 2021, 205 s.
11. MULDER, J.: The Law Concerning the Election of Employees' Representatives in Company Bodies. Report in light of the CJEU case Konrad Erzberger v TUI AG C-566/15. *Hans-Böckler-Stiftung Co-Determination Report* No. 29, január 2017, s. 2-4. Dostupné na internete: https://www.boeckler.de/fpdf/HBS-006509/p_mbf_report_2017_29.pdf#:~:text=This%20paper%20assesses%20the%20juridical%20aspects%20of%20the,Court%20of%20Justice%20of%20the%20European%20Union%20%28CJEU%29.
12. OLŠOVSKÁ, A. – DIVÉKYOVÁ, K. – MÉSZÁROS, M.: *Organizačné zmeny zamestnávateľa a skončenie pracovného pomeru*. Bratislava: Wolters Kluwer SK, 2023, 163 s.
13. PIHERA, V.: Kapitál vs. práce; kodeterminace a střet zájmů. In HUSÁK, J. - CSACH, K.: *Konflikty záujmov v práve obchodných spoločností*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, s. 46–57.
14. PATAKYOVÁ, M. a kol.: *Obchodný zákonník. Veľký komentár. 1. vydanie*. Praha: C. H. Beck, 2022, 1792 s.
15. RADA I.: *Dozorčí rada obchodných spoločností*. Praha: LINDE nakladatelství s.r.o., 2008, 220 s.
16. RUDOHRADESKÁ, S.: Geoblocking – vybrané obchodnoprávne aspekty. In: *Studia Iuridica Cassoviensia*, roč. 8, č. 1, 2020, s. 73-87, DOI <https://doi.org/10.33542/SIC2020-1-07>.
17. OVEČKOVÁ, O. a kol.: *Obchodný zákonník. Veľký komentár. Zväzok 1 (§ 1 až 260)*. 2. vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2022, s. 2100
18. ŠTENGLOVÁ, I. - HAVEL, B. – CILEČEK, F. - KUHN, P. - ŠUK, P.: *Zákon o obchodných korporáciách. Komentár*. Praha: C. H. Beck, 2020, 1336 s.
19. ŠVEC, M. – RAK, P. – HORECKÝ, J.: *Vnútropodnikové predpisy. Pracovný poriadok a súvisiace predpisy zamestnávateľa*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021, 200 s.

20. VALENTINOV, V. – ILIOPOULOS, C.: Moral and managerial perspectives on cooperatives: Towards a Luhmannian reconciliation. In: Systems Research and Behavioral Science, roč. 42, č. 2, 2025, s. 411-422.
21. Smernica Rady 98/59/ES o aproximácii právnych predpisov krajín EÚ o hromadnom prepúšťaní; smernica Rady 2001/23/ES z 12. marca 2001 o aproximácii zákonov členských štátov týkajúcich sa zachovania práv zamestnancov pri prevodoch podnikov, závodov alebo častí podnikov alebo závodov
22. Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2002/14/ES z 11. marca 2002, ktorá ustanovuje všeobecný rámec pre informovanie a porady so zamestnancami v Európskom spoločenstve
23. Smernica Komisie 2003/72/ES z 22. júla 2003, ktorou sa dopĺňajú stanovy Európskeho družstva s ohľadom na účasť zamestnancov na riadení a pod.
24. Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten und Vorständen der Unternehmen des Bergbaus und der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie. Vom 21. Mai 1951 (Bundesgesetzblatt Nr. 25, Jahrgang 1951).
25. Gesetz zur Ergänzung des Gesetzes über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten und Vorständen der Unternehmen des Bergbaus und der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie
26. Gesetz über die Drittelbeteiligung der Arbeitnehmer im Aufsichtsrat. Vom 18. Mai 2004 (Bundesgesetzblatt Nr. 25, Jahrgang 2004).

KONTAKTNÉ ÚDAJE AUTOROV

prof. JUDr. Marek Švec, PhD., LL.M.

ORCID: 0000-0001-6483-0722

Profesor

Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici

Právnická fakulta, Katedra občianskeho a pracovného práva

Komenského 20, 974 01 Banská Bystrica

E-mail: marek.svec@umb.sk

doc. JUDr. Ing. Martin Kubinec, PhD., univ. prof.

ORCID: 0000-0002-7097-8931

univerzitný profesor

Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici

Právnická fakulta, Katedra obchodného a hospodárskeho práva

Komenského 20, 974 01 Banská Bystrica

E-mail: martin.kubinec@umb.sk

TROCHU EMPÍRIE: KVANTITATÍVNY POHĽAD NA VYBRANÉ DRUHY PRÁVNEJ ARGUMENTÁCIE V ROZHODNUTIACH SLOVENSKÝCH A ČESKÝCH VRCHOLOVÝCH SÚDOV¹

A BIT OF EMPIRICISM: A QUANTITATIVE VIEW OF SELECTED TYPES OF LEGAL ARGUMENTATION IN THE DECISIONS OF SLOVAK AND CZECH TOP COURTS

*Martin Turčan*²

<https://doi.org/10.33542/SIC2025-2-11>

ABSTRAKT

Článok sa zameriava na judikatúru slovenských a českých vrcholových súdov (menovite Ústavného súdu SR, Najvyššieho súdu SR, Ústavného súdu ČR, Najvyššieho súdu ČR a čiastočne i Najvyššieho správneho súdu SR a Najvyššieho správneho súdu ČR) v súvislosti s ich odkazom na predchádzajúcu judikatúru, právnu doktrínu a európske právo. Ide o kvantitatívno-komparatívnu analýzu týchto fenoménov za posledných desať až dvadsať rokov. Autorova metóda spočíva vo vyhľadávaní kľúčových slov v databáze judikatúry. Autor si všíma súkromnoprávnu i verejnoprávnu judikatúru (osobitná pozornosť je venovaná napríklad trestnoprávnym rozhodnutiam a súdnym rozhodnutiam v oblasti správneho trestania), pričom poukazuje na podobnosti a rozdiely v slovenskom a českom prostredí. Najvýraznejším rozdielom, ktorý sa v danom ohľade objavuje, je citeľná variabilita slovenskej judikatúry v porovnaní s českou judikatúrou, ktorej krivka je pri skúmaných odkazoch oveľa lineárnejšia. Výrazný rozdiel sa prejavuje aj trestnoprávnej judikatúre, a síce jej odkaze na právnu doktrínu, ktorý je v českom prostredí výrazne vyšší ako v slovenskom. Rozdiel je aj v odkaze na európske právo (eurokonformný výklad?), ktorý je naopak v slovenskej verejnoprávnej i súkromnoprávnej judikatúre jednoznačne vyšší ako v českej. Judikatúra v oblasti správneho trestania sa s ohľadom na skúmané odkazy javí ako veľmi podobná v oboch národných kontextoch, pričom odkaz na predchádzajúcu judikatúru sa tu ukazuje vyšší než v oblasti súkromného práva.

ABSTRACT

The article focuses on the jurisprudence of Slovak and Czech top courts (namely: Constitutional Court of the Slovak Republic, Supreme Court of the Slovak Republic, Constitutional Court of the Czech Republic, Supreme Court of the Czech Republic, and partially also Supreme Administrative Court of the Slovak Republic and Supreme Administrative Court of the Czech Republic) concerning their reference to previous case law, legal doctrine, and European law. The paper offers a quantitative-comparative analysis of these phenomena over the last ten to twenty years. Author's method is based on the search for keywords in the database of the jurisprudence of those courts. The author focuses on private and public law jurisprudence

¹ Tento článok bol podporený Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-20-0436 Nová právna úprava správneho trestania.

² doc. JUDr., Mgr., PhD., PhD., Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Slovenská republika
Comenius University in Bratislava, Faculty of Law, Slovak Republic.

(separate attention is paid to criminal law decisions and judgements in cases of administrative punishment), pointing out the similarities and differences in the Slovak and Czech environments. The most striking difference that emerges in the given regard is the noticeable variability of jurisprudence of Slovak courts compared to Czech, the curve of which is much more linear in the examined references. A significant difference is also shown in the criminal law judiciary reference to legal doctrine, which in the Czech context is significantly higher than in the Slovak, and in the reference to European law (Euro-conform interpretation?), which, on the contrary, is clearly higher in both public and private law jurisprudence of the Slovak courts than of the Czech courts. Judicial jurisprudence in the sphere of administrative punishment appears very similar in both national contexts concerning the examined references, whereas its reference to previous case law appears higher here than in the sphere of private law.

I. ÚVOD

Druhé, prepracované vydanie monografie Interpretácia a argumentácia v práve (2024), ktoré sme spolu s kolegom Michalom Mrvom dokončili a publikovali na jeseň minulého roka, obsahuje okrem výkladovej teórie (deskriptívnej i preskriptívnej) a návrhu de lege ferenda (legislatívnej výkladovej inštrukcie pre slovenské občianske právo) aj empirický element – analýzu judikatúry vrcholových slovenských a čiastočne i českých súdov s ohľadom na vybrané výkladové metódy/spôsob argumentácie. Predmetom tejto empirickej analýzy (ktorú som mal v rámci deľby úloh pri práci na druhom vydaní spomínanej monografie na starosti) bola judikatúra Ústavného súdu SR za obdobie posledných dvadsiatich rokov (t. j. za roky 2004 až 2023) a judikatúra Najvyššieho súdu SR za obdobie posledných šestnástich rokov (t. j. za roky 2008 až 2023; keďže pred rokom 2008 nie je judikatúra NS SR zdigitalizovaná v dostatočnej kvantite), resp. čiastočne aj judikatúra dosiaľ krátko pôsobiaceho Najvyššieho správneho súdu SR (t. j. za obdobie od 1.8.2021 do konca roka 2023). Ako som už načrtnul, v niektorých prípadoch bola predmetom môjho skúmania aj judikatúra českých vrcholových súdov (ÚS ČR, NS ČR, prípadne NSS ČR), ktorú som porovnával s judikatúrou uvedených slovenských súdov.

V tomto príspevku predstavím niektoré svoje zistenia a aktualizujem ich (pridám nový výskum, ktorý som vykonal v mesiacoch február a marec 2025), pričom slovenskú judikatúru budem tento raz komparovať s českou aj v tých oblastiach, v ktorých sa v predmetnej monografii slovensko-česká komparácia neobjavuje (väčšinu príspevku bude predstavovať nový text). Z viacerých druhov interpretácie/argumentácie, na ktoré sa sústreďí empirická analýza z roku 2024, sa teraz v aktualizovanej a rozšírenej verzii z roku 2025 zameriam výhradne na tri druhy právnej argumentácie – (1) na argumentáciu predchádzajúcou judikatúrou, (2) právnou doktrínou a (3) eurokonformitou, resp. odkazom na európske právo.³ Prvé dva druhy argumentácie spadajú do kategórie výkladu z dejín pôsobenia právneho textu, tretí je zvláštnym druhom systematického výkladu.⁴ Tieto druhy právnej interpretácie/argumentácie sú v porovnaní s jazykovým alebo teleologickým výkladom či s rôznymi ostatnými druhmi systematického výkladu relatívne dobre kvantitatívne skúmateľné (vzhľadom na možnosť vyhľadávania podľa kľúčových slov, ktorá sa všade rovnako dobre nenaskytá).

Príspevok teda nebude mať právno-teoretický ráz, ale empirický. Na nasledovných stránkach si dovoľím ponúknuť svoje aktualizované zistenia. Mojim cieľom bude zodpovedať

³ Monografia si všima aj iné druhy argumentácie, resp. právne fenomény – napríklad odkaz judikatúry na dôvodové správy (historický výklad), medzery a analógiu v práve (takáto výšeč teleologického výkladu), odkaz na problém právneho formalizmu a i.

⁴ MRVA, M., TURČAN, M. Interpretácia a argumentácia v práve. Druhé, prepracované vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer, 2024, s. 124 a n. a s. 139 a n.

otázku, do akej miery (približne) sú v judikatúre slovenských a českých vrcholových súdov zachytené vyššie uvedené tri spôsoby právneho dôvodu a v čom sa od seba obe právne prostredia s ohľadom na uvedenú skutočnosť odlišujú (čiže, v akej kvantite v jednotlivom roku príslušný súd vo svojich rozhodnutiach spomenul niektorý z uvedených druhov výkladu/argumentácie). Zistené rozdiely môžu byť reflexiou pre príslušné súdy v súvislosti s nimi využívanými argumentačnými nástrojmi, resp. v súvislosti s rétorickým aspektom ich rozhodnutí (tendenciou zachytávať dané argumentačné nástroje v písomných vyhotoveniach rozhodnutí). Pôjde teda o komparatívnu kvantitatívnu analýzu. Ponúknem dáta v podobe čísel a grafov a tiež ich interpretáciu s cieľom ukázať podobnosti, rozdiely a niektoré dôsledky.

Mnou vykonaný výskum spadá do širšej oblasti, ktorej sa u nás i vo svete, samozrejme, už dlhodobejšie venujú rôzni autori. Kvantitatívno-analytickým skúmaním práva sa v našom (t. j. česko-slovenskom) akademickom prostredí dlhodobo zaoberá napríklad František Crvček.⁵ Medzi novšie práce, ktoré sa zameriavajú špeciálne na výskum judikatúry, patrí kolektívna monografia českých autorov Haraštu, Smejkalovej, Novotnej, Šavelku, Polčáka, Kasla, Loutckého a Miška *Citační analýza judikatury* (2021). K predmetnej publikácii prebehla na stránke Časopisu pro právní vědu a praxi v roku 2023 diskusia, v ktorej závere Smejkalová, Novotná a Harašta konštatujú, že potrebný popis citačného prostredia českých vrcholových súdov dosiaľ absentoval a nimi predstretý výskum je významným krokom pre bádanie v tejto oblasti,⁶ alebo ako to uvádzajú v závere samotnej knihy, je krokom „pro lepší poznání citační praxe českých soudů a obecně pro empirické zkoumání fungování práva.“⁷ Možno len súhlasiť, že ide o kvalitné dielo. V slovenských podmienkach možno z oblasti analytického výskumu judikatúry poukázať napríklad na Dávida Vargu, Zoltána Szopláka, Stanislava Krajčího, Pavla Sokola a Petra Gurského⁸. V zahraničí sa problematike skúmania súdnych rozhodnutí a jeho najrôznejších výziev venujú rôzni autori, a to dlhodobo.⁹ Nemám vedomosť o tom, že by niekto v našom prostredí vykonal komparatívnu analýzu slovenskej a českej judikatúry so zameraním a obsahom podobným tej, ktorú ponúkam v tomto príspevku. Preto ju považujem za relevantnú.¹⁰

⁵ Pozri napríklad: CVRČEK, F. Automatické rozpoznávání právních termínů. In *Právník*, 146 (2007), č. 4, s. 433-443; CVRČEK, F. Právní jazyk a jeho styly z hlediska kvantitativního. In *Právník*, 148 (2009), č. 5, s. 449-466; CVRČEK, F. Právní informatika a lingvistika. In *Jurisprudence*, 25 (2016), č. 6, s. 49-53.

⁶ SMEJKALOVÁ, T., NOVOTNÁ, T. HARAŠTA, J. Kvantitativní přístup v kvalitativní doméně práva: odpověď autorů. In *Časopis pro právní vědu a praxi*, 31 (2023), č. 2, s. 506.

⁷ HARAŠTA, J., SMEJKALOVÁ, T., NOVOTNÁ, T. et. al. *Citační analýza judikatury*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 235. Pozri tiež príspevok od Šimona Chvojku: CHVOJKA, Š. Publikací to nekončí: analýza přístupnosti judikatury Nejvyššího správního soudu. In *Právník*, 163 (2024), č. 4, s. 354-366.

⁸ Pozri ich technickejšie ladený príspevok: VARGA, D., SZOPLÁK, Z., KRAJČI, S. et al. Analysis and Prediction of Legal Judgements in the Slovak Criminal Proceedings. In BREJOVÁ, B. et al. (eds.). *Information Technologies – Applications and Theory 2021*, s. 161-170, online: <https://ceur-ws.org/Vol-2962/> [12-06-2025].

⁹ Pozri napríklad: NOOTRVIJK, K. van, MULDER, R. De. A quantitative analysis of legal word use. In *BILETA Annual Conference 2007*, online: <https://www.bileta.org.uk/wp-content/uploads/A-quantitative-analysis-of-legal-word-use.pdf> [12-06-2025]; KASTELLEK, J. P. The Statistical Analysis of Judicial Decisions and Legal Rules With Classification Trees. In *Journal of Empirical Legal Studies*, 7 (2010), s. 202-230, online: <https://jkastellek.scholar.princeton.edu/sites/g/files/toruqf3871/files/jkastellek/files/trees.pdf> [12-06-2025]; BLACK, R. C., SPRIGGS II, J. F. Citation and Depreciation of U. S. Supreme Court Precedent. In *Journal of Empirical Legal Studies*, 10 (2013), s. 325-358, online: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/jels.12012> [18-06-2025]; LIU, J. S., CHEN, H.-H., HO, M. H.-C., LI, Y.-CH. Citations With Different Levels of Relevancy: Tracing the Main Paths of Legal Opinions. In *Journal of the Association for Information Science and Technology*, 65 (2014), č. 12, s. 2479-2488, online: <https://asistdl.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/asi.23135> [18-06-2025]; VAN DER HAEGEN, M. Building a Legal Citation Network: The Influence of the Court of Cassation on the Lower Judiciary. In *Utrecht Law Review*, 13 (2017), č. 3, s. 65-67, online: <https://utrechtlawreview.org/articles/406/> [18-06-2025]; LOCKE, D., ZUCCON, G. Case law retrieval: accomplishments, problems, methods and evaluations in the past 30 years. In *ACM Computing Surveys*, 1 (2022), č. 1, online: <https://arxiv.org/pdf/2202.07209v1> [12-06-2025].

¹⁰ Pričom si uvedomujem, že ide iba o hrubý kvantitatívny obraz, a ako upozorňujú vyššie zmienení Liu, Chen a Li, pri skúmaní judikatúry je dôležitý aj kvalitatívny prvok, čo znamená, že nie každý odkaz má rovnakú váhu. Kvalitatívne

II. KOMPARATÍVNA KVANTITATÍVNA ANALÝZA

Ako už som uviedol, nie všetko sa dá v slovenskej judikatúre zatiaľ reálne dobre kvantitatívne skúmať (teda, pokiaľ nemáme k dispozícii nejaké špeciálne nástroje umelej inteligencie, ktoré sa určite čoskoro objavajú aj pre oblasť práva). Napríklad výskyt (počet) súdnych zmienok o teleologickom výklade je aktuálne len veľmi ťažko skúmateľný, pretože zmienka o teleologickej interpretácii môže byť vyjadrená najrôznejšími jazykovými výrazmi. Pritom napríklad výraz „účel“ vôbec nemusí byť použitý vo význame teleologickej interpretácie práva. Naopak, pri argumentácii judikatúrou, doktrínou či požiadavkou súladu s európskym právom (alebo aspoň poukazu na európske právo) sa naskytá možnosť relatívne dobrého kvantitatívneho skúmania, vzhľadom na využiteľnosť niektorých výrazov, ktoré dokážu slúžiť ako pomerne presné kľúčové slová.

Metóda mojej práce predstavenej v tomto príspevku teda spočíva vo vyhľadávaní podľa kľúčových slov, a to v databáze súdnych rozhodnutí *judikaty.info*, čo je rozsiahly systém právnych informácií s dobrými prvkami vyhľadávania (napr. funkciou negatívneho výrazu, ktorá umožňuje vyhnúť sa duplicitne nájdených výsledkov). Moje nižšie uvedené zistenia zachytávajú prítomnosť zvolených kľúčových slov v jednotlivých rozhodnutiach v konkrétnych rokoch, pričom niekedy ide o prepracovanú argumentáciu príslušnou metódou, inokedy len o letmú zmienku (či už sudcu alebo účastníka konania), čo vzhľadom na kvantitatívny charakter analýzy teraz síce nebude rozlíšené, no skutočnosť, že daná zmienka sa do písomného vypracovania rozhodnutia dostala, má svoj význam, a to najmä, ak sa v priebehu času ukazuje stúpajúca tendencia jej výskytu. Môj pohľad na judikatúru v tomto príspevku teda predstavuje snahu o akúsi makro-perspektívu. Kľúčové slová som volil na základe všeobecnej skúsenosti s jazykom súdnych rozhodnutí, a to tak, aby boli využité predovšetkým typické výrazy, ktoré indikujú prítomnosť odkazu na skúmaný fenomén (využíval som však rôzne výrazy – aj okrajové). Konkrétne vyhľadávané termíny ďalej v texte jednotlivo explicitne uvádzam, pričom upozorňujem aj na to, či ich bolo potrebné vyhľadávať v príslušných pádoch, alebo ich systém automaticky rozpoznal.¹¹

1. Odkaz na judikatúru

V rámci výskumu, ktorý som vykonal ešte v r. 2024 a ktorý bol publikovaný v už spomínanej monografii (z ktorej je časť nasledovného textu prebratá a následne doplnená o neskorší výskum z r. 2025),¹² som si kládol otázku, či je dnes odkaz súdnych rozhodnutí na predchádzajúcu judikatúru (najmä konštantnú judikatúru) vyšší, než bol v minulosti. Dôvodom pre polozenie si takejto otázky je v slovenskom kontexte, pochopiteľne, najmä nie tak dávna rekodifikácia civilného procesu, ktorá s účinnosťou od 1.7.2016 posilnila pozíciu judikatúry, zvlášť tej ustálenej¹³ (okrem toho sa už dlhší čas hovorí o postupnom približovaní angloamerického právneho systému s kontinentálnym systémom, súčasťou ktorého je aj slovenské a české právo).¹⁴

V januári 2024 som teda vykonal kvantitatívnu analýzu rozhodnutí občianskoprávneho a obchodnoprávneho kolégia Najvyššieho súdu SR za roky 2008 až 2023. Vyhľadával som

skúmanie by si však vyžadovalo špeciálne technické prostriedky. Za zmysluplné považujem i takéto čisto kvantitatívne skúmanie, ktoré môže byť neskôr konfrontované s kvalitatívno-quantitatívnym skúmaním.

¹¹ Čitateľ tak môže posúdiť, či bola voľba hľadaných výrazov náležitá.

¹² Tamtiež, s. 144-147.

¹³ K tomu pozri napríklad LÖWY, A. Veľký senát a ustálená rozhodovacia prax (inauguračná prednáška). In Právny obzor, 105 (2022), č. 2, s. 95-111.

¹⁴ Hoci, ako uvádza Zdeněk Kühn: „Jakkoli se propast mezi původně radikálně odlišnými pojetími práva kontinentálního a angloamerického v průběhu dvou století znatelně zúžila, viditelné rozdíly mezi oběma pojetími stál přetrvávají.“ (KÜHN, Z. Judikatura a judikaturní odklony. In SOBEK, T., KOTÁSEK, J., HAPLA, M. (eds.). Právní argumentace. Praha: C. H. Beck, 2024, s. 448).

klúčové slová ako „konštantná judikatúra“, „ustálená judikatúra“, „konštantná prax“, „konštantná súdna prax“, „ustálená prax“, „ustálená súdna prax“, „konštantná rozhodovacia“, „ustálená rozhodovacia“ [činnosť, prax].¹⁵ Zároveň som použil tri desiatky negatívnych výrazov s cieľom odfiltrovať výsledky odkazujúce na (ustálenú) rozhodovaciu prax Ústavného súdu SR, Súdneho dvora EÚ (Európskeho súdneho dvora) a Európskeho súdu pre ľudské práva, ktoré sa v rozhodnutiach Najvyššieho súdu SR tiež spomínajú (šlo napr. o výrazy ako „konštantná judikatúra ESĽP“, „prax Súdneho dvora“ a pod.), keďže predmetom analýzy mala byť kvantita odkazov na ustálenú judikatúru všeobecných súdov (Najvyššieho súdu SR). Zistil som, že s ohľadom na pomer nájdených rozhodnutí voči všetkým vydaným rozhodnutiam za určité obdobie sa v priebehu posledných 16 rokov počet odkazov na ustálenú rozhodovaciu prax napohľad priebežne zvyšuje¹⁶ a že za posledných osem rokov sa v porovnaní s predchádzajúcimi ôsmimi rokmi tento počet v prípade občianskoprávneho kolégia viac než zdvojnásobil (2 621 z 28 952 rozhodnutí za roky 2008 až 2015 voči 4 889 z 23 365 rozhodnutí za roky 2016 až 2023, t. j. 9,05 % voči 20,92 %; resp. pri odrátaní odfiltrovaných rozhodnutí spomínajúcich judikatúru špeciálnych súdov ide o 2 621 z 26 432 rozhodnutí voči 4 889 z 22 569 rozhodnutí, t. j. o 9,92 % voči 21,66 % zo skúmanej vzorky, ktorá predstavuje takmer 94 % všetkých rozhodnutí občianskoprávneho kolégia), zatiaľ čo v prípade obchodnoprávneho kolégia sa viac než zoštvornásobil (492 z 11 029, resp. 10 508 rozhodnutí voči 1 773 z 9 124, resp. 8 805 rozhodnutí, t. j. 4,46 % voči 19,43 %, resp. 4,68 % voči 20,14 % zo skúmanej vzorky predstavujúcej takmer 96 % všetkých rozhodnutí obchodnoprávneho kolégia).

Zadaním negatívnych výrazov reflektujúcich odkazy na judikatúru špeciálnych súdnych inšancií (ako Ústavný súd SR, Európsky súd pre ľudské práva a Súdny dvor EÚ) došlo, chtiac-nechtiac, k odfiltrovaniu asi 6,3 % všetkých rozhodnutí občianskoprávneho kolégia a asi 4,2 % všetkých rozhodnutí obchodnoprávneho kolégia (spolu ide o 4 156 rozhodnutí), z ktorých môžu niektoré obsahovať okrem zmienky o (ustálenej) judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva, Súdneho dvora EÚ alebo Ústavného súdu SR aj zmienky o ustálenej judikatúre všeobecných súdov. Výsledok teda môže byť skreslený. Je však vhodné pripomenúť, že aj pri takomto odfiltrovaní pokrývala využitá vzorka viac než 90 % všetkých rozhodnutí.

Pri pohľade na celkový odkaz rozhodnutí uvedených kolégií NS SR na *akúkoľvek* judikatúru (či už ustálenú, alebo neustálenú, judikatúru všeobecných súdov alebo judikatúru špeciálnych súdnych inšancií)¹⁷ sa v rámci porovnania období rokov 2008 až 2015 a 2016 až 2023 ukazuje badateľný nárast iba v prípade obchodnoprávneho kolégia (2 076 z 11 029 rozhodnutí voči 2 834 z 9 124 rozhodnutí, t. j. 18,82 % voči 31,06 %). Pri občianskoprávnom kolégiu je pomer v neskoršom osemročnom období podobný ako v skoršom, resp. dokonca mierne nižší (10 976

¹⁵ Klúčové výrazy som v prípade potreby (keď ich systém neskloňoval) vyhľadával aj v príslušných pádoch a vždy s využitím funkcie negatívneho výrazu, ktorý zaistil vylúčenie duplicity nájdených výsledkov.

¹⁶ Za r. 2008 – 2009 bolo nájdených 224 rozhodnutí obsahujúcich niektorý z vyhľadávaných výrazov z celkového počtu 5 261 rozhodnutí občianskoprávneho kolégia Najvyššieho súdu SR, resp. pri odfiltrovaní rozhodnutí odkazujúcich na (ustálenú) judikatúru Ústavného súdu SR, Európskeho súdu pre ľudské práva alebo Súdneho dvora EÚ z 5 213 rozhodnutí (čiže 4,26 %, resp. 4,32 %). Za r. 2010 – 2011 to bolo 378 z 5 197, resp. 5 019 rozhodnutí (7,27 %, resp. 7,53 %). Za r. 2012 – 2013 šlo o 585 zo 6 206, resp. 5 311 rozhodnutí (9,43 %, resp. 11,01 %), za r. 2014 – 2015 o 1 434 z 12 288, resp. 10 889 rozhodnutí (11,67 %, resp. 13,17 %), za r. 2016 – 2017 o 1 869 z 15 356, resp. 15 199 rozhodnutí (12,17 %, resp. 12,3 %), za r. 2018 – 2019 o 1 030 z 3 158, resp. 3 043 rozhodnutí (32,62 %, resp. 33,85 %), za r. 2020 – 2021 o 946 z 2 292, resp. 2 115 rozhodnutí (41,27 %, resp. 44,73 %) a za r. 2022 – 2023 o 1 044 z 2 559, resp. 2 212 rozhodnutí (40,8 %, resp. až 47,2 %). V prípade obchodnoprávneho kolégia sú čísla nasledujúce: Za r. 2008 – 2009 ide o 128 zo 4 949, resp. 4 944 rozhodnutí (2,59 %), za r. 2010 – 2011 o 77 z 2 587, resp. 2 573 (2,98 %, resp. 2,99 %), za r. 2012 – 2013 o 149 z 2 034, resp. 1 692 (7,33 %, resp. 8,81 %), za r. 2014 – 2015 o 138 z 1 459, resp. 1 299 (9,46 %, resp. 10,62 %), za r. 2016 – 2017 o 367 z 3 277, resp. 3 192 (11,2 %, resp. 11,5 %), za r. 2018 – 2019 o 641 z 3 413, resp. 3 346 (18,78 %, resp. 19,16 %), za r. 2020 – 2021 o 454 z 1 495, resp. 1 405 (30,37 %, resp. 32,31 %) a za r. 2022 – 2023 o 311 z 939, resp. 862 rozhodnutí (33,12 %, resp. 36,08 %).

¹⁷ Vyhľadával som výrazy „judikatúra“, „súdna prax“, „prax súdov“, „rozhodovacia činnosť“, „rozhodovacia prax“, „judikát“ (v príslušných pádoch a spôsobom vylučujúcim prekrytie nájdených výsledkov).

rozhodnutí z 28 952 za roky 2008 až 2015 voči 8 187 z 23 365 rozhodnutí za roky 2016 až 2023, t. j. 37,91 % voči 35,04 %).

Pri skúmaní súdnych zmienok o judikatúre *všeobecných súdov* (čiže pri odfiltrovaní rozhodnutí odkazujúcich na judikatúru Ústavného súdu SR, Európskeho súdu pre ľudské práva alebo Súdneho dvora EÚ) *bez ohľadu na jej ustálenosť*¹⁸ možno v prípade občianskoprávneho kolégia badať výrazný rozdiel medzi rokmi 2008 až 2011 a 2012 až 2015.¹⁹ Obdobné platí o porovnaní rokov 2016 až 2019 a 2020 až 2023.²⁰ Čísla sú premenlivé. V osemročných priemeroch (čiže pri porovnaní období 2008 až 2015 a 2016 až 2023) je pomer prakticky rovnaký (teda ani nestúpa, ani neklesá).²¹ Pri obchodnoprávnom kolégiu je to iné a v rámci porovnania štvorročných období tu badať postupný rast,²² pričom pri posledných ôsmich rokoch ako celku možno hovoriť o priemernom zdvojnásobení zmienok o judikatúre v porovnaní s predchádzajúcimi ôsmimi rokmi.²³ Opäť tu síce môže byť určité (nie zanedbateľné) skreslenie spôsobené odfiltrovaním rozhodnutí odkazujúcich na judikatúru špeciálnych súdov (Ústavný súd SR, Európsky súd pre ľudské práva, Súdny dvor EÚ), v ktorej sa môžu nachádzať aj zmienky o judikatúre všeobecných súdov. Avšak skutočnosť, že i vyhľadávanie zmienok o akejkoľvek judikatúre (teda bez ohľadu na jej ustálenosť a orgán pôvodu) ukázalo v prípade obchodnoprávneho kolégia v posledných ôsmich rokoch badať nárast, naznačuje, že skreslenia by pri ďalších vyhľadávaniach nemali byť veľké.

V osemročných priemeroch je s touto skutočnosťou v súlade aj dodatková analýza, ktorú som prostredníctvom tej istej databázy vykonal vo februári 2024. V rámci nej som sa sústredil na vyhľadávanie kľúčových výrazov „judikatúra najvyššieho súdu“, „prax najvyššieho súdu“, „činnosť najvyššieho súdu“, „rozhodnutie najvyššieho súdu“, „judikatúra NS SR“, „prax NS SR“, „činnosť NS SR“ a „rozhodnutie NS SR“ (s vylúčením odkazov na judikatúru Najvyššieho súdu ČR, keďže ma zaujímala reflexia judikatúry domáceho súdu). V prípade občianskoprávneho kolégia NS SR sú obdobia rokov 2008 až 2015 a 2016 až 2023 percentuálne prakticky identické. Za prvé z týchto dvoch období som našiel 7 209 rozhodnutí zmieňujúcich aspoň jeden z týchto výrazov z celkového počtu 28 952 rozhodnutí (t. j. 24,9 %) a za druhé obdobie som našiel 5 901 z 23 411 rozhodnutí (t. j. 25,21%). Takže v týchto obdobiach priemerne asi štvrtina všetkých rozhodnutí občianskoprávneho kolégia spomína predchádzajúcu judikatúru Najvyššieho súdu SR. Pri obchodnoprávnom kolégiu je situácia iná a v osemročných priemeroch tu možno badať takmer 1,7-násobný nárast. Za roky 2008 až 2015 som našiel 1 388 rozhodnutí z celkového počtu 11 029 rozhodnutí (čo predstavuje asi 12,59 %), zatiaľ čo za roky 2016 až 2023 to bolo 1 931 z celkového počtu 9 161 rozhodnutí (t. j. asi 21,08 %).²⁴ V hrubých rysoch teda možno skonštatovať určitý nárast odkazu rozhodnutí NS SR v súkromnoprávných veciach na predchádzajúcu judikatúru.

¹⁸ Vyhľadával som výrazy „judikatúra“, „súdna prax“, „prax súdov“, „rozhodovacia činnosť“, „rozhodovacia prax“ (v príslušných pádoch a spôsobom vylučujúcim prekrytie nájdených výsledkov). Negatívnymi (vylúčenými) výrazmi boli výrazy ako „činnosť ESEP“, „prax európskeho súdu“, „judikatúra ústavného“ a pod.

¹⁹ Za r. 2008 – 2011 som našiel 1 668 z 10 458, resp. 9 460 rozhodnutí, zatiaľ čo za r. 2012 – 2015 to bolo 4 542 z 18 494, resp. zo 14 816 rozhodnutí. Ide o priemerný nárast z 15,95 %, resp. zo 17,63 % na 24,56 %, resp. 30,66 %.

²⁰ Za r. 2016 – 2019 som našiel 3 355 z 18 514, resp. zo 17 112 rozhodnutí, zatiaľ čo za r. 2020 – 2023 to bolo 1 776 zo 4 851, resp. z 3 357 rozhodnutí. Ide o priemerný nárast z 18,12 %, resp. 19,61 % na 36,61 %, resp. až 52,9 %.

²¹ Ide o 6 210 z 28 952, resp. 24 272 rozhodnutí (21,45 %, resp. 25,59 %) voči 5 131 z 23 365, resp. 20 469 rozhodnutí (21,96 %, resp. 25,07 %).

²² Za r. 2008 – 2011 som našiel 593 zo 7 536, resp. 7 457 rozhodnutí, za r. 2012 – 2015 to bolo 438 z 3 493, resp. 2 611 rozhodnutí, za r. 2016 – 2019 šlo o 1 105 zo 6 690, resp. 6 222 rozhodnutí a za r. 2020 – 2023 o 678 z 2 434, resp. 2 010 rozhodnutí. Ide o priemerný rast zo 7,87 % (resp. 7,95 %) na 12,54 % (resp. 16,78 %), na 16,52 % (resp. 17,76 %), na 27,86 % (resp. 33,73 %).

²³ Za r. 2008 – 2015 som našiel 1 031 z 11 029, resp. 10 068 rozhodnutí, zatiaľ čo za r. 2016 – 2023 to bolo 1 783 z 9 124, resp. 8 232 rozhodnutí. Ide o priemerný nárast z 9,35 % (resp. 10,24 %) na 19,54 % (resp. 21,66 %).

²⁴ Je však vhodné uviesť, že prehľad po dvojročniaciach ukazuje v prípade oboch kolégií relatívne kolísavý priebeh. Na druhej strane sa tu však v hrubých rysoch črtá postupný rámcový percentuálny rast aj pri občianskoprávnom kolégiu.

V mesiacoch február a marec 2025 som vykonal novú analýzu a to po jednotlivých rokoch od roku 2008 do roku 2024. Tento krát som skúmal nielen slovenskú judikatúru, ale aj českú, pričom som si opäť všimol rozhodnutia v občianskoprávných a obchodnoprávných veciach. Vyhľadával som výrazy ako „judikatúra najvyššieho súdu“, „rozhodnutie najvyššieho súdu“, „prax najvyššieho súdu“, „činnosť najvyššieho súdu“, „judikatúra NS SR“, „rozhodnutie NS SR“, „prax NS SR“, „činnosť NS SR“, „svojej judikatúre“ (v pádoch), „prejudikatúra“ (v pádoch), „predchádzajúca judikatúra“ (v pádoch), „judikát“ (v pádoch). Letnou manuálnou selekciou som sa zároveň snažil vylučovať odkazy na judikatúru špeciálnych a českých súdov. Cieľom totiž bolo všimnúť si reflexiu predchádzajúcej domácej judikatúry všeobecných súdov. Výsledky za občianskoprávne kolégium boli nasledovné:

občianskoprávne kolégium NS SR (odkaz na judikatúru)			
<i>Rok</i>	<i>nájdene rozhodnutia</i>	<i>celkový počet rozhodnutí</i>	<i>pomer</i>
2008	123	2 564	4,80%
2009	234	2 697	8,68%
2010	340	2 749	12,37%
2011	376	2 448	15,36%
2012	618	2 490	24,82%
2013	1 663	3 716	44,75%
2014	2 762	4 847	56,98%
2015	1 202	7 441	16,15%
2016	1 193	10 851	10,99%
2017	1 018	4 505	22,60%
2018	634	1 759	36,04%
2019	708	1 399	50,61%
2020	627	1 260	49,76%
2021	486	1 032	47,09%
2022	712	1 271	56,02%
2023	754	1 549	48,68%
2024	699	1 382	50,58%

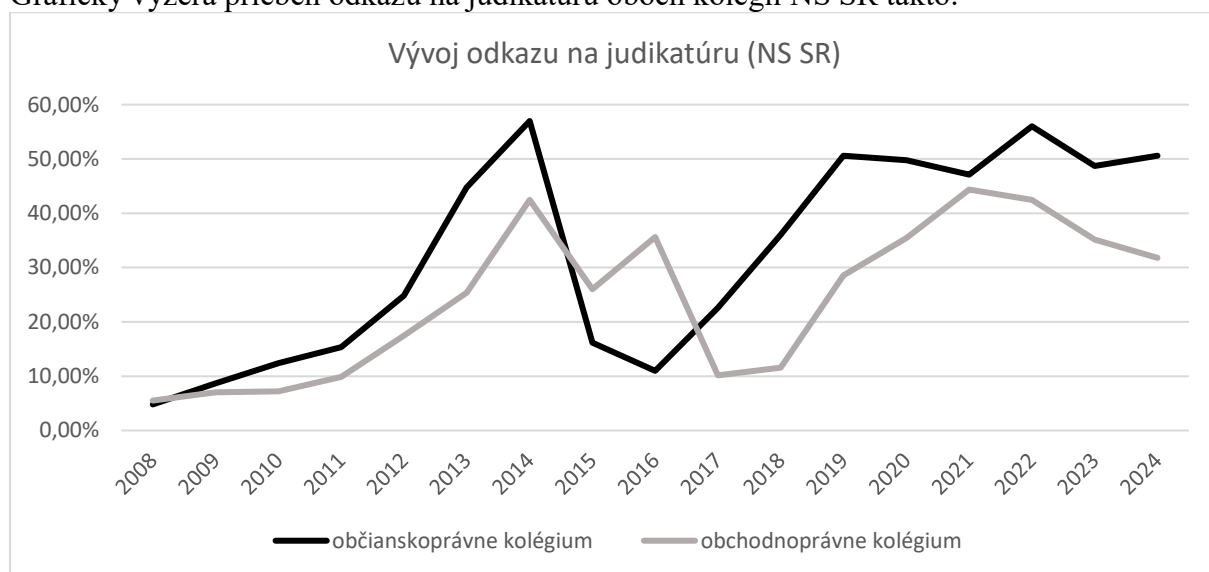
Výsledky za obchodnoprávne kolégium:

obchodnoprávne kolégium NS SR (odkaz na judikatúru)			
<i>Rok</i>	<i>nájdene rozhodnutia</i>	<i>celkový počet rozhodnutí</i>	<i>pomer</i>
2008	167	3 031	5,51%
2009	135	1 918	7,04%
2010	107	1 484	7,21%
2011	109	1 103	9,88%
2012	169	969	17,44%
2013	270	1 065	25,35%

Občianskoprávne kolégium: 2008 – 2009: 345 z 5 261 (t. j. 6,56 %), 2010 – 2011: 673 z 5 197 (t. j. 12,95 %), 2012 – 2013: 2 241 z 6 206 (t. j. 36,11 %), 2014 – 2015: 3 950 z 12 288 (t. j. 32,15 %), 2016 – 2017: 2 184 z 15 356 (t. j. 14,22 %), 2018 – 2019: 1 315 z 3 158 (t. j. 41,64 %), 2020 – 2021: 1 072 z 2 292 (t. j. 46,77 %), 2022 – 2023: 1 330 z 2 605 rozhodnutí (t. j. 51,06 %). Obchodnoprávne kolégium: 2008 – 2009: 256 z 4 949 (t. j. 5,17 %), 2010 – 2011: 189 z 2 587 (t. j. 7,31 %), 2012 – 2013: 419 z 2 034 (t. j. 20,6 %), 2014 – 2015: 524 z 1 459 (t. j. 35,92 %), 2016 – 2017: 529 z 3 277 (t. j. 16,14 %), 2018 – 2019: 538 z 3 413 (t. j. 15,76 %), 2020 – 2021: 508 z 1 495 (t. j. 33,98 %), 2022 – 2023: 356 z 976 rozhodnutí (t. j. 36,48 %).

2014	383	902	42,46%
2015	145	557	26,03%
2016	287	806	35,61%
2017	251	2 471	10,16%
2018	257	2 228	11,54%
2019	338	1 185	28,52%
2020	304	857	35,47%
2021	283	638	44,36%
2022	213	502	42,43%
2023	202	575	35,13%
2024	180	566	31,80%

Graficky vyzerá priebeh odkazu na judikatúru oboch kolégií NS SR takto:



Z grafu vidno, že priebeh zmienok o judikatúre je relatívne kolísavý, respektíve že za posledných 17 rokov, obsahujú obe krivky dva, resp. tri vrcholy, pričom je zaujímavé, že zrovna v roku 2016, v priebehu ktorého nadobudol účinnosť Civilný sporový poriadok, ktorý pozíciu judikatúry upevnil, je krivka občianskoprávneho kolégia najnižšie a v prípade obchodnoprávneho kolégia sa tak deje v nasledovnom roku. Keď rozhodnutia oboch kolégií pomiešame a akoby „spriemerujeme“ (t. j. spočítame nájdené výsledky pre obe kolégiá v jednotlivom roku a rovnako aj všetky rozhodnutia oboch kolégií za jednotlivý rok), dáta budú vyzerat' nasledovne:

občianskoprávne + obchodnoprávne kolégium NS SR (odkaz na judikatúru)			
<i>Rok</i>	<i>nájdené rozhodnutia</i>	<i>celkový počet rozhodnutí</i>	<i>pomer</i>
2008	290	5 595	5,18%
2009	369	4 615	8,00%
2010	447	4 233	10,56%
2011	485	3 551	13,66%
2012	787	3 459	22,75%
2013	1 933	4 781	40,43%
2014	3 145	5 794	54,28%
2015	1 347	7 998	16,84%
2016	1 480	11 657	12,70%

2017	1 269	6 976	18,19%
2018	891	3 987	22,35%
2019	1 046	2 584	40,48%
2020	931	2 117	43,98%
2021	769	1 670	46,05%
2022	925	1 773	52,17%
2023	956	2 124	45,01%
2024	879	1 948	45,12%

Takéto súborné skúmanie oboch kolégií má zmysel z hľadiska porovnania s českým prostredím, kde je v rámci NS ČR občianskoprávna a obchodnoprávna agenda zlúčená v jednom kolégiu, pričom systém pri českom súde ani neumožňuje vyhľadávať podľa kolégia, no umožňuje vyhľadávať podľa spisovej značky, čím možno vyselektovať súkromnoprávne veci ako jednu množinu.

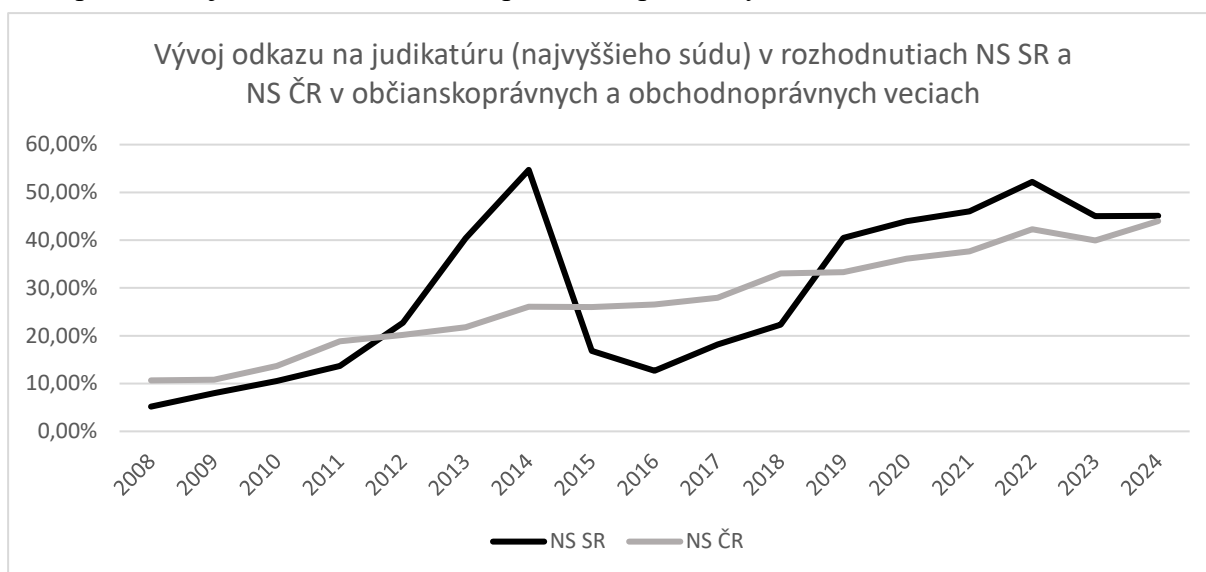
Približne v rovnakom čase (marec 2025) som teda vykonal aj analýzu rozhodnutí NS ČR. Vyhľadával som rozhodnutia so spisovou značkou „Cdo“ obsahujúce aspoň jeden z kľúčových výrazov: „judikatura nejvyššího soudu“ (v pádoch), „praxe nejvyššího soudu“, „rozhodovací činnost nejvyššího soudu“ (v pádoch), „sjednocovací činnost nejvyššího soudu“, „judikatura NS ČR“ (v pádoch), „praxe NS ČR“, „svou judikaturu“, „prejudikatura“ (v pádoch), „předcházející judikatura“ (v pádoch),²⁵ „judikát“ (v pádoch). Pritom som sa, podobne ako v prípade slovenského súdu, snažil letmou selekciou vylúčiť tie výsledky, ktoré neodkazovali na judikatúru NS ČR, ale na judikatúru špeciálnych súdov (ÚS ČR, ESLP, SD EÚ).

Moje zistenia za jednotlivé roky sú nasledovné:

NS ČR – judikatúra v súkromnoprávných veciach (odkaz na judikatúru)			
<i>Rok</i>	<i>nájdené rozhodnutia</i>	<i>celkový počet rozhodnutí</i>	<i>pomer</i>
2008	388	3 636	10,67%
2009	500	4 614	10,84%
2010	681	4 987	13,66%
2011	953	5 053	18,86%
2012	899	4 449	20,21%
2013	914	4 193	21,80%
2014	1 193	4 575	26,08%
2015	1 325	5 096	26,00%
2016	1 414	5 332	26,52%
2017	1 550	5 550	27,93%
2018	1 626	4 921	33,04%
2019	1 516	4 548	33,33%
2020	1 531	4 170	36,71%
2021	1 416	3 760	37,66%
2022	1 537	3 628	42,36%
2023	1 555	3 895	39,92%
2024	1 507	3 425	44,00%

²⁵ Neskôr som pre istotu skontroloval aj výskyt výrazu „předchozí judikatura“ (v pádoch) s manuálnym vylúčením výsledkov odkazujúcich na judikatúru špeciálnych súdnych inšancií (najmä ÚS SR) namiesto judikatúry NS ČR. Zistil som, že v príslušných rokoch ide o jednotky výskytov (od 1 do 11), ktoré štatistiku nijako relevantne neovplyvnia.

Graf porovnávajúci slovenské a české prostredie potom vyzerá takto:



Z vyššie uvedeného vyplýva, že v judikatúre NS ČR v súkromnoprávných (občianskoprávných a obchodnoprávných) veciach sa odkaz rozhodnutí NS ČR na predchádzajúcu judikatúru (skoršie rozhodnutia NS ČR) za posledných 17 rokov asi zoštvornásobil, pričom rast bol vcelku kontinuálny, na rozdiel od výsledkov zistených pri NS SR, kde možno v rámci krivky badať nárast aj prepád. Česká judikatúra sa teda v tomto ohľade javí menej kolísavá a relatívne stabilnejšia. Táto skutočnosť je zaujímavá, keďže sa, ako uvidíme ďalej, bude opakovať aj pri skúmaní zmienok o právnej doktríne a európskom práve.

2. Odkaz na právnu doktrínu

V januári 2024 som okrem analýzy odkazu na judikatúru v rozhodnutiach občianskoprávného a obchodnoprávného kolégia NS SR vykonal aj analýzu judikatórnych zmienok o právnej doktríne, pričom som sa zamerlal nielen na rozhodnutia (celého) NS SR, ale aj na rozhodnutia ÚS SR (tento výskum bol, rovnako ako výskum týkajúci sa zmienok o judikatúre, publikovaný v už spomínanej monografii a nižšie ho z nej preberám).²⁶ Vyhľadával som konkrétne kľúčové slová ako „právna doktrína“ (resp. „doktrína“), „doktrinálny“ (v pádoch), „právna veda“, „právna náuka“, „právna teória“, „teória práva“, „právna literatúra“, „právnická literatúra“, „komentár“, „odborná literatúra“, „odborná spisba“, „odborný článok“, „odborná publikácia“, „monografia“, „právnická spisba“, „teória občianskeho práva“, „teória obchodného práva“, „teória pracovného práva“, „teória súkromného práva“, „teória správneho práva“, „teória trestného práva“, „teória verejného práva“. Okrem toho som vyhľadával aj zmienky o známych právnických periodikách ako „Právny obzor“, „Justičná revue“, „Bulletin slovenskej advokácie“ (resp. „BSA“), „Časopis pro právní vědu“, „Právní rozhledy“²⁷ a vydavateľstvách ako „Wolters Kluwer“, „Iura edition“, „Heuréka“, „C. H. Beck“ (resp. „C.H. Beck“), „Aleš Čeněk“, „Leges“. Pri niektorých výrazoch som musel, vzhľadom na ich viacznačnosť, nájsť výsledky (šlo o stovky až tisícky) jednotlivo zbežne prekontrolovať a vylúčiť tie, ktoré používali hľadaný výraz v inom význame, než aký bol relevantný. Napríklad pri výraze „komentár“ šlo niekedy o komentár (vyjadrenie) účastníka konania, prípadne o komentár súdu, nie o odkaz na odbornú publikáciu (knižný

²⁶ MRVA, M., TURČAN, M. Interpretácia a argumentácia v práve. Druhé, prepracované vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer, 2024, s. 151-153.

²⁷ Odkazy na časopis *Právník* nemalo zmysel hľadať, pretože pri zadaní výrazu „pravnik“ (diakritika nie je pre daný systém podstatná) sa často objavoval odkaz na osobu právnika (právneho zástupcu).

komentár k zákonu). Pri výraze „odborná literatúra“ šlo niekedy o odkaz na medicínsku či súdnoznaleckú literatúru, nie o právnickú literatúru (teda o vyhodnocovanie skutkového a nie právneho stavu). To isté platí o výraze „monografia“ či „odborný článok“. Pri výraze „doktrína“ šlo niekedy o súdnu doktrínu, nie o právnu vedu (podobne výraz „doktrinálny“ niekedy odkazoval na „doktrinálny názor súdu“). Takéto významy bolo v záujme čo najlepšieho (hoci stále len približného) obrazu potrebné vylúčiť (v konečnom dôsledku však nešlo o obrovské množstvo vylúčených výsledkov). Ukázalo sa, že v prípade Ústavného súdu SR bol počas posledných 20 rokov badateľný priebežný stupňovitý rast, pokiaľ ide o pomer medzi rozhodnutiami (prípadne tiež odlišnými stanoviskami), ktoré spomínajú právnu doktrínu (teda obsahujú aspoň jeden z hľadaných výrazov), a celkovým počtom rozhodnutí ÚS SR vydaných za jednotlivý rok.

Pomery medzi množstvom nájdených rozhodnutí ÚS SR obsahujúcich aspoň jeden z hľadaných výrazov a celkovým množstvom rozhodnutí nachádzajúcich sa v danej databáze za príslušný rok sú nasledujúce:

ÚS SR (odkaz na právnu doktrínu)			
<i>Rok</i>	<i>nájdené rozhodnutia</i>	<i>celkový počet rozhodnutí</i>	<i>pomer</i>
2004	6	1 303	0,46%
2005	11	1 243	0,88%
2006	13	1 241	1,05%
2007	18	1 324	1,36%
2008	27	1 837	1,47%
2009	59	1 735	3,40%
2010	82	1 957	4,19%
2011	92	2 326	3,96%
2012	88	2 443	3,60%
2013	145	2 824	5,13%
2014	186	2 827	6,58%
2015	145	2 258	6,42%
2016	168	2 645	6,35%
2017	138	2 311	5,97%
2018	204	2 347	8,69%
2019	144	1 313	10,97%
2020	260	2 422	10,73%
2021	287	2 613	10,98%
2022	332	2 819	11,78%
2023	327	2 633	12,42%

Keď porovnáme desaťročné obdobia rokov 2004 až 2013 a 2014 až 2023, môžeme skonštatovať, že v neskoršej dekáde došlo v porovnaní so skoršou dekádou asi k trojnásobnému priemernému nárastu zmienok o právnej doktríne.²⁸

²⁸ Za roky 2004 až 2013 to bolo spolu 541 z 18 233 rozhodnutí (t. j. 2,97 %), zatiaľ čo za roky 2014 až 2023 šlo o 2 191 z 24 188 rozhodnutí (t. j. 9,06 %).

V prípade NS SR možno pri porovnaní dvoch rovnako dlhých období (osemročných) konštatovať tiež nárast, avšak menší (približne 1,5-násobný).²⁹ Prehľad po rokoch však neukazuje také priebežné stúpanie, ako je to pri ÚS SR, ale výrazné výkyvy (nárast i prepád):³⁰

NS SR (odkaz na právnu doktrínu)			
rok	nájdene rozhodnutia	celkový počet rozhodnutí	pomer
2008	171	10 016	1,71%
2009	145	7 740	1,87%
2010	217	7 786	2,79%
2011	275	6 927	3,97%
2012	301	6 858	4,39%
2013	643	8 087	7,95%
2014	955	9 713	9,83%
2015	329	12 650	2,60%
2016	273	19 421	1,41%
2017	359	12 125	2,96%
2018	494	8 366	5,90%
2019	546	5 539	9,86%
2020	555	4 351	12,76%
2021	438	3 160	13,86%
2022	463	2 494	18,56%
2023	668	2 113	31,61%

Pri pohľade na judikatúru ÚS SR a NS SR sa teda núka téza o akomsi nenápadnom trende doktrinalizácie právnej argumentácie v súdnej praxi (keďže čo i len letmá zmienka o právnej doktríne znamená, že pre toho, kto ju vyslovil, či už to bol sudca, alebo účastník konania, má doktrína svoju relevanciu; pričom pri ÚS SR je rast v zásade kontinuálny a v dekádach až trojnásobný). Respektíve, že sa mení *rétorika* súdnych rozhodnutí smerom k častejšiemu spomínaniu právnej doktríny.

Pri následnej analýze za rok 2024 vykonanej vo februári 2025 sa však ukázal badateľný pokles, a to pri oboch súdoch. V prípade ÚS SR som našiel len 118 z 2 865 rozhodnutí (t. j. 4,12 %) a v prípade NS SR to bolo 542 z 2 580 rozhodnutí (t. j. 21 %; čo nie je málo, no ide o pokles).

V tom istom čase som zároveň vykonal komparatívnu analýzu judikatúry ÚS ČR a NS ČR, pričom som vyhľadával podobné výrazy ako v prípade slovenských súdov, akurát v českom jazyku: „právní doktrína“ (v pádoch),³¹ „právní věda“ (v pádoch), „právní nauka“, „právní teorie“, „teorie práva“, „právní literatura“ (v pádoch), „právnícká literatura“ (v pádoch),

²⁹ Za roky 2008 až 2015 šlo o 3 036 zo 69 777 rozhodnutí (t. j. 4,35 %), zatiaľ čo za roky 2016 až 2023 o 3 796 z 57 569 rozhodnutí (t. j. 6,59 %).

³⁰ Pri tomto vyhľadávaní sa, každopádne, hľadaný výraz niekedy objavil vo veľkom množstve rozhodnutí zjavne vďaka skopírovaniu rovnakej vety. Napríklad v rokoch 2013, 2014 a 2023 sa pri výrazoch „právní doktrína“, „právní teória“ a „komentár“ objavili už na prvý pohľad vyčnievajúce stovky rozhodnutí NS SR v jednotlivom roku, ktoré kopírujú tú istú vetu obsahujúcu aj niektorý z uvedených troch výrazov. Nejde teda o kvantitatívny nárast spôsobený originálnou zmienkou, ale preberaním vyjadrenia.

³¹ V tejto analýze nezohľadňujem vyhľadávanie samostatného výrazu „doktrína“. Keď som však *ex post* vykonal kontrolu s vyhľadávaním tohto výrazu, ktorý je monohoznačný a pre zjednodušenie som použil viaceré negatívne výrazy (ktoré, na druhej strane, pochopiteľne, odfiltrovali mnoho rozhodnutí), vo výsledku som narazil len na jednotky (maximálne dve desiatky) výsledkov za jednotlivý rok (týkalo sa to najmä ÚS ČR). Rozdiel bol teda drobný.

„doktrínálny výklad“ (v pádoch), „teorie trestního práva“, „komentář“ (v pádoch), „Beck“, „Wolters“, „Aleš Čeněk“, „monografie“.³²

Pri ÚS ČR boli výsledky nasledujúce:

ÚS ČR (odkaz na právnú doktrínu)			
<i>rok</i>	<i>nájdené rozhodnutia</i>	<i>celkový počet rozhodnutí</i>	<i>pomer</i>
2004	177	2 548	6,95%
2005	191	2 642	7,23%
2006	262	3 245	8,07%
2007	268	3 373	7,95%
2008	298	3 421	8,71%
2009	271	3 442	7,87%
2010	313	3 720	8,41%
2011	251	3 712	6,76%
2012	267	4 570	5,84%
2013	253	4 346	5,82%
2014	325	4 396	7,39%
2015	298	3 857	7,73%
2016	299	4 360	6,86%
2017	303	4 373	6,93%
2018	233	4 396	5,30%
2019	215	4 691	4,58%
2020	236	4 200	5,62%
2021	231	3 560	6,49%
2022	272	3 568	7,62%
2023	227	3 456	6,57%
2024	247	3 643	6,78%

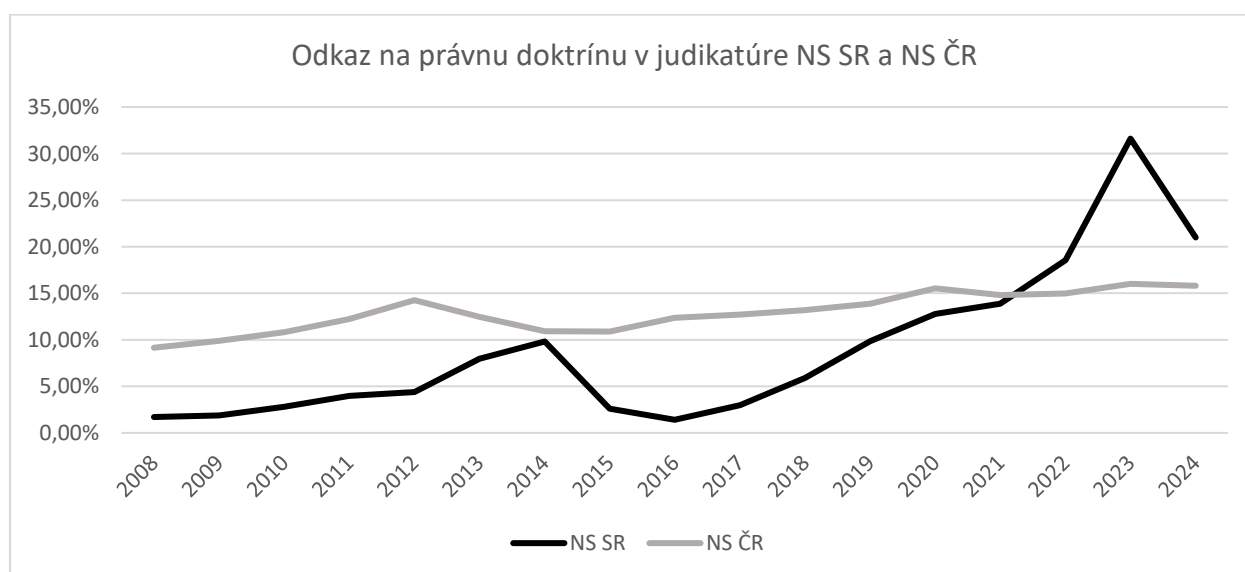
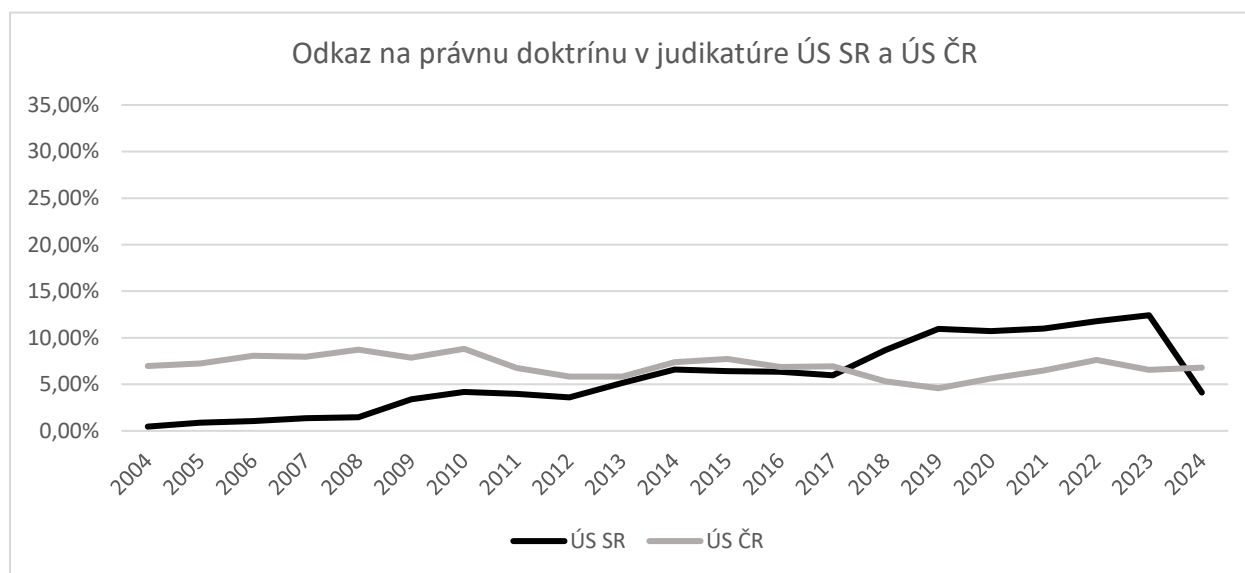
Pri NS ČR sú údaje takéto:

NS ČR (odkaz na právnú doktrínu)			
<i>rok</i>	<i>nájdené rozhodnutia</i>	<i>celkový počet rozhodnutí</i>	<i>pomer</i>
2008	588	6424	9,15%
2009	674	6821	9,88%
2010	773	7153	10,81%
2011	901	7370	12,23%
2012	951	6668	14,26%
2013	787	6309	12,47%
2014	767	7028	10,91%
2015	811	7457	10,88%
2016	976	7901	12,35%
2017	1 052	8276	12,71%
2018	991	7522	13,17%

³² V pádoch som, samozrejme, vyhľadával tie slová, ktoré systém nedokázal buď vôbec alebo aspoň čiastočne skloňovať. Pri výraze „Beck“ som jednotlivito vylučoval tie výsledky, ktoré sa zjavne týkali niečoho iného ako vydavateľstva C. H. Beck. Výrazy „teorie správního práva“, „teorie veřejného práva“ a pod. som vopred vylúčil, keďže skúšobné vyhľadávanie za celé obdobie rokov 2004 až 2024 ukázalo, že tieto výrazy sa v systéme nachádzajú len v minimálnom počte (nevyhľadával som ich preto v jednotlivých rokoch). Pri výraze „komentář“ som tento krát nerobil manuálne triedenie (vzhľadom na obrovské množstvo nájdených výsledkov i zbežnú kontrolu a tiež skúsenosť so slovenským prostredím, ktoré naznačujú, že v obrovskej väčšine prípadov ide naozaj o odkaz na právnické komentáre k právnym predpisom).

2019	1 022	7365	13,88%
2020	1 038	6688	15,52%
2021	963	6500	14,82%
2022	961	6416	14,98%
2023	1 026	6408	16,01%
2024	861	5448	15,80%

Grafické porovnanie slovenských a českých súdov vyzerá nasledovne:



Opäť sa teda potvrdzuje o čosi menšia premenlivosť (väčšia stabilita nájdených výsledkov), pokiaľ ide o české súdy v porovnaní so slovenskými. Ústavný súd ČR pritom osciluje cca okolo šiestich až siedmich percent, Najvyšší súd ČR niekde okolo dvanástich až trinástich.

3. Odkaz na európske právo (hodnotu eurokonformity)

Pokiaľ ide o odkaz našej judikatúry na európske právo (a vlastne s tým priamo či nepriamo spojenú hodnotu eurokonformity), vo februári 2024 som v rovnakej databáze súdnych rozhodnutí vykonal analýzu, v ktorej som sa zamerlal na ÚS SR a NS SR a tiež na ÚS ČR a NS

ČR (výskum bol opäť publikovaný v už spomínanej monografii a v časti tejto state je z nej prevzatý a následne doplnený).³³ V prípade slovenských súdov som vyhľadával kľúčové výrazy „eurokonformný“, „euro-konformný“ (tieto výrazy bolo potrebné zadávať v príslušných rodoch, číslach a pádoch), „eurokonformne“, „euro-konformne“, „smernica európskej“ [-eho], „smernica EÚ“, „nariadenie európskej“ [-eho], „nariadenie EÚ“, „európske právo“, „právo Európskej únie“, „právo EÚ“, „právo Európskych spoločenstiev“, „právo ES“. Okrem toho som vyhľadával výrazy „Súdny dvor Európskej“, „Súdny dvor EÚ“, „SD EÚ“, „Európsky súdny dvor“ a „ESD“. V prípade českých súdov som vyhľadával výrazy „eurokonformní“, „euro-konformní“ (výrazy bolo potrebné zadávať v príslušných rodoch, číslach a pádoch), „eurokonformně“, „euro-konformně“, „směrnice Evropské“ (-ho, -ých), „směrnice EU“, „nařízení Evropské (-ho, -ých), „nařízení EU“, „evropské právo“ (výraz bolo potrebné zadávať v príslušných pádoch), „právo Evropské unie“, „právo EU“, „právo Evropského společenství“, „právo Evropských společenství“, „právo ES“, „Soudní dvůr Evropské“ (v príslušných pádoch), „Soudní dvůr EU“ (v pádoch), „SD EU“, „Evropský soudní dvůr“ (v pádoch) a „ESD“. Postupoval som, samozrejme, tak, aby sa nájdené výsledky neprekrývali (t. j. využíval som funkciu negatívneho výrazu). Ukázalo sa, že v konaniach pred slovenskými súdmi sa hľadané výrazy vyskytujú podstatne častejšie než v konaniach pred českými súdmi. V prípade Najvyššieho súdu SR je pritom odkaz početnejší v prvom sledovanom období než v druhom. Pri Ústavnom súde SR, Ústavnom súde ČR a Najvyššom súde ČR naopak platí, že výskyt je vždy vyšší v druhom sledovanom období. Čísla sú nasledovné:

Pri NS SR som za roky 2008 až 2015 našiel spolu až 12 105 rozhodnutí z celkového počtu 69 777 rozhodnutí (čo je až 17,35 %) a za roky 2016 až 2023 to bolo 6 355 rozhodnutí z celkového počtu 57 574 (t. j. 11,04 %). Dominuje tu výraz „Súdny dvor Európskej“, ktorý tvorí dve tretiny (resp. v prekrytí s inými výrazmi až tri štvrtiny) nájdených výsledkov za prvé sledované obdobie (vyčnievajú tu hlavne roky 2013 a 2014), zatiaľ čo pri druhom období je to čosi viac než tretina (resp. v prekrytí viac než polovica). Za celé obdobie rokov 2008 až 2023 je to viac než polovica (resp. v prekrytí až tri štvrtiny) nájdených výsledkov. Celkovo za roky 2008 až 2023 tvorí pomer nájdených rozhodnutí voči všetkým rozhodnutiam NS SR až 14,45 %.

Pri NS ČR je to len 1,61 %. Za roky 2008 až 2015 som našiel 585 z celkového počtu 55 230 rozhodnutí (t. j. 1,06 %) a za roky 2016 až 2023 to bolo 1 210 z 56 320 rozhodnutí (t. j. 2,15 %).

V prípade ÚS SR som za roky 2004 až 2013 našiel 651 rozhodnutí z celkového počtu 18 233 rozhodnutí (t. j. 3,57 %) a za roky 2014 až 2023 som našiel 1 895 z 24 188 rozhodnutí (t. j. 7,83 %). Celkový pomer za roky 2004 až 2023 je asi 6 %.

V prípade Ústavného súdu ČR je celkový pomer za roky 2004 až 2023 približne 2,58 %, pričom za roky 2004 až 2013 som našiel 520 z 35 019 rozhodnutí (t. j. 1,48 %) a za roky 2014 až 2023 šlo o 1 436 z 40 847 rozhodnutí (t. j. 3,52 %).

Z uvedeného sa teda zdá, že na Slovensku je v konaniach pred vrcholovými súdmi eurokonformita badateľne pertraktovanejšia než v Česku. Pre úplnejší obraz som sa, každopádne, v marci 2025 rozhodol vykonať analýzu po jednotlivých rokoch, a to za obdobie poslednej dekády (2015 až 2024).³⁴ Zistenia sú nasledovné:

Najvyšší súd SR:

³³ MRVA, M., TURČAN, M. Interpretácia a argumentácia v práve. Druhé, prepracované vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer, 2024, s. 131-133.

³⁴ Pričom som ešte pridal niekoľko vyhľadávaných výrazov ako „smernica ES“, „nariadenie ES“, „smernica Rady“, „nariadenie Rady“ (to isté v českom jazyku – t. j. „směrnice...“, „nařízení...“; v pádoch).

NS SR (odkaz na európske právo)			
<i>rok</i>	<i>nájdené rozhodnutia</i>	<i>celkový počet rozhodnutí</i>	<i>pomer</i>
2015	2 624	12 650	20,74%
2016	2 124	19 421	10,94%
2017	1 504	12 125	12,40%
2018	726	8 366	8,68%
2019	659	5 539	11,90%
2020	592	4 352	13,60%
2021	427	3 161	13,51%
2022	217	2 494	8,70%
2023	203	2 540	7,99%
2024	262	2 918	8,98%

Ústavný súd SR:

ÚS SR (odkaz na európske právo)			
<i>rok</i>	<i>nájdené rozhodnutia</i>	<i>celkový počet rozhodnutí</i>	<i>pomer</i>
2015	185	2 258	8,19%
2016	207	2 645	7,83%
2017	151	2 311	6,53%
2018	147	2 347	6,26%
2019	86	1 313	6,55%
2020	142	2 422	5,86%
2021	182	2 613	6,97%
2022	162	2 819	5,75%
2023	169	2 762	6,12%
2024	105	2 886	3,64%

Najvyšší súd ČR:

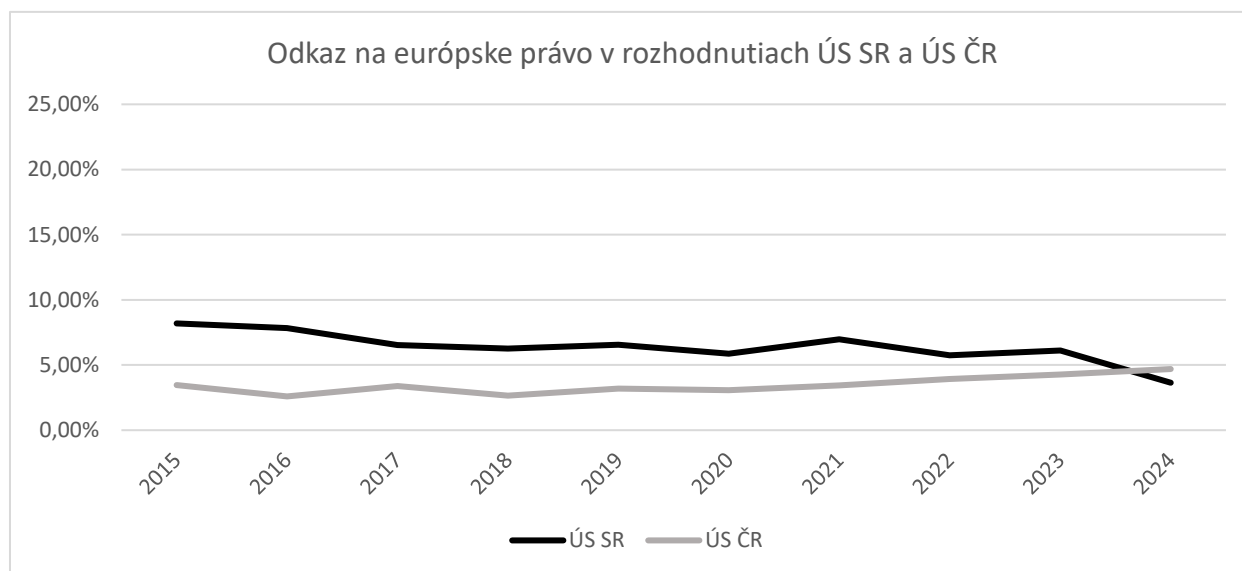
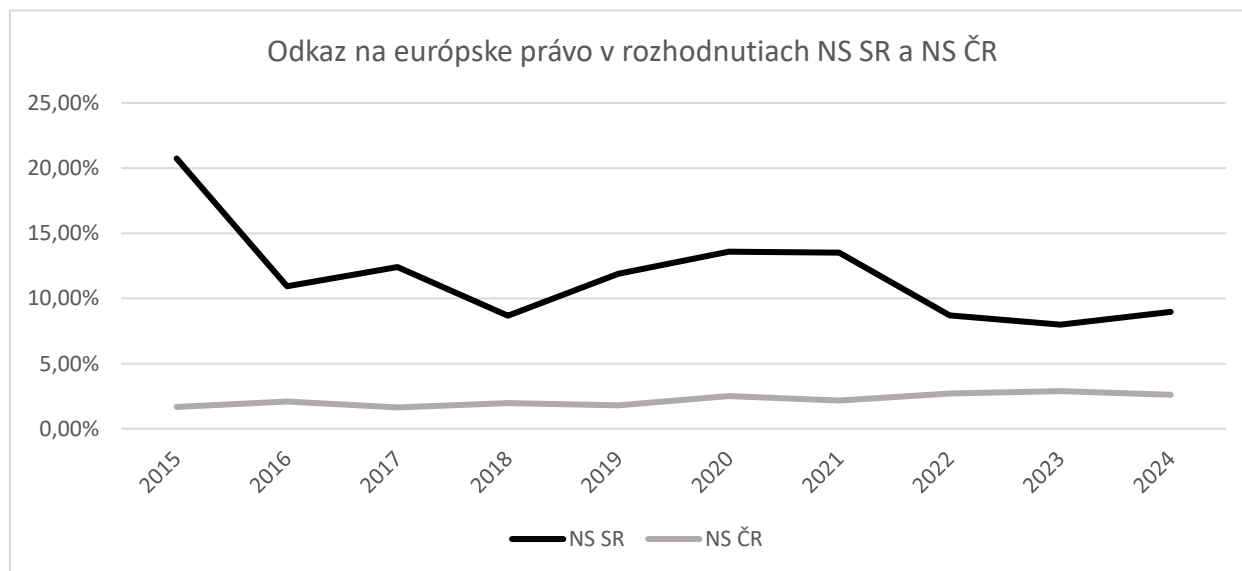
NS ČR (odkaz na európske právo)			
<i>rok</i>	<i>nájdené rozhodnutia</i>	<i>celkový počet rozhodnutí</i>	<i>pomer</i>
2015	125	7 457	1,68%
2016	165	7 901	2,09%
2017	136	8 276	1,64%
2018	149	7 522	1,98%
2019	132	7 365	1,79%
2020	168	6 688	2,51%
2021	142	6 500	2,18%
2022	173	6 416	2,70%
2023	185	6 408	2,89%
2024	142	5 448	2,61%

Ústavný súd ČR:

ÚS ČR (odkaz na európske právo)			
<i>rok</i>	<i>nájdené rozhodnutia</i>	<i>celkový počet rozhodnutí</i>	<i>pomer</i>
2015	134	3 857	3,47%
2016	113	4 360	2,59%
2017	148	4 373	3,38%
2018	117	4 396	2,66%
2019	150	4 691	3,20%

2020	129	4 200	3,07%
2021	122	3 560	3,43%
2022	140	3 568	3,92%
2023	148	3 456	4,28%
2024	174	3 712	4,69%

Graficky vyzerajú uvedené čísla pri porovnaní slovenského a českého prostredia takto:



Z dát a grafov vidno opäť o čosi „stabilnejší“ priebeh v prípade českých súdov a zároveň celkovo nižšie hladiny kriviek. Pri porovnaní NS SR a NS ČR sa však núka otázka, či výrazný percentuálny rozdiel nemôže byť daný (aj) skutočnosťou, že v judikatúre NS SR je po väčšinu sledovaného obdobia (konkrétne od 1.1.2015 do 31.7.2021), na rozdiel od judikatúry NS ČR, zahrnuté i správne súdnictvo. V marci 2025 som preto vykonal ešte osobitnú analýzu rozhodnutí Najvyššieho správneho súdu ČR a Najvyššieho správneho súdu SR. Výsledky sú nasledovné:

Najvyšší správny súd ČR:

NSS ČR (odkaz na európske právo)			
<i>rok</i>	<i>nájdené rozhodnutia</i>	<i>celkový počet rozhodnutí</i>	<i>pomer</i>
2015	403	3 332	12,09%
2016	437	3 332	13,12%
2017	503	3 795	13,25%
2018	538	4 148	12,97%
2019	643	4 357	14,76%
2020	562	4 195	13,40%
2021	624	4 619	13,51%
2022	629	3 866	16,27%
2023	673	3 996	16,84%
2024	710	3 712	19,13%

Vidno teda, že na Najvyššom správnom súde ČR je súvis s európskym právom skloňovaný podstatne častejšie než na Najvyššom súde ČR. Keď rozhodnutia oboch súdov (t. j. NS ČR a NSS ČR) pomiešame, ako je to pri NS SR do 31.7.2021, čísla odkazu na európske právo budú nasledovné:

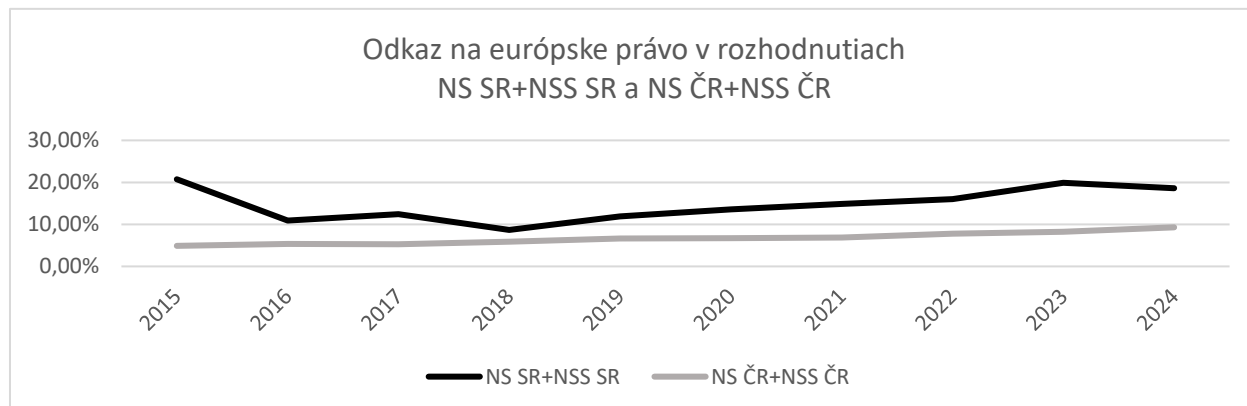
NS ČR + NSS ČR (odkaz na európske právo)			
<i>rok</i>	<i>nájdené rozhodnutia</i>	<i>celkový počet rozhodnutí</i>	<i>pomer</i>
2015	528	10 789	4,89%
2016	602	11 233	5,36%
2017	639	12 071	5,29%
2018	687	11 670	5,89%
2019	775	11 722	6,61%
2020	730	10 883	6,71%
2021	766	11 119	6,89%
2022	802	10 282	7,80%
2023	858	10 404	8,25%
2024	852	9 160	9,30%

Celkové číselné pomery sú teda v tomto prípade badateľne vyššie a majú stúpajúcu tendenciu.

Najvyšší správny súd SR (od 1.8.2021 do 31.12.2024):

NSS SR (odkaz na európske právo)			
<i>rok</i>	<i>nájdené rozhodnutia</i>	<i>celkový počet rozhodnutí</i>	<i>pomer</i>
2021	116	485	23,92%
2022	491	1 917	25,61%
2023	675	1 869	36,12%
2024	576	1 591	36,20%

Pri zohľadnení rozhodnutí NSS ČR v prípade českej judikatury teda čísla vzrástli, no stále sú badateľne nižšie než v prípade slovenskej. Zároveň ostáva platiť téza o „rovnejšej“ krivke českej judikatury v porovnaní so slovenskou.



4. Oblasť správneho trestania a trestného práva

V stati o eurokonformite som sa, okrem iného, zameriaval zvlášť na správne súdnictvo, zatiaľ čo v stati o odkaze na predchádzajúcu judikaturu som si všimol výhradne rozhodnutia NS SR a NS ČR v súkromnoprávných veciach. Malo to svoje zjavné dôvody. V tejto krátkej stati si chcem ešte osobitne všimnúť judikaturu našich najvyšších a najvyšších správnych súdov vo verejnoprávných veciach, pričom v záujme porovnávania čo najpríbuznejších vecí sa zameriam konkrétne na judikaturu v trestných veciach a na judikaturu vo veciach správneho trestania, ktoré predstavujú špecifický druh judikatury. Všimnem si pritom všetky tri vyššie skúmané fenomény – t. j. odkaz na predchádzajúcu judikaturu, právnu doktrínu i európske právo.

V marci 2025 som vykonal analýzu rozhodnutí správneho kolégia NS SR a rozhodnutí NSS SR v správnych veciach, ktoré obsahovali výraz „správne trestanie“ (čím mala byť vyselektovaná relevantná vzorka rozhodnutí týkajúcich sa správneho trestania)³⁵ a zároveň niektorý z desiatok vyššie uvedených výrazov odkazujúcich buď na predchádzajúcu judikaturu, právnu doktrínu alebo európske právo. V záujme komparácie som si všimol aj judikaturu NSS ČR (pričom som, pochopiteľne, použil český ekvivalent „správní trestání“ a české kľúčové slová). Skúmal som desaťročné obdobia ako celky (t. j. roky 2015 až 2024) a číselné zistenia sú nasledovné:

Odkaz na judikaturu:

- NS SR + NSS SR, 2015-2024: 331 z 639 rozhodnutí (t. j. 51,80 %).

³⁵ Otázkou, samozrejme, bolo, podľa akého kľúčového slova v systéme vyhľadávať judikaturu vo veciach správneho trestania. Zvažoval som kľúčové slová „správne trestanie“ a „priestupok“. Vyššie uvádzam výsledky pre prvý z týchto výrazov. Vykonal som, každopádne, aj analýzu s použitím druhého uvedeného výrazu, pričom výsledky boli v tomto prípade odlišné. Keďže však výraz „priestupok“ („přestupek“) môže byť v rozhodnutí použitý i relatívne náhodne, čo je, domnievam sa, menej pravdepodobné pri výraze „správne trestanie“ („správní trestání“), javí sa mi lepšou analýza podľa výrazu „správne trestanie“ (hoci, skúmaná vzorka je v tomto prípade menšia). Pokiaľ ide o dáta získané pri skúmaní judikatury obsahujúcej výraz „priestupok“, sú nasledovné: Odkaz na predchádzajúcu judikaturu som našiel v 334 z celkového počtu 937 rozhodnutí NS SR (správne kolégium) a NSS SR (judikatura v správnych veciach) obsahujúcich výraz „priestupok“ a vydaných za obdobie rokov 2015 až 2024 (t. j. 35,65 %). V prípade NSS ČR to bolo 2 497 z 5 240 rozhodnutí (t. j. 47,65 %). Pokiaľ ide o odkaz na právnu doktrínu, našiel som 218 z 937 rozhodnutí slovenských súdov (t. j. 23,27 %) a 764 z 5 240 rozhodnutí českého súdu (t. j. 14,58 %) a v súvislosti s odkazom na európske právo som našiel 159 z 937 rozhodnutí slovenských súdov (t. j. 16,67 %) a 532 z 5 240 rozhodnutí českého súdu (t. j. 9,98 %). Vyplýva z toho, že v českom prostredí je z takejto perspektívy badateľne väčší dôraz v odkazovaní na predchádzajúcu judikaturu. V slovenskom prostredí je zas vyšší odkaz na právnu doktrínu a tiež na európske právo (pričom odkaz na európske právo tu zároveň násobne prevažuje výskyt takéhoto odkazu v trestnom súdnictve, či už slovenskom alebo českom; to však, ako vidno z grafu, platí aj pri vyhľadávaní podľa kľúčového slova „správne trestanie“).

- NSS ČR, 2015-2024: 607 z 1 239 rozhodnutí (t. j. 48,99 %).

Odkaz na doktrínu:

- NS SR + NSS SR, 2015-2024: 190 z 639 rozhodnutí (t. j. 29,73 %).
- NSS ČR, 2015-2024: 312 z 1 239 rozhodnutí (t. j. 25,18 %).

Odkaz na európske právo:

- NS SR + NSS SR, 2015-2024: 110 z 639 rozhodnutí (t. j. 17,21 %).
- NSS ČR, 2015-2024: 259 z 1 239 rozhodnutí (t. j. 20,90 %).

Ako už som spomenul, v rámci porovnania s čo najpríbuznejším odvetvím som sa zameral aj na rozhodnutia našich najvyšších súdov v trestných veciach. Tu som v prípade NS SR vyhľadával podľa kolégia, v prípade NS ČR, podľa spisovej značky („T“; keďže podľa kolégia sa pri českých súdoch v systéme vyhľadávať nedalo). Získané údaje sú takéto:

Odkaz na judikatúru:

- NS SR, 2015-2024: 1 684 z 7 094 rozhodnutí (t. j. 23,74 %).
- NS ČR, 2015-2024: 3 351 z 16 984 rozhodnutí (t. j. 19,73 %).

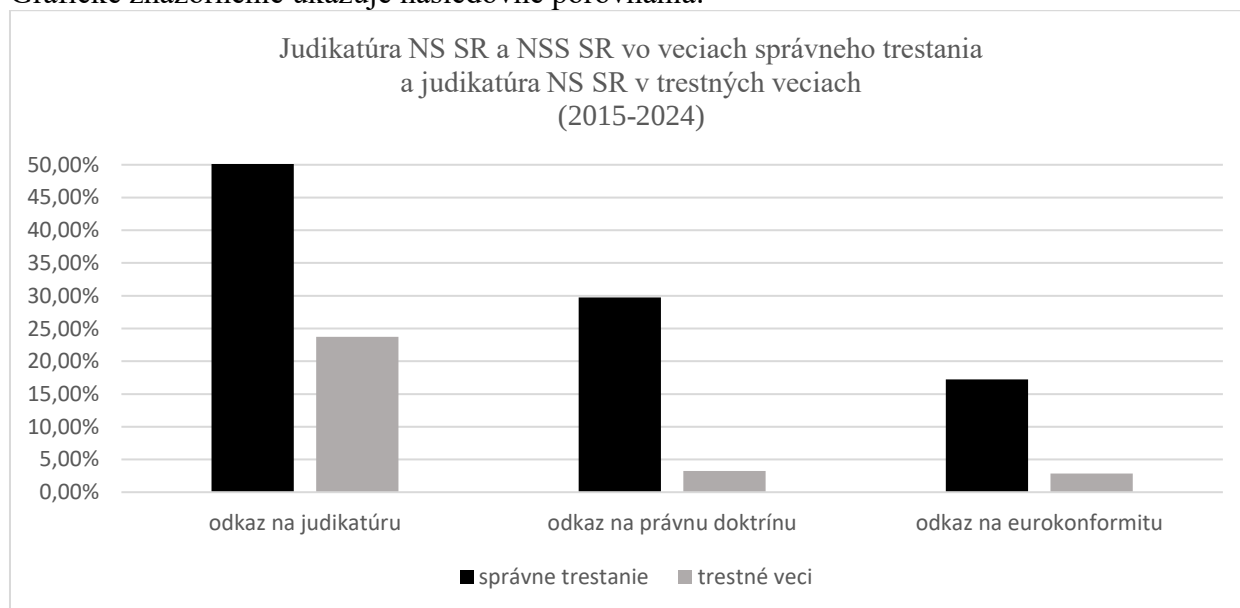
Odkaz na doktrínu:

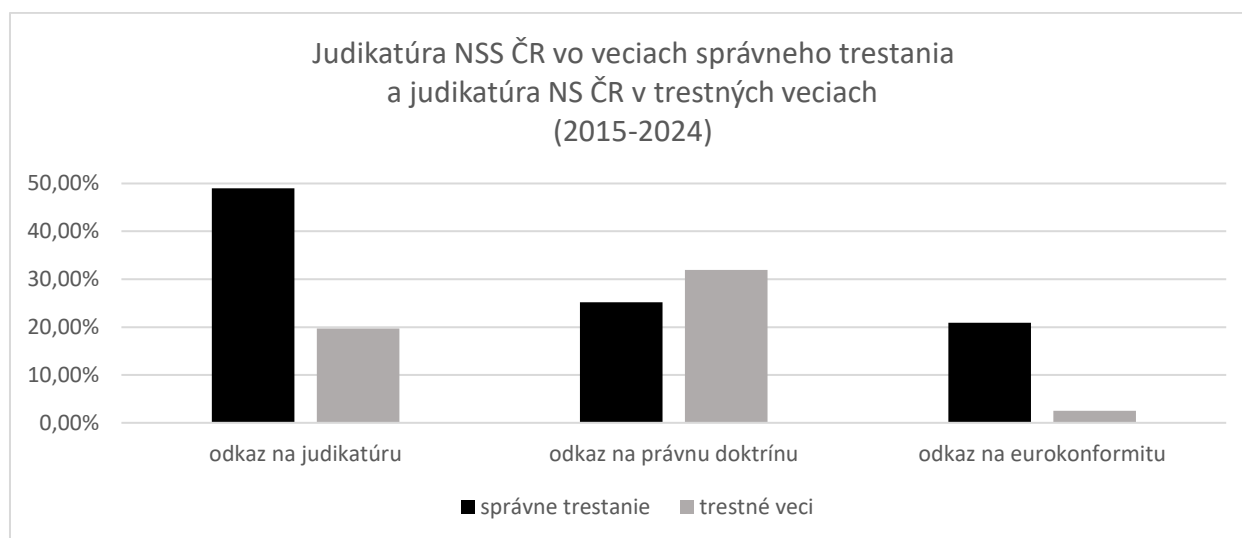
- NS SR, 2015-2024: 231 z 7 094 rozhodnutí (t. j. 3,26 %).
- NS ČR, 2015-2024: 5 424 z 16 984 rozhodnutí (t. j. 31,94 %).

Odkaz na európske právo:

- NS SR, 2015-2024: 202 z 7 094 rozhodnutí (t. j. 2,85 %).
- NS ČR, 2015-2024: 425 z 16 984 rozhodnutí (t. j. 2,50 %).

Grafické znázornenie ukazuje nasledovné porovnania:





Čísla a grafy ukazujú, že v prípade (vzorky) vrcholovej judikatúry vo veciach správneho trestania je na tom slovenské prostredie v jednotlivých kategóriách prakticky rovnako ako to české, pričom dominantným je v oboch prípadoch odkaz na predchádzajúcu judikatúru (prítomný zhruba v polovici rozhodnutí); so značným odstupom nasleduje odkaz na právnu doktrínu (v slovenskom prípade je to niečo medzi štvrtinou a tretinou rozhodnutí, v českom prípade ide o štvrtinu) a najnižší je tu odkaz na európske právo (v slovenskom prípade je to asi šestina rozhodnutí, v českom pätina). Relevantný rozdiel medzi oboma prostrediami je v trestnoprávnej judikatúre, a to konkrétne v súvislosti s odkazom na právnu doktrínu, ktorý je v českom prostredí takmer desaťnásobne vyšší než v slovenskom, pričom tu prevyšuje aj odkaz na právnu doktrínu v judikatúre NSS ČR vo veciach správneho trestania (inak trestné súdnictvo v jednotlivých skúmaných kategóriách vždy kvantitatívne zaostáva za správnym, či už ide SR alebo ČR). Zároveň možno povedať, že v českom trestnom súdnictve je odkaz na právnu doktrínu dominantný (čiže prevyšuje aj odkaz na judikatúru). V slovenskom i českom prípade zároveň platí, že odkaz na európske právo je v trestnoprávnej judikatúre badateľne nižší, než v judikatúre týkajúcej sa správneho trestania.

III. ZÁVER

Skúsme sa na vec pozrieť súhrnne a všimnúť si určité dôsledky. Keď zhrnieme všetko vyššie uvedené, môžeme skonštatovať tieto skutočnosti:

1. Odkaz na predchádzajúcu judikatúru je dnes v rozhodnutiach NS SR v súkromnoprávných veciach zhruba na rovnakej kvantitatívnej úrovni ako je to v prípade NS ČR. Na začiatku skúmaného obdobia bol tento odkaz tiež na približne rovnakej úrovni, pričom kvantita bola v r. 2008 na Slovensku aj v Česku výrazne nižšia, než aká sa ukazuje na konci periódy v r. 2024. Obe prostredia teda v danom ohľade prešli vývojom (stúpaním kriviek). Zatiaľ čo český vývoj bol v podstate lineárny, v tom slovenskom možno badať výrazné výkyvy. Dovolím si dodať, že opätovnou kontrolou som sa uistil, že podstatné rozdiely medzi krivkami NS SR a NS ČR nie sú, v danom ohľade, spôsobené násobne hojnejším odkazom rozhodnutí NS SR na judikatúru SD EÚ. Za celé obdobie sa totiž vyhľadávajú kľúčové výrazy „judikát“ (v pádoch) a „svojej judikatúre“ (v pádoch) týkajú SD EÚ len pomerne zriedkavo (ide asi o dve desiatky prípadov z tisícov). Množstvo odkazov na rozhodnutia ESĽP je tu podobne nevelké. Čo sa týka odkazov rozhodnutí NS SR na judikatúru NS ČR, prípadné nedokonalosti mojej manuálnej selekcie nemajú ani v tomto prípade za následok zásadné skreslenie výsledkov, a teda spochybnenie celkového záveru o badateľne premenlivejšej krivke slovenského súdu v porovnaní s krivkou českého súdu. Následnou

kontrolou som totiž zistil, že vo vypuklých rokoch nejde o také hojné výskyty odkazu rozhodnutí NS SR na rozhodnutia NS ČR, aby v prípade chyby (neodpočítania toho, čo malo byť odpočítané) mali za následok zásadnú zmenu tvaru krivky (jej narovnanie). Je rovnako nemysliteľné, že by bol rozdiel medzi tvarmi kriviek spôsobený možným nezohľadnením odkazu NS SR na judikatúru ÚS SR pri nedostatočnej manuálnej selekcii. Všeobecne totiž rozhodnutia NS ČR v súkromnoprávných veciach odkazujú na rozhodnutia ÚS ČR častejšie než rozhodnutia občianskeho a obchodného kolégia NS SR na rozhodnutia ÚS SR³⁶ a platí tiež, že ani v prípade výsledkov s výrazmi „judikát“ (v pádoch) a „svojej judikatúre“ (v pádoch) odkazujúcich na judikatúru ÚS SR namiesto NS SR nejde o veľké počty (sú to len desiatky súborne za celé obdobie rokov 2008 až 2024). V neposlednom rade (a to predovšetkým!) treba poznamenať, že rozhodujúce sú, *prepady* krivky, ktoré v slovenskom grafe vždy ostanú a nestratia sa ani v prípade hypotetických korekcií niektorých vrcholov. Navyše, pri nedostatočnom odpočítavaní by mali byť prepady krivky v skutočnosti vlastne ešte väčšie (čo znamená, že slovenská krivka ostáva rozhodne kolísavá). Pokiaľ ide o český súd, výraz „judikát“ (ktorý môže v prípade chybnej manuálnej selekcie teoreticky odkazovať aj na judikatúru špeciálnych súdov) som tu, podobne ako v prípade slovenského súdu, vyhľadával až ako posledný (teda s radom negatívnych predchádzajúcich nájdených výrazov). V jednotlivom roku ide o jednotky až niekoľko desiatok výsledkov voči stovkám (spravidla nad tisíc až tisícpäťsto) celkovo nájdených rozhodnutí s niektorým z kľúčových výrazov (jednoznačne najčastejšie sú výrazy „judidukatura nejvyššího soudu“ (v pádoch) a „praxe nejvyššího soudu“). Výrazný prepád krivky na slovenský spôsob tu teda neprichádza do úvahy. Možno preto uzavrieť, že principiálny rozdiel v tvare slovenskej a českej krivky sa (ako podstatné rámcové zistenie tohto výskumu) javí v každom prípade zachovaný.

2. Niečo podobné (s rozdielom „štartovacej pozície“, ktorá bola v prípade českého súdu v r. 2008 kvantitatívne vyššia než v prípade slovenského súdu) platí o odkaze na právnu doktrínu v rozhodnutiach NS SR a NS ČR. Pokiaľ ide o ústavné súdy, tie sú si v danom ohľade navzájom výrazne podobnejšie, no stále platí o čosi „uhladenejšia“ krivka ÚS ČR v porovnaní s krivkou ÚS SR. Zároveň platí, že odkaz na právnu doktrínu je v oboch prostrediach (t. j. slovenskom i českom) badateľne nižší než odkaz na judikatúru.
3. Pokiaľ ide o odkaz na európske právo (a z toho priamo či nepriamo plynúcu hodnotu eurokonformity), tento je na Slovensku za posledných desať rokov, badateľne hojnejší než v Česku, a to ako v prípade množiny rozhodnutí najvyšších a najvyšších správnych súdov, tak v prípade množiny rozhodnutí ústavných súdov (hoci pri ústavných súdoch je tento rozdiel menej výrazný, pričom medzi rokmi 2023 a 2024 sa obe krivky pretli).
4. V rámci pozornosti venovanej oblasti penitívnej judikatúry možno skonštatovať značnú podobnosť slovenského a českého prostredia, pokiaľ ide o vrcholové súdne rozhodnutia týkajúce sa správneho trestania, pričom z troch skúmaných fenoménov je tu dominantným odkaz na predchádzajúcu judikatúru (ktorý je tu zároveň v priemere hojnejší než v judikatúre v súkromnoprávných veciach), nasleduje odkaz na právnu doktrínu a až za ním odkaz na európske právo. Výrazný rozdiel sa ukazuje v trestnoprávnej judikatúre, kde v prípade NS ČR odkaz na právnu doktrínu niekoľkonásobne prevyšuje takýto odkaz zo strany NS SR.

Ako vyššie uvedené zistenia hodnotiť z hľadiska želanosti? Pokiaľ nájdené kvantitatívne rozdiely v odkazoch na judikatúru, doktrínu a európske právo (eurokonformitu) skutočne aspoň približne reflektujú *dôraz*, ktorý sa na tieto spôsoby dôvodu v praxi kladie, potom je

³⁶ Táto skutočnosť je v databáze ľahko overiteľná. Ku kvantite odkazov rozhodnutí NS ČR na rozhodnutia ÚS ČR pozri tiež: HARAŠTA, J., SMEJKALOVÁ, T., NOVOTNÁ, T. et. al. Citační analýza judikatury. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 130 a 173.

skutočnosť, že vo výsledkoch jednoznačne dominuje práve odkaz na predchádzajúcu judikatúru, a to či už v súkromnoprávných alebo verejnoprávných veciach, pozitívna. Zohľadňovanie predchádzajúcej judikatúry v záujme súrodej (koherentnej) aplikácie práva si totiž vyžaduje princíp právnej istoty (ako ochrany legitímnych očakávaní adresátov práva),³⁷ pričom tento princíp plynie vlastne zo samotnej idey práva.³⁸ Dobrý zmysel dáva aj relatívne nemalý odkaz na právnu doktrínu, ktorý v Českom prostredí kvantitatívne prevyšuje odkaz na európske právo. Napokon, možno očakávať, že množstvo právnych problémov, ktoré principiálne nezávisia od zohľadňovania (výkladu) práva EÚ v praxi stále prevyšuje množstvo tých problémov, ktoré od neho závisia, pričom právna veda má byť (a nepochybne aj dokáže byť) výkladovo nápomocná (treba však dodať, že eurokonformný výklad je, na rozdiel od doktrinálneho výkladu, obligatórny³⁹). Odkaz na právnu doktrínu nie je zanedbateľný ani v slovenskom prostredí, no je o niečo nižší, než v českom prostredí (pričom je tu kvantitatívne prevýšený odkazom na právo EÚ). České prostredie teda pre nás môže byť v tomto určitou inšpiráciou, zvlášť pokiaľ ide o trestnoprávnu judikatúru, v ktorej je slovenské prostredie s ohľadom na odkaz na právnu doktrínu výrazne menej „zhovorčivé“. Množstvo odkazov na právnu doktrínu je pritom v prípade trestného kolégia NS SR zhruba rovnaké ako množstvo jeho odkazov na európske právo. To nám, vzhľadom na tézu, že problémov nutne nezávislých od výkladu európskeho práva bude v domácej judikatúre zrejme vždy viac než tých, ktoré od výkladu práva EÚ závisia, naznačuje, že odkaz trestnoprávnej judikatúry NS SR na právnu doktrínu je, čo do kvantity, snáď až príliš nízky. Na druhej strane však treba uvážiť skutočnosť, že priemer odkazu na právnu doktrínu v celkovej judikatúre NS SR za roky 2015 až 2024 (teda vo všetkých kolégiách) je (iba) 6,41 %, čo nie je dramaticky viac než zistený priemer v judikatúre trestného kolégia, ktorý predstavuje 3,26 % (hoci proporčne je to zhruba dvojnásobok). Naopak, je to česká trestnoprávna judikatúra NS ČR, ktorá sa výrazne vymyká z priemeru celkovej judikatúry NS ČR za dané obdobie (v jej prípade je to 31,94 % voči celkovému priemeru 13,86 %). Znamená to, že zatiaľ, čo v českom prostredí je odkaz na právnu doktrínu spomedzi všetkých kolégií NS ČR najvyšší práve pri trestnom kolégiu, v slovenskom prostredí je to presne opačne a je tu najnižší. Aj v oblasti správneho trestania sa české prostredie (a tento krát aj slovenské) v danom ohľade badateľne vymyká z celkového priemeru (presahuje ho).⁴⁰ Svedčí to o reálnom význame právnej doktríny pre právnu argumentáciu a aplikáciu práva (najmä o role odborných komentárov k zákonom, no aj rôznych teoreticko-právnych či iných odborných a vedeckých výstupov). Slovenské prostredie zas snáď môže byť pre to české inšpiráciou venovať o čosi väčšiu pozornosť právu EÚ (táto skutočnosť by si však ešte zaslúžila samostatné skúmanie).

Vyššie uvedené dáta sa, samozrejme, môžu vyznačovať určitou nepresnosťou a tiež možno uvažovať o tom, že predstavujú skôr pohľad na *rétoriku* súdnych rozhodnutí, než skutočnú

³⁷ MELZER, F. Metodologie nalézání práva: Úvod do právní argumentace. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 25.

³⁸ FULLER, L. Morálka práva. Praha: OIKOYMENH, 1998, s. 79 a n.

³⁹ WINTR, J. Metody a zásady interpretace práva. 2. vyd. Praha: Auditorium, 2019, s. 83-87; PAGÁČ, L. Extra legem, intra ius? (imperatív eurokonformného výkladu práva vo svetle judikatúry Súdneho dvora EÚ, BGH a Najvyššieho súdu SR). In *Justičná revue*, 65 (2013), s. 416-425. Michal Šejvl však podotýka, že vzťahy medzi vnútroštátnym, európskym a medzinárodným právom sú z hľadiska hierarchie a povinnosti konformného výkladu komplikované a s odkazom na Pavla Holländera uvádza, že (v kontexte pôsobenia ESEP, SD EÚ a ústavných súdov) ich možno prirovnať k „bermúdskému trojuholníku.“ (ŠEJVL, M. Systematický výklad. In SOBEK, T., KOTÁSEK, J., HAPLA, M. (eds.). Právní argumentace. Praha: C. H. Beck, 2024, s. 322-323). Lukáš Hlouch zas kedysi označil eurokonformný výklad za nadštandardnú metódu interpretácie práva, v čom azda hrala určitú rolu skutočnosť, že „s tímto výkladovým prístupem, který je v instrumentáriu českého práva nový, se judičiální praxe teprve blíže seznamuje.“ (HLOUCH, L. Teorie a realita právní interpretace. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 234). Medzičasom sa však už daný druh výkladu stal pomerne zaužívaným.

⁴⁰ Pričom, ako sme videli, v rovine správneho trestania ostáva odkaz judikatúry NS SR a NSS SR na právnu doktrínu pomerne vysoký aj pri vyhľadávaní podľa kľúčového slova „priestupok“ (kde máme dočinenia s väčšou vzorkou súdnych rozhodnutí, než je to pri vyhľadávaní podľa kľúčového slova „správne trestanie“).

makro-perspektívu, kde, kedy a v akej miere bola v súdnom konaní použitá argumentácia predchádzajúcou judikatúrou, právnou doktrínou či európskym právom. Avšak aj v takom prípade platí, že už len táto *rétorická* stránka, t. j. skutočnosť, že dané zmienky sa do písomného vyhotovenia rozhodnutí dostali (a to v príslušnej kvantite), naznačuje niečo o ich relevancii pre súdy. Je predsa mnoho vecí, ktoré sa v priebehu súdneho konania spomenú (či už ústne alebo v podaniach), no nakoniec nie sú zachytené v písomnom vyhotovení rozhodnutia. Fakt, že súd určité skutočnosti (ako je v našom prípade odkaz na judikatúru, doktrínu a európske právo) v rozhodnutiach zachytil (a to v príslušnej kvantite), teda má svoju relevanciu a je hodný našej právno-vedeckej pozornosti. Samozrejme, ďalší výskum s využitím nástrojov umelej inteligencie môže už v blízkej budúcnosti preveriť moje (vcelku pracovným spôsobom manuálne získané) zistenia, prípadne ich korigovať a prehĺbiť naše poznanie v tejto oblasti.

KLÚČOVÉ SLOVÁ

judikatúra, doktrinálny výklad, eurokonformný výklad, súkromné právo, trestné právo, správne trestanie

KEY WORDS

judiciary, doctrinal interpretation, Euro-conformist interpretation, private law, criminal law, administrative punishment

POUŽITÁ LITERATÚRA

1. BLACK, R. C., SPRIGGS II, J. F. Citation and Depreciation of U. S. Supreme Court Precedent. In *Journal of Empirical Legal Studies*, 10 (2013), s. 325-358. ISSN 1740-1461, online: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/jels.12012> [18-06-2025], DOI: 10.1111/jsr.12594
2. CVRČEK, F. Automatické rozpoznávání právních termínů. In *Právník*, 146 (2007), č. 4, s. 433-443. ISSN 0231-6625.
3. CVRČEK, F. Právní jazyk a jeho styly z hlediska kvantitativního. In *Právník*, 148 (2009), č. 5, s. 449-466. ISSN 0231-6625.
4. CVRČEK, F. Právní informatika a lingvistika. In *Jurisprudence*, 25 (2016), č. 6, s. 49-53. ISSN 1802-3843.
5. FULLER, L. Morálka práva. Praha: OIKOYMENH, 1998, 229 s. ISBN 80-86005-65-8.
6. HARAŠTA, J., SMEJKALOVÁ, T., NOVOTNÁ, T. et. al. Citační analýza judikatury. Praha: Wolters Kluwer, 2021, 272 s. ISBN 978-80-7598-749-5.
7. HLOUCH, L. Teorie a realita právní interpretace. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, 348 s. ISBN 978-80-7380-303-2.
8. CHVOJKA, Š. Publikací to nekončí: analýza přístupnosti judikatury Nejvyššího správního soudu. In *Právník*, 163 (2024), č. 4, s. 354-366. ISSN 0231-6625.
9. KASTELLEC, J. P. The Statistical Analysis of Judicial Decisions and Legal Rules With Classification Trees. In *Journal of Empirical Legal Studies*, 7 (2010), s. 202-230, online: <https://jkastellec.scholar.princeton.edu/sites/g/files/toruqf3871/files/jkastellec/files/trees.pdf> [12-06-2025].
10. KÜHN, Z. Judikatura a judikaturní odklony. In SOBEK, T., KOTÁSEK, J., HAPLA, M. (eds.). *Právní argumentace*. Praha: C. H. Beck, 2024, s. 448-480. ISBN 978-80-7400-954-9.

11. LIU, J. S, CHEN, H.-H., HO, M. H.-C., LI, Y-CH. Citations With Different Levels of Relevancy: Tracing the Main Paths of Legal Opinions. In *Journal of the Association for Information Science and Technology*. 65 (2014), č. 12, s. 2479-2488. ISSN 2330-1643, online: <https://asistdl.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/asi.23135> [18-06-2025]. DOI: 10.1002/asi.23135
12. LOCKE, D., ZUCCON, G. Case law retrieval: accomplishments, problems, methods and evaluations in the past 30 years. In *ACM Computing Surveys*, 1 (2022), č. 1, online: <https://arxiv.org/pdf/2202.07209v1> [12-06-2025].
13. LÖWY, A. Veľký senát a ustálená rozhodovacia prax (inauguračná prednáška). In *Právny obzor*, 105 (2022), č. 2, s. 95-111. ISSN 0032-6984.
14. MELZER, F. Metodologie nalézání práva: Úvod do právní argumentacie. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, 296 s. ISBN 978-80-7400-382-0.
15. MRVA, M., TURČAN, M. Interpretácia a argumentácia v práve. Druhé, prepracované vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer, 2024, 278 s. ISBN 978-80-571-0702-6.
16. NOOTRVIJK, K. van, MULDER, R. De. A quantitative analysis of legal word use. In *BILETA Annual Conference 2007*, online: <https://www.bileta.org.uk/wp-content/uploads/A-quantitative-analysis-of-legal-word-use.pdf> [12-06-2025].
17. PAGÁČ, Ľ. Extra legem, intra ius? (imperatív eurokonformného výkladu práva vo svetle judikatúry Súdneho dvora EÚ, BGH a Najvyššieho súdu SR). In *Justičná revue*, 65 (2013), s. 416-425. ISSN 1335-6461.
18. SMEJKALOVÁ, T., NOVOTNÁ, T. HARAŠTA, J. Kvantitatívny prístup v kvalitatívnej doméne práva: odpoveď autorů. In *Časopis pro právní vědu a praxi*, 31 (2023), č. 2, s. 495-513. ISSN 1210-9126. DOI: 10.5817/CPVP2023-2-11
19. ŠEJVL, M. Systematický výklad. In SOBEK, T., KOTÁSEK, J., HAPLA, M. (eds.). *Právní argumentace*. Praha: C. H. Beck, 2024, s. 300-329. ISBN 978-80-7400-954-9.
20. VAN DER HAEGEN, M. Building a Legal Citation Network: The Influence of the Court of Cassation on the Lower Judiciary. In *Utrecht Law Review*, 13 (2017), č. 3, s. 65-67. ISSN 1871-515X, online: <https://utrechtlawreview.org/articles/406/> [18-06-2025]. DOI: 10.18352/ulr.406
21. VARGA, D., SZOPLÁK, Z., KRAJČI, S. et al. Analysis and Prediction of Legal Judgements in the Slovak Criminal Proceedings. In BREJOVÁ, B. et al. (eds.). *Information Technologies – Applications and Theory 2021*, s. 161-170, online: <https://ceur-ws.org/Vol-2962/> [12-06-2025].
22. WINTR, J. Metody a zásady interpretace práva. 2. vyd. Praha: Auditorium, 2019, 296 s. ISBN 978-80-87284-75-9.
23. Databáza súdnych rozhodnutí dostupná na: <https://www.judikaty.info/>

KONTAKTNÉ ÚDAJE AUTORA

doc. JUDr. Mgr. Martin Turčan, PhD.

ORCID ID: 0000-0002-4616-6730

Docent

Univerzita Komenského v Bratislave

Právnická fakulta, Katedra teórie práva a filozofie práva

Šafárikovo nám. č. 6, 810 00 Bratislava

Telefónne číslo: +421 2 9012 9560

E-mail: martin.turcan@flaw.uniba.sk

LIMITY DOHODY O ZÚŽENÍ ROZSAHU BEZPODIELOVÉHO SPOLUVLASTNÍCTVA MANŽELOV¹

LIMITS OF THE AGREEMENT ON THE REDUCTION OF THE EXTENT OF THE CO-OWNERSHIP OF SPOUSES

*Kristián Vassay*²

<https://doi.org/10.33542/SIC2025-2-12>

ABSTRAKT

Článok sa zaoberá problematikou manželských modifikačných dohôd, s osobitným akcentom na dohodu o zúžení rozsahu bezpodielového spoluvlastníctva manželov. Autor pomocou analýzy a syntézy súčasnej právnej úpravy poukazuje na limity, ktoré musí daná dohoda rešpektovať s cieľom, aby nedošlo k narušeniu účelu inštitútu bezpodielového spoluvlastníctva manželov a teda aj jeho „de facto“ zániku. Významné prínosy a poznatky prináša v príspevku aj komparatistická metóda formujúca ďalšie mantinely, ktoré analogicky musí spĺňať aj dohoda o zúžení rozsahu bezpodielového spoluvlastníctva manželov podľa slovenského práva. Autor analyzuje aj všeobecné podmienky, kladené na všetky varianty modifikačných dohôd, ktoré vyplývajú buď priamo zo zákona, alebo z judikatúry.

ABSTRACT

The article deals with the issue of modification agreements regarding matrimonial property regime, with a special emphasis on the agreement on the reduction of the extend of the co-ownership of spouses. By analysing and synthesising the current legislation, the author formulates the limits and boundaries which the agreement must respect in order to avoid invading the purpose of the institution of co-ownership of spouses and, therefore, its “de facto” dissolution. The paper also acquires significant contributions and insights from the comparative method, which forms valuable and interesting limits that must be met by analogy by the agreement on the reduction of the extend of the co-ownership of spouses concluded according to the Slovak law. The author also analyses the general conditions imposed on all variants of modification agreements, which arise either directly from the law or from case law.

I. ÚVOD

V súčasne platnej a účinnej právnej úprave Slovenskej republiky reprezentuje manželské majetkové spoločenstvo inštitút bezpodielového spoluvlastníctva manželov (ďalej len „BSM“), ktorého najvýraznejšími osobitosťami sú akcesorita k manželstvu alebo absencia kvantitatívne určených podielov.³ Pôvodný model BSM bol vo svojich počiatkoch koncipovaný ako absolútne kogentný a súčasne sa, vzhľadom na vecnoprávny charakter tohto inštitútu, netýkal záväzkov, ani iných pasív.⁴ Bezbrehá kogentná povaha BSM začala vykazovať znaky

¹ Príspevok je čiastkovým výstupom projektu VEGA č. 1/0431/23 „Konkurencia záujmov spotrebiteľov a obchodníkov pri dodávaní digitálneho obsahu a digitálnych služieb na jednotnom digitálnom trhu s dôrazom na právne a ekonomické aspekty.“

² Mgr., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, Slovenská republika
Pavol Jozef Šafárik University in Košice, Faculty of Law, Slovak Republic.

³ VASSAY, K. Legitimita dedičov uzatvoriť dohodu o vyporiadaní BSM. In: *Súkromné právo*, roč. 11. č. 1. 2025, s. 18.

⁴ PSUTKA, J. Společné jmění manželu v judikátorní retrospektivě – aneb stručný příspěvek k problematice kontinuity dřívější rozhodovací praxe v poměrech stávající úpravy. In: *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, roč. 68, č. 2, 2022, s. 67.

neudržateľnosti pod vplyvom sociálno-ekonomických zmien po roku 1989, kedy sa všeobecné súkromné právo vrátilo k svojmu tradičnému ponímaniu, so základom v zmluvnej autonómii a slobode vlastníctva.⁵ Uvedené sa zohľadnilo v tzv. „veľkej novele Občianskeho zákonníka“ č. 509/1991 Zb. ktorá zaviedla do zákona č. 40/1964 Zb. Občianskeho zákonníka v znení neskorších predpisov (ďalej aj „Občiansky zákonník“) možnosť manželov modifikovať rozsah, obsah či moment vzniku ich majetkového spoločenstva.⁶ Jednu z *numerus clausus* modifikácií predstavuje dohoda, ktorou sa zúži rozsah BSM.⁷

Cieľom tohto príspevku je zodpovedať výskumnú otázku: „*Aké sú limity dohody o zúžení rozsahu BSM, kde pri ich prekročení už môžeme uvažovať o de facto zániku?*“ Autor si pre účely výskumnej otázky stanovil hypotézu: „*Vzhľadom na prísnu individuálnosť situácii v rôznych manželstvách neprichádzajú do úvahy všeobecne formulované pravidlá o tom, ktorý predmet možno vylúčiť a ktorý nie. Určiť však vieme minimálne podmienky, teda limity, ktoré dohoda o zúžení musí rešpektovať.*“

Za účelom odpovede na stanovenú výskumnú otázku a s tým spojené potvrdenie, resp. vyvrátenie hypotézy využívame metódy analýzy a následne syntézy. Významné je aj využívanie komparatívnej metódy s inými právnymi úpravami. V procese analýzy predovšetkým právnych úprav sú využívané výkladové pravidlá teleologické, gramatické, systematické a logické.

II. MODIFIKAČNÉ DOHODY VŠEOBECNE

V európskom priestore vzniklo hneď niekoľko modelov manželského majetkového spoločenstva. Azda ich najvýraznejším spoločným menovateľom je ponechanie pomerne širokého priestoru pre zmluvnú slobodu, ktorá je zverená do rúk manželom, resp. snúbencom.⁸ Zmluvná sloboda sa tu prejavuje v dvoch rovinách. V jednej rovine majú manželia v kontinentálnom európskom právnom systéme všeobecne možnosť zvoliť si z viacerých manželských majetkových režimov, odlišných od toho zákonného (napr. zmluvný režim, režim oddeleného majetku, režim spoločenstva prírastku a pod.).⁹ Ak sa manželia nerozhodnú pre režimy charakteristické oddelenosťou majetku počas trvania manželstva, majú možnosť rozmanitej zmluvnej úpravy ich majetkových vzťahov. Obmedzenia zmluvnej slobody sa však prejavujú napríklad vo voľbe druhej zmluvnej strany, čo je vzhľadom na charakter zmluvy logické.¹⁰ Pôjde teda o snúbenca/snúbenicu alebo manžela/manželku, no niektoré krajiny zašli dokonca ešte ďalej, umožňujúc čo do obsahu uzatvoriť „(pred)manželskú“ zmluvu aj kohabitujúcim partnerom, či už rôzneho alebo rovnakého pohlavia, ktorá upravuje viaceré aspekty ich spoločného života, vrátane majetkových konzekvencií. Jedná sa o francúzsku Občiansku zmluvu solidarity (PACS), zmluvu uzatvorenú medzi dvoma spolu žijúcimi osobami týkajúca sa ich osobných záležitostí.¹¹ Manželská majetková zmluva je ideálnym kompromisným riešením na vytvorenie balansu medzi suverenitou jednotlivca (ak sa pre ňu

⁵ ŠOŠKOVÁ, I. Právne formy usporiadania majetkových vzťahov medzi manželmi na území Slovenska – história a súčasnosť. In: *Štát a právo*, roč. 6, č. 2-3, 2019, s. 224 – 225.

⁶ MIŠINOVÁ, A. Regulácia bezpodielového spoluvlastníctva manželov v úvahách *de lege ferenda*. In: ĽAŽKÁ, V. (zost.). *Milníky práva v stredoeurópskom priestore. Sekcia občianskeho práva. Spoluvlastníctvo – právnoteoretické a právne limity*. Bratislava : Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2024. s. 507.

⁷ Ustanovenie § 143a ods. 1 zákona č. 40/1964 Zb. Občianskeho zákonníka v znení neskorších predpisov.

⁸ FEKETE, I. *Občiansky zákonník. 2. zväzok (Vecné práva, Zodpovednosť za škodu a za bezdôvodné obohatenie). Veľký komentár*, 2. aktualizované a rozšírené vydanie. Bratislava : Eurokódex, 2015, s. 312 – 313.

⁹ ATWOOD, B. Marital contracts and the meaning of marriage. In: *Arizona law review: Family Law Issue: A Tribute to Barbara Ann Atwood*. roč. 54, č. 1, 2012, s. 34 – 35.

¹⁰ TÖRÖK, E. Aspects of the Matrimonial Property Contract in Some European Countries. In: *Studia Iuridica Cassoviensia*. roč. 11, č. 2, 2023, s. 66.

¹¹ KIM, J. – OLIVER, S. A. – RYZNAR, M. The Rise of PACS: A New Type of Commitment from the City of Love. In: *Washburn Law Journal*. roč. 56, č. 1, Winter, 2017, s. 83.

manželia nerozhodnú absolútne, zvolením napr. režimu oddeleného majetku) a manželským majetkovým spoločenstvom a s ním súvisiacou reciprocitou.¹²

BSM však tieto princípy popiera, a to ako svojou stále pomerne redundantne kogentnou povahou, tak aj absenciou inštitútu predmanželskej zmluvy.¹³ Slovenské právo má k manželskému majetkovému spoločenstvu odlišný prístup, a to taký, ktorý umožňuje mať medzi manželmi výlučne režim zákonný a ten modifikovať *numerus clausus* spôsobmi. O modifikačných dohodách tak môžeme síce uvažovať ako o manželských zmluvách (dohodách), nie však v úplnom slova zmysle, práve pre vysokú mieru rigidity čo do zmluvnej úpravy, ako aj pre nemožnosť zvolenia si alternatívy k zákonnému režimu. Ak sa však manželia rozhodnú pre využitie aspoň čiastočne dispozitívneho inštitútu BSM - modifikáciu, *de lege lata* vyžaduje splnenie viacerých podmienok. „Mnohosť“ požiadaviek kladených na modifikačnú dohodu opäť iba dokazuje neopodstatnenú vysokú mieru kogentnosti. Tieto podmienky môžeme rozlíšiť na také, ktoré sa dotýkajú všetkých modifikácií (všeobecné podmienky) a potom tie, ktoré sa vzťahujú na konkrétny variant modifikácie BSM (osobitné podmienky). Medzi všeobecné podmienky, ktoré musia byť splnené kumulatívne, môžeme zaradiť:

1. Dohodu môžu uzatvoriť výlučne manželia za trvania manželstva

Vzhľadom na to, že BSM je právny vzťah, ktorý môže vzniknúť výhradne medzi manželmi, oprávnenie ho modifikovať prislúcha jedine im. Možnosťou modifikácie disponujú aj manželia, ktorí uzatvorili neplatné manželstvo (*matrimonium nullum*), nakoľko z takého majetkové dôsledky vznikajú.¹⁴ Iné alternatívy v subjektoch modifikačnej dohody neprichádzajú do úvahy. Táto podmienka je ďalej viazaná aj na okamih uzatvorenia takejto dohody. O modifikačných dohodách môžeme uvažovať iba ako o manželských dohodách (*contractus matrimonialis*). Z praktického hľadiska bude najvhodnejšie dohodou modifikovať BSM v čase, kedy ešte nedošlo k nadobúdaniu majetku do BSM, t.j. v dohľadnej dobe od vzniku manželstva.¹⁵

2. Účinky dohody sú pro futuro

V rámci bezpodielového spoluvlastníckeho vzťahu vznikajú jednak vzájomné práva a povinnosti medzi manželmi ako spoluvlastníkmi (tzv. „vnútorná“ časť obsahu), ako aj práva a povinnosti manželov ako spoluvlastníkov voči tretím osobám (tzv. „vonkajšia“ časť obsahu).¹⁶ Uvedené treba reflektovať aj na modifikačné dohody, ktoré nemožno vnímať, ako dohodu či zmluvu v klasickom slova zmysle, nakoľko tento relatívny právny vzťah sa dotýka práve aj tretích osôb.¹⁷ Vzhľadom na princíp istoty a stability právnych vzťahov, zásadu rovnosti a z toho vyplývajúcej ochrany práv aj 3. osôb, retroaktívne účinky modifikačnej dohody BSM sú vylúčené.¹⁸ Požiadavka zákazu priznania retroaktívnych účinkov modifikačnej dohode vyplynula z aplikačnej praxe, kde bola niekoľkokrát akcentovaná.¹⁹

¹² TÖRÖK, E. Aspects of the Matrimonial Property Contract in Some European Countries. In: *Studia Iuridica Cassoviensia*. roč. 11, č. 2, 2023, s. 65.

¹³ FEKETE, I. *Občiansky zákonník. 2. zväzok (Vecné práva, Zodpovednosť za škodu a za bezdôvodné obohatenie). Veľký komentár*, 2. aktualizované a rozšírené vydanie. Bratislava : Eurokódex, 2015, s. 312 – 313.

¹⁴ Rozhodnutie Najvyššieho súdu ČSSR, sp. zn. Cpj 86/71 zo dňa 3. februára 1972 (R 42/1972).

¹⁵ FEKETE, I. *Občiansky zákonník. 2. zväzok (Vecné práva, Zodpovednosť za škodu a za bezdôvodné obohatenie). Veľký komentár*, 2. aktualizované a rozšírené vydanie. Bratislava : Eurokódex, 2015, s. 331.

¹⁶ VOJČÍK, P. a kol. *Občianske právo hmotné*. 3. vydanie. Plzeň : Aleš Čeňek, 2021, s. 330.

¹⁷ TÖRÖK, E. Aspects of the Matrimonial Property Contract in Some European Countries. In: *Studia Iuridica Cassoviensia*. roč. 11, č. 2, 2023, s. 65.

¹⁸ FABIANOVÁ, Z. § 143a [Dohody o rozsahu bezpodielového spoluvlastníctva]. In: ŠTEVČEK, M. a kol. *Občiansky zákonník I. § 1 – 450. Komentár*. 2. vydanie. Praha : C. H. Beck, 2019, s. 1140.

¹⁹ K tomuto pozri napríklad nález Ústavného súdu ČR, sp. zn. I. ÚS 86/1995 zo dňa 18. januára 1996: „Dohoda podľa §143a Občianskeho zákonníka sa môže týkať len majetku nadobudnutého v budúcnosti (po uzavretí dohody), nemôže však zahŕňať

3. Musí byť dodržaná forma.

Pre platnosť modifikačnej dohody musí byť splnená aj podmienka dodržania formy. Formu, ktorú zákon pre takúto modifikačnú dohodu vyžaduje, predstavuje notárska zápisnica.²⁰ Iná forma tohto právneho úkonu prípustná nie je. „Obyčajná“ písomná dohoda alebo ústne dojednanie takéhoto prejavu vôle sú sankcionované absolútnou neplatnosťou.

Neprípustné by bolo aj nadobudnutie veci, ktorá zo zákona patrí do BSM, do výlučného vlastníctva jedného z manželov, aj ak s tým druhý manžel súhlasí (napr. jeden z manželov uzavrie kúpnu zmluvu na nehnuteľnosť len do jeho výlučného vlastníctva, a druhý manžel s tým súhlasí).²¹

4. Nejde o zánik z BSM za trvania manželstva

Modifikáciu BSM v žiadnom prípade nemôžeme stotožňovať so zánikom BSM za trvania manželstva. Pod modifikáciou totiž rozumieme, že manželské majetkové spoločenstvo naďalej existuje, no v podobe odlišnej od úpravy zákonnej, resp. v čase odlišnom od vzniku manželstva. V takom prípade síce BSM vzniká neskôr ako manželstvo, no v určitom okamihu manželstva vznikne, nenastane teda situácia, kedy nevznikne vôbec. Zánik BSM za trvania manželstva je prípustný jedine výnimočne a v taxatívne stanovených prípadoch.²² Jedná sa o prípady: (a) zánik BSM za trvania manželstva pre rozpor s dobrými mravmi (§148 ods. 1 Občianskeho zákonníka), fakultatívna možnosť zániku;²³ (b) zánik BSM za trvania manželstva, ak jeden z manželov dostal oprávnenie na podnikateľskú činnosť (§ 148a ods. 2 Občianskeho zákonníka), obligatórna možnosť zániku; (c) zánik BSM uložením trestu prepadnutia majetku jednému z manželov (§ 59 ods. 5 zákona č. 300/2005 Z. z. Trestného zákona v znení neskorších predpisov); (d) zánik BSM vyhlásením konkurzu na majetok jedného z manželov (§ 53 zákona č. 7/2005 Z. z. o konkurze a reštrukturalizácii v znení neskorších predpisov).

III. ČO MÔŽE LIMITOVAŤ DOHODU O ZÚŽENÍ ROZSAHU BSM?

Vo všeobecnosti môžeme konštatovať, že dohoda o zúžení rozsahu BSM nie je bezbrehá. Platí generálna premisa, že zúženie je limitované tým, že k nemu nesmie dôjsť do takej miery, ktorá hraničí so zánikom.²⁴ Akýsi jednoznačný limit, resp. určenie konkrétnej hranice však nie je špecifikované zákonom, judikatúrou, ani právnou teóriou. My na tomto mieste identifikujeme niekoľko atribútov, ktoré by mala zužovacia modifikačná dohoda materiálne spĺňať.

1. Rešpektovanie povahy a účelu bezpodielového spoluvlastníctva manželov

Medzi manželstvom a BSM je nie len existenčná, ale aj funkčná spätosť, ktorá sa prejavuje tým, že práve prostredníctvom tohto inštitútu sa zabezpečuje uspokojovanie potrieb manželov.²⁵ Toto manželské majetkové spoločenstvo predstavuje reálnu majetkovú bázu

majetok, ktorý bol nadobudnutý pred jej uzatvorením. Nemožno takouto dohodou spätne meniť už nadobudnuté vlastníctvo.“ alebo aj rozhodnutie Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 2 SŽ-o-KS 93/2006 zo dňa 31. júla 2007 (R 30/2008): „Dohodou podľa § 143a Občianskeho zákonníka možno upravovať jedine režim nadobúdania vecí do BSM v budúcnosti. Takáto dohoda nemôže byť per se právnym titulom zmeny vlastníckych vzťahov so spätnými účinkami.“

²⁰ Ustanovenie § 143a ods. 3 zákona č. 40/1964 Zb. Občianskeho zákonníka v znení neskorších predpisov.

²¹ Rozsudok Najvyššieho súdu ČR, sp. zn. 22 Cdo 2345/2003 zo dňa 12. februára 2004.

²² LAZAR, J a kol. *Občianske právo hmotné. Všeobecná časť-Rodinné právo-Vecné práva-Dedičské právo*. Zv. I. Bratislava: IURIS LIBRI, 2018. s. 560.

²³ Bližšie k tomu, čo možno považovať za rozpor s dobrými mravmi za účelom zrušenia BSM za trvania manželstva pozri Rozhodnutie Najvyššieho súdu ČSSR, R 3/1968.

²⁴ TAKÁČ, J. *Modifikácia bezpodielového spoluvlastníctva manželov a jeho zánik za trvania manželstva*. 2. prepracované a rozšírené vydanie. Banská Bystrica : Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici – Belianum, 2023. s. 31.

²⁵ LAZAR, J a kol. *Občianske právo hmotné. Všeobecná časť-Rodinné právo-Vecné práva-Dedičské právo*. Zv. I. Bratislava: IURIS LIBRI, 2018. s. 548 – 549.

slúžiacu na materiálne zabezpečenie rodiny.²⁶ V záujme dosiahnutia účelu manželstva a plnenia povinností, ktoré z neho vyplývajú, je dôležité, aby mali manželia zaistené adekvátne majetkové zdroje, s čím je spojená požiadavka poskytnúť manželom rovnaké a plnohodnotné prostriedky.²⁷ Pri uzatváraní modifikačnej dohody, ktorou sa rozsah BSM zužuje, je potrebné pamätať aj na vyjadrený účel BSM. Práve tento aspekt zužovacej dohody je prísne individualizovaný a nie je možné určiť všeobecné pravidlo, ktorý predmet BSM „musí“ zostať v tomto režime. Napriek tomu sme schopní vyvodiť nejaké všeobecné myšlienky a závery.

a) Zabezpečenie schopnosti manžela uspokojovať spoločné potreby manželov, resp. rodiny

Ako prvé sa domnievame, že s akcentom na vyššie uvedené, v režime manželského majetkového spoločenstva musí zostať akýsi „hlavný zdroj príjmu.“ Podľa nášho názoru, najčastejšie budeme uvažovať o príjmoch z pracovného alebo obdobného pomeru; príjmy z podnikateľskej činnosti; príjmy zo sociálneho zabezpečenia; prípadne príjmy z práv za využívanie predmetov duševného vlastníctva. Vzhľadom aj na ich periodicitu, ide o majetkové hodnoty, ktorými sa prakticky najplnohodnotnejšie uspokojujú spoločné potreby manželov, resp. rodiny, teda vedľa najmarkantnejšie naplňovať účel. V kontexte hlavného zdroja príjmu, vyššie uvedené najvýstižnejšie vyjadruje český zákon č. 89/2012 Sb. Občanský zákoník v znení neskorších predpisov (ďalej len „ČOZ“). Ten hovorí, že zmluva o manželskom majetkovom režime nesmie svojimi dôsledkami vylúčiť schopnosť manžela zabezpečovať rodinu.²⁸ Ide o všeobecné vyjadrenie s úmyslom zobrať do úvahy čo najrozmanitejší okruh situácií. Myslíme si, že uvedená zákonná norma sa vie analogicky použiť aj na dohodu o zúžení rozsahu BSM so zámerom definovať jej limity a mantinely.

Doktrína interpretuje toto zákonné ustanovenie ako nevylúčenie zaistovania hmotných potrieb pre rodinu, a to rodinu ako celku, ako aj jej jednotlivých členov.²⁹ Primárne teda pôjde o zachovanie plnenia vyživovacej povinnosti v podobe prispievania na potreby života rodiny a domácnosti s cieľom zabezpečenia porovnateľnej životnej úrovne všetkých členov domácnosti. Formuláciu vnímame za vhodnú aj vzhľadom na dlhodobý horizont majetkového spoločenstva manželov. Bližšie povedané, v konkrétnej situácii môže nastať scenár, kedy sa s postupom času hlavný zdroj príjmu zmení. Napríklad, ak manželia v čase uzatvárania dohody o zúžení rozsahu BSM boli pracovnoprávne činní a vylúčili by príjmy z podnikateľskej činnosti, no po niekoľkých rokoch by sa ich hlavný zdroj príjmu zmenil práve na príjmy z podnikania. Preto je formulácia „svojimi dôsledkami“ vhodná. Limit zužovacej dohody tak predstavuje aj dojednanie, ktoré zárobkovú činnosť nevylúči okamžite.³⁰ Hlavné zdroje príjmu, vyššie demonštratívne uvedené, tak považujeme za niečo, čo dohoda, vzhľadom na účel v podobe nevylúčenia zabezpečovania rodiny, musí rešpektovať, a to aj z dlhodobého hľadiska.

Do úvahy je však potrebné zobrať aj nepredvídateľnosť situácii, kde si myslíme, že vhodným riešením by bolo aj dojednanie v dohode, ktoré by ukladalo manželom povinnosť „prehodnotiť“ dohodu po určitom čase. Uvedené úzko súvisí so zásadou zmluvnej voľnosti,

²⁶ VOJČÍK, P. a kol. *Občianske právo hmotné*. 3. vydanie. Plzeň : Aleš Čeněk, 2021. s. 323.

²⁷ TAKÁČ, J. Modifikácia a zánik bezpodielového spoluvlastníctva manželov v úvahách „de lege ferenda“. In: ONDROVÁ, J. – PÍRY, M. – ÚRADNÍK, M. (zost.). *Právne rozpravy on-screen III.: Sekcia súkromného práva: Zborník z online vedeckej konferencie konanej dňa 7. 5. 2021 na Právnickej fakulte Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici*. Banská Bystrica : Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela – Belianum, 2021. s. 286.

²⁸ Ustanovenie § 719 ods. 1 zákona č. 89/2012 Sb. Občanský zákoník v znení neskorších predpisov.

²⁹ PSUTKA, J. § 719 [Limity smluvní volnosti smluv o manželském majetkovém režimu]. In: HRUŠÁKOVÁ, M. – KRÁLÍČKOVÁ, Z. – WASTPHALOVÁ, L. a kol. *Občanský zákoník II. Rodinné právo (§ 655-975). Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2014, s. 239.

³⁰ PSUTKA, J. § 719 [Limity smluvní volnosti smluv o manželském majetkovém režimu]. In: HRUŠÁKOVÁ, M. – KRÁLÍČKOVÁ, Z. – WASTPHALOVÁ, L. a kol. *Občanský zákoník II. Rodinné právo (§ 655-975). Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2014, s. 240.

ktorou sú súkromnoprávne vzťahy príznačné, a ktorá vyjadruje predovšetkým veľkú variabilitu v kontrahovaní, ako aj v nakladaní s majetkom, resp. právami a to takým spôsobom, ktorý nie je zákonom zakázaný.³¹ Takýto zákonný zákaz nemusí však byť len explicitný, ale môže vyplývať aj implicitne z dovolení alebo príkazov.³² Zastávame teda názor, že povinnosť „prehodnotiť“ dohodu je možné dojednať v rámci dohody o zúžení BSM, práve v súlade so zásadou zmluvnej voľnosti. Takto formulované ustanovenie nie je zákonom zakázané, naopak vyplýva implicitne s relevantných ustanovení Občianskeho zákonníka.

Nakoľko ustanovenie ukladajúce povinnosť stranám dohody ju „prehodnotiť“ po určitom čase nie je nevyhnutne potrebné pre jej platný vznik, pôjde o pravidelnú zložku právneho úkonu. Pravidelné zložky pôsobia *ex lege*, kde táto konkrétne vyplýva zo zákazu zrušenia BSM za trvania manželstva z iných dôvodov, ako tých, ktoré zákon pozná, ako aj z dovolenia zúžiť rozsah BSM previazaného s implicitným príkazom zúžiť ho do takej miery, aby sa nejednalo o *de facto* zánik. Implicitný príkaz predstavuje aj nevylúčenie „hlavného zdroja príjmu“ z tohto režimu. Práve zakotvením dojednania o „prehodnotení“ dohody sa tento zákonný príkaz rešpektuje. Inak povedané, v prípade, ak niekedy v budúcnosti sa hlavným zdrojom príjmu stane práve ten zdroj, ktorý bol v minulosti dohodou vylúčený z režimu BSM, za účelom povinnosti zachovať schopnosť zabezpečiť rodinu, sa aktivuje toto ustanovenie o prehodnotení dohody. Výhodou je aj to, že povinnosť „prehodnotiť“ bude lepšie súdne vymáhateľná, ak ju jeden z manželov poruší.

Z uvedeného však nevyplýva, že táto povinnosť vznikne manželom len v prípade, ak bude dohoda explicitne obsahovať ustanovenie o jej „prehodnotení“. Nakoľko sme uviedli, že povinnosť prehodnotenia je pravidelnou zložkou, platí *ex lege* aj vtedy, ak nebude výslovne v dohode uvedená. V takom prípade pôjde podľa nášho názoru o *quasi* naturálnu obligáciu, teda záväzok, ktorý je oslabený o štátnym orgánom vynútiteľný nárok.³³ Na tomto mieste však už uvažujeme o zmene dohody. Disciplinovanosť čo do zmeny dohody však podľa nášho názoru vie byť stále vynútená, nakoľko ak manželia dohodu nezmenia, vystavujú sa riziku jej neplatnosti. Uvedenému riziku neplatnosti by sa manželia vystavili aj v prípade, ak sa na zmene nedohodnú.

b) Ochrana manželského, resp. rodinného obydla

Významným limitom je taktiež ochrana manželského, resp. rodinného obydla a obvyklého vybavenia domácnosti, ktorú pozná napríklad aj francúzsky Code Civil,³⁴ alebo český občiansky zákonník.³⁵ ČOZ chráni rodinné obydle predovšetkým pred nezodpovednými úkonmi jedného z manželov, ako napríklad márnوترatnosť či neprimerané finančné riziká, no ide aj o iné konanie, ktoré by mohlo ohroziť poprípade sťažiť alebo znemožniť bývanie.³⁶ Podľa nášho názoru, pod také môžeme subsumovať aj modifikačnú dohodu, ktorou sa z režimu BSM vylúčia nehnuteľnosti, vrátane rodinnej domácnosti. O to viac explicitnejšie môžeme chrániť aj základné vybavenie rodinnej domácnosti. Základné vybavenie rodinnej domácnosti môžeme definovať ako súbor hnutel'ných vecí, ktoré slúžia bežným a nevyhnutným potrebám rodiny a jej členov.³⁷ Dôležité je v tomto ohľade vymedzenie pomerne vágneho pojmu „slúži bežným a nevyhnutným potrebám rodiny“, pričom je otázne, či tento obsah tohto pojmu budeme

³¹ SEMANOVÁ, D. Limity zmluvnej voľnosti v súkromnom práve. In : *Právne rozpravy on-screen III.: Sekcia súkromného práva: Zborník z online vedeckej konferencie konanej dňa 13. 11. 2020 na Právnickej fakulte Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici*. Banská Bystrica : Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela – Belianum, 2021. s. 159-160.

³² KNAPP, V. Co je dovoleno a co je zakázano. In: *Právnik*, roč. 138, č. 1, 1999, s. 24-25.

³³ VOJČÍK, P. a kol. *Občiansky zákonník. Stručný komentár*. Bratislava : IURA EDITION, spol. s r. o. 2010. s. 223.

³⁴ Ustanovenie článku 215 ods. 3 Code Civil (francúzsky Občiansky zákonník).

³⁵ Ustanovenie § 718 ods. 3 zákona č. 89/2012 Sb. Občianskeho zákoníku ve znění pozdějších předpisů.

³⁶ BEDNÁR, P. Rodinné/manželské obydle. In: *Studia Iuridica Cassoviensia*. roč. 10, č. 2, 2022, s. 25.

³⁷ Ustanovenie § 698 ods. 1 zákona č. 89/2012 Sb. Občianskeho zákoníku ve znění pozdějších předpisů.

vykladať v objektívnom alebo subjektívnom zmysle. Vo všeobecnosti bude potrebné posudzovať obsah tohto pojmu prípad od prípadu, pri zohľadnení oboch možností interpretácie kumulatívne, teda či daný predmet v rámci súboru hnutelných vecí naozaj slúži tomuto účelu (objektívne hľadisko), ako aj to, či ho za tento predmet považujú jednotliví členovia rodinnej domácnosti (subjektívne hľadisko).³⁸ Ide teda o limit, ktorý je potrebné opäť zohľadňovať individuálne, v rámci konkrétneho prípadu.

Ide však o majetkovú súčasť masy BSM, ktorú podľa nášho názoru je nevyhnutné ponechať v tomto režime. Napriek absencii explicitného zákonného ustanovenia v slovenskom Občianskom zákonníku, chrániaceho tieto súčasti manželského majetkového spoločenstva, ich vieme chrániť prostredníctvom nižšie analyzovanej zásady zákazu zneužitia práva.

c) Vylúčenie všeobecne určenej veci

Záverom uvádzame posledný limit, ktorý sme identifikovali, a ktorý súčasne vychádza z judikatúry. Jedná sa o osobitnú podmienku kladenú na zužovacia dohoda, a teda vylúčenie sa nemôže týkať konkrétne vymedzených, teda presne špecifikovaných, častí vecí, ale je možné iba so všeobecným charakterom.³⁹

2. Rešpektovanie zásady zákazu zneužitia práva

Modifikácia BSM ako majetkového dôsledku vzniku manželstva, predstavuje sama osebe právo, ktoré manželom vyplýva z tohto právneho vzťahu, pričom jeho výkon je podmienený vznikom konsenzu ich prejavov vôle. Ak daný konsenzus vznikne, a splňa všetky náležitosti požadované Občianskym zákonníkom, hovoríme o výkone subjektívnych práv, vo všeobecnosti zákonom aprobovaných. Na tomto mieste však dozaista nemôžeme uvažovať o akomkoľvek charaktere výkonu toho-ktorého oprávnenia, no uvažujeme aj nad existenciou určitých limitov. Kľúčové bude v tomto ohľade upriamiť pozornosť na jednu zo základných zásad súkromného práva, a síce na zásadu zákazu zneužitia práva.⁴⁰ Pod zneužitím práva môžeme chápať taký výkon subjektívneho práva, ktorý je *de iure* možný, ale v konečnom dôsledku je rozporný s dobrými mravmi.⁴¹

Dohoda, ktorou sa z rozsahu BSM vylučujú veci, ktoré tam *ex lege patria*, tak ako prvé nesmie odporovať dobrým mravom. Dobré mravy môžeme označiť za kritérium určujúce limity subjektívnym právam čo do ich obsahu.⁴² Inak povedané, obmedzujú výkon subjektívnych práv tým, že v rámci práva ako spoločenskej kategórie zohľadňujú určité, väčšinovou spoločnosťou akceptované, všeobecné záujmy.

Dobré mravy môžu v práve plniť rôzne funkcie, ako preventívnu, interpretačnú alebo hodnotiaci, no v kontexte limitov dohôd o zúžení rozsahu BSM sa najmarkantnejšie prejavuje ich funkcia korektívu zmluvnej slobody, spočívajúca v limitovaní absolútneho slobodného určovania obsahu právneho úkonu jeho subjektmi.⁴³ Ich význam v tomto prípade spočíva v podobe prostriedku na posúdenie určitého prejavu vôle.⁴⁴ Slúži na posúdenie toho, či sa právny úkon nachádza v esenciálnom rozpore s názorom a mienkou väčšinovej spoločnosti

³⁸ PSUTKA, J. § 698 [Obvyklé vybavení rodinné domácnosti] In: HRUŠÁKOVÁ, M. – KRÁLÍČKOVÁ, Z. – WASTPHALOVÁ, L. a kol. *Občanský zákoník II. Rodinné právo (§ 655-975). Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2014, s. 120.

³⁹ Nález Ústavného súdu ČR, sp. zn. I. ÚS 86/1995 zo dňa 18. januára 1996.

⁴⁰ Ustanovenie § 3 ods. 1 zákona č. 40/1964 Zb. Občianskeho zákonníka ve znění pozdějších předpisů.

⁴¹ VOJČÍK, P. a kol. *Občianske právo hmotné*. 3. vydanie. Plzeň : Aleš Čeněk. 2021. s. 2.1

⁴² STRAPÁČ, P. § 3 [Výkon práv a povinností z občianskoprávných vzťahov]. In: ŠTEVČEK, M. a kol. *Občiansky zákoník I. § 1 – 450. Komentár*. 2. vydanie. Praha : C. H. Beck, 2019, s. 22.

⁴³ Bližšie k funkciám dobrých mravov pozri aj OVEČKOVÁ, O. Výklad a aplikácia dobrých mravov a zásad poctivého obchodného styku v rozhodovacej činnosti súdov. In: *Právny obzor*. roč. 94, č. 4, 2011, s. 351 – 364. alebo ČEČOTOVÁ, V. *Dobré mravy v slovenskom súkromnom práve*. Ružomberok: Epos, 2005. 224 s.

⁴⁴ VOJČÍK, P. a kol. *Občianske právo hmotné*. 3. vydanie. Plzeň : Aleš Čeněk, 2021. s. 50.

o tom, ako by mal výkon konkrétneho práva vyzerat'.⁴⁵ Dobré mravy sú pojem nedefinovaný, maximálne vo všeobecnom rámci približený judikatúrou.⁴⁶ Vzhľadom na dynamický vývoj spoločnosti a morálky, by ich prípadná definícia po určitom čase stratila na význame, prihladnuc na opodstatnenosť a aktuálnosť.⁴⁷

Slovenské manželské majetkové právo stojí kvázi na „pomedzí“ práva občianskeho a rodinného, čo je výsledkom kodifikačných snáh z 50. rokov 20. storočia.⁴⁸ Práve preto aj v tejto otázke budeme prostredníctvom dobrých mravov zohľadňovať aj aspekty ako tradícia krajiny, kultúra, náboženstvo, či politické prostredie. Zákonodarca má súčasnou podobou BSM záujem na tom, aby existovalo výlučne v zákonnej podobe (maximálne modifikovanej), a ak zanikalo za trvania manželstva, tak len vo výnimočných a taxatívne stanovených prípadoch. Manželstvo ako inštitút je charakterizovaný v kontexte zákona č. 36/2005 Z. z. o rodine (ďalej len „zákon o rodine“), dvoma cieľmi – vytvoriť harmonické a trvalé spoločenstvo, ktoré zabezpečí riadnu výchovu detí. Tieto ciele však nie sú navzájom podmienené, dokonca vznik manželstva nie je nijako sankcionovaný, ak je uzavreté s iným cieľom, resp. ak tento cieľ nikdy nedosiahne (z objektívnych alebo subjektívnych príčin).⁴⁹ BSM ako jeden z majetkových dôsledkov vzniku manželstva (paralelne so spoločným nájomom, právam k nehmotným statkom alebo iným majetkovým právam), predstavuje reálnu majetkovú bázu, založenú na zásade spoločného nadobúdania majetku počas trvania manželstva, ktorá má slúžiť na uspokojovanie potrieb manželov, a následnej aj rodiny.⁵⁰ Ide teda o model prijatý zo strany zákonodarcu, ktorý v súčasnom *de lege lata* nemá záujem na jeho bezdôvodnom zániku za trvania manželstva, ba naopak iba vo výnimočných prípadoch. Kľúčové je v tomto ohľade zachovať určité štandardy aj napriek zmluvnej slobode, čo je „ospravedlnené“ s cieľmi predvídateľnosti majetkového usporiadania, spravodlivosti pre manželov a ochrany rodinných záujmov.⁵¹

Dobré mravy sa v manželskom majetkovom spoločenstve prejavujú ako korektív zmluvnej slobody tým spôsobom, aby výkon práva v podobe oprávnenia manželov si toto spoločenstvo modifikovať zúžením jeho rozsahu, nebol zneužívaný ako prostriedok jeho *de facto* zrušenia, nakoľko zákonodarca má v súčasnosti za to, že by to ohrozilo účel tohto inštitútu (spoločné zabezpečovanie materiálnych potrieb manželmi, uspokojovanie potrieb rodiny).

3. Rešpektovanie zákazu obchádzania zákona

Modifikačnú dohodu, zužujúcu rozsah BSM, je potrebné skúmať taktiež z hľadiska rešpektovania paradigmy neobchádzania zákona. Právny úkon obchádza zákon vtedy, ak formálne, tzv. „na prvý pohľad“, dodržiava zákonné požiadavky, no účinky, ktoré vyvoláva, sú rozporné so zmyslom a účelom zákona.⁵² Inak povedané, prostriedok, ktorý sa použil, zákon nezakazuje (dokonca ho môže explicitne regulovať), teda v tomto ohľade ide o správanie podľa

⁴⁵ STRAPÁČ, P. § 3 [Výkon práv a povinností z občianskoprávných vzťahov] In: ŠTEVČEK, M. a kol. *Občiansky zákonník I. § 1 – 450. Komentár*. 2. vydanie. Praha : C. H. Beck, 2019. s. 22.

⁴⁶ Napr. uznesenie Ústavného súdu SR, sp. zn. IV. ÚS 55/2011-19 zo dňa 24. februára 2011: „Dobré mravy sú pravidlá správania sa, ktoré sú v prevažnej miere v spoločnosti uznávané a tvoria základ fundamentálneho hodnotového poriadku.“ alebo rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 3 Cdo/191/96 zo dňa 21. augusta 1997: „Ich obsah [dobrých mravov] spočíva vo všeobecne platných pravidlách morálky, pri ktorých je daný všeobecný záujem ich rešpektovať. Posúdenie konkrétneho obsahu pojmu dobré mravy patrí vždy od prípadu k prípadu sudcovi.“

⁴⁷ STRAPÁČ, P. § 3 [Výkon práv a povinností z občianskoprávných vzťahov] In: ŠTEVČEK, M. a kol. *Občiansky zákonník I. § 1 – 450. Komentár*. 2. vydanie. Praha : C. H. Beck, 2019. s. 22.

⁴⁸ ŠOŠKOVÁ, I. *Manželstvo a manželskoprávne vzťahy vo svetle prvej rekodifikácie československého rodinného práva 1949*. Banská Bystrica : Belanium, 2016. s. 25.

⁴⁹ PAVELKOVÁ, B. §1 [Pojem a cieľ manželstva]. In: PAVELKOVÁ, B. *Zákon o rodine. Komentár*. 3. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019. s. 13 – 14.

⁵⁰ VOJČÍK, P. a kol. *Občianske právo hmotné*. 3. vydanie. Plzeň : Aleš Čeněk, 2021. s. 323 – 324.

⁵¹ ATWOOD, B. Marital contracts and the meaning of marriage, In: *Arizona law review: Family Law Issue: A Tribute to Barbara Ann Atwood*, roč. 54, č. 1, 2012, s. 34.

⁵² VOJČÍK, P. a kol. *Občiansky zákonník. Stručný komentár*. Bratislava : IURA EDITION, spol. s r. o. 2010. s. 132 – 133.

práva. Sporný je však výsledok takeého prostriedku, pretože práve ten je právnu normou nepredvídaný a nežiaduci.⁵³ Konanie *in fraudem legis* obsahom alebo účelom urobeného právneho úkonu spravidla znamená, že právny úkon neodporuje síce výslovnému zneniu ustanovenia, avšak svojimi dôsledkami sleduje ten cieľ, aby zákon dodržaný nebol.⁵⁴ Pokiaľ sa konkrétny právny úkon identifikuje ako zákon obchádzajúci, je sankcionovaný neplatnosťou, pričom ide o neplatnosť absolútnu.

Záver o tom, či právny úkon je *in fraudem legis* sa musí opierať o rozumný výklad konkrétneho ustanovenia zákona s prihliadnutím na účel zákonného príkazu alebo zákazu, ako aj na následky dohody.⁵⁵ Nutné je vziať do úvahy aj teleologický výklad.

Modifikačná dohoda obchádzajúca zákon by na prvý pohľad mohla vyzeráť ako právny úkon po formálnej stránke platne uzavretý, so všetkými jeho náležitosťami. Penzum vecí ponechaných v režime BSM by taktiež vyzeral tak, že sa ním dosiahne účel tohto manželského majetkového spoločenstva. Inak povedané, reálna majetková báza manželov, ich vzájomná solidarita a uspokojovanie potrieb rodiny by takáto obchádzajúca dohoda vedela zabezpečiť. Účinky by však predsa len zákon obchádzali, nakoľko ide o veci, ktoré by sa eventuálne veľmi nepravdepodobne stali skutočne predmetom BSM, alebo ide o také majetkové hodnoty, ktoré sa manželov vôbec netýkajú. Účinky predmetnej dohody by tak podstatu BSM nenaplnili.

IV. ÚVAHY DE LEGE FERENDA

Rodinné právo, a predovšetkým manželské majetkové spoločenstvo, sú charakterizované svojou diverzitou naprieč štátmi Európy.⁵⁶ Spoločným rámcom však je, že väčšina štátov poskytuje právo výberu z viacerých alternatív majetkového režimu manželov, podľa toho, ktorý režim im vyhovuje najlepšie, pričom voľba sa realizuje prostredníctvom manželskej alebo predmanželskej zmluvy.⁵⁷

Právna úprava slovenského inštitútu BSM však nepripúšťa možnosť vylúčenia alebo zmluvného založenia iného majetkového režimu. Takisto dlhodobo pertraktovaným problémom je absencia možnosti uzavretia predmanželskej zmluvy. Optikou dlho pripravovanej rekodifikácie Občianskeho zákonníka sa slovenský zákonodarcia v tejto otázke snaží „harmonizovať“ manželské majetkové právo, pričom takú harmonizáciu môžeme označiť za spontánnu, kde sa snažíme priblížiť moderným európskym kódexom bez toho, aby sme k tomu boli nejako zaviazaní, napr. medzinárodnými záväzkami.⁵⁸ V nadväznosti na uvedené, je tak nevyhnutné privítať koncepciu nového Občianskeho zákonníka, ktorý venuje náležitú pozornosť týmto nedostatkom a reflektuje ich v poskytnutí kvalitnej právnej úpravy

⁵³ GYÁRFÁŠ, J. § 39 [Neplatnosť právneho úkonu pre rozpor so zákonom alebo jeho obchádzanie alebo pre rozpor s dobrými mravmi] In: ŠTEVČEK, M. a kol. *Občiansky zákonník I. § 1 – 450. Komentár*. 2. vydanie. Praha : C. H. Beck. 2019. s. 290.

⁵⁴ Najvyšší súd SSR, sp. zn. 2 Cz 113/73 zo dňa 31. januára 1974 (R 35/1975).

⁵⁵ LAZAR, J a kol. *Občianske právo hmotné. Všeobecná časť-Rodinné právo-Vecné práva-Dedičské právo*. Zv. I. Bratislava: IURIS LIBRI. 2018. s. 136-137.

⁵⁶ DETHOFF, N. The Franco-German Optional Matrimonial Property regime – A Trailblazer for the Alignment of Family Law? In: *Rebels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht*, roč. 76, č. 3, 2012, s. 510.

⁵⁷ ATWOOD, B. Marital contracts and the meaning of marriage. In: *Arizona law review: Family Law Issue: A Tribute to Barbara Ann Atwood*, roč. 54, č. 1, 2012, s. 34 – 35.

⁵⁸ Bližšie pozri VÍGLASKÁ, N. Nemanželské spoluzitá ako novodobý fenomén v spoločnosti a jeho úprava v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva. In: *Studia Iuridica Cassoviensia*. ročník 7, č. 2, 2019, s. 94 -106.

manželského majetkového práva.⁵⁹ Pertraktovanosť tohto problému dokazujú aj prechádzajúce návrhy nového Občianskeho zákonníka.⁶⁰

Otázka manželských majetkových zmlúv si tak zaslúži uspokojenie dlhodobo požadovanej potreby inkorporácie vyššej miery dispozitívnosti do slovenského právneho poriadku. Manželom by aj v podmienkach Slovenskej republiky mala byť poskytnutá možnosť výberu z viacerých režimov usporiadania ich majetkového spoločenstva, vrátane režimov, ktoré umožňujú oddelenosť ich majetku za trvania manželstva (bez toho, aby sme uvažovali o odložení momentu vzniku alebo zrušenia z vážnych dôvodov tak, ako je tomu v *de lege lata*). Súčasne nevidíme ani racionálnu oporu v tvrdohlavom odmietaní predmanželských zmlúv, teda takých, ktoré uzavru snúbenci. Zmluva funguje na princípe odkladacej podmienke jej účinnosti, viazanej na vznik manželstva.⁶¹ Naopak, uvedené vie manželské majetkové usporiadanie značne spružiť, napríklad prostredníctvom toho, že manželia nebudú musieť vyporiadavať majetok, ktorý nadobudli za trvania manželstva pred uzavretím modifikačnej dohody, ak sa dohodu rozhodnú uzavrieť neskôr po vzniku manželstva.

V tomto svetle sme sa absolútne nestotožnili ani s názorom súdnej praxe o tom, že modifikačnou dohodou je prípustné z režimu BSM vylúčiť jedine veci určené všeobecne. Opačne povedané, vylúčenie konkrétne vymedzených, teda presne špecifikovaných častí majetku neprichádza do úvahy.⁶² V uvedenom názore súdnych autorít síce vidíme isté *ratio*, pri veciach, ktorých individuálne vylúčenie by do úvahy neprichádzalo, predovšetkým sa jedná o veci s periodickým nadobúdaním, ako napríklad príjmy z pracovnoprávnej činnosti či príjmy z práv tvoriacich systém práva duševného vlastníctva. V tomto svetle sa javí nelogické vylučovať individuálne určené veci, pričom „v hre“ je opäť aj potenciálna hrozba vylúčenia schopnosti manžela materiálne zabezpečovať potreby rodiny. V komparatívnom svetle, ČOZ napríklad umožňuje individuálne vylúčenie vecí z režimu spoločného jmění manželů, pokiaľ to zákon nezakazuje,⁶³ čím zákonodarcu zrejme myslel predovšetkým ustanovenia týkajúce sa obvyklého vybavenia domácnosti. S touto zákonnou formuláciou sa však taktiež nestotožňujeme vo všetkej úplnosti. Podľa nášho názoru by pod uvedené pravidlo nemali spadať nehnuteľnosti a hnutelné veci vyššej hodnoty (napríklad automobil), kde ich individuálne vylúčenie je logické a často aj praktické, za podmienky zachovania práv 3. osôb a ochrany rodinného obydla a bežného vybavenia domácnosti. Explicitným umožnením vylúčenia individuálne určenej nehnuteľnosti alebo hnutelnej veci vyššej hodnoty (čo by mohlo byť vyjadrené prostredníctvom demonštratívneho výpočtu), so súčasným rešpektovaním ochrany rodinného obydla, bežného vybavenia domácnosti a nevylúčenia zabezpečovania rodiny, by podľa nášho názoru bol zachovaná zdravá miera zmluvnej voľnosti v manželskom majetkovom práve v tejto otázke.

Vyššie identifikované limity dohody o zúžení rozsahu BSM budú mať v konečnom dôsledku význam aj ak budú právna úprava umožniť manželom zvoliť si režim oddeleného majetku. Ak totiž *de lege ferenda* poskytne manželom možnosť ako zúženia rozsahu manželského

⁵⁹ MURÁNSKA, J. „Manželská zmluva“ – jej význam a miesto v právnom poriadku Slovenskej republiky. 2015. In: ŠMELKOVÁ, J. – BÓDIOVÁ, Ž. – ANDRAŠKO, J. (zost.). *Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2015 organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou v dňoch 9.-10. októbra 2015. Sekcia občianskeho práva „Občianske právo na križovatke nového a starého.“* Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave. s. 273.

⁶⁰ Pozri napríklad paragrafové znenie návrhu nového Občianskeho zákonníka z roku 2015, alebo Legislatívny zámer nového Občianskeho zákonníka z roku 2009, ktoré navrhovali umožnenie uzavretia predmanželskej zmluvy a ponúkali niekoľko režimov manželského majetkového spoločenstva (napr. návrh z roku 2015 poznal zmluvné usporiadanie majetkových práv a povinností manželov s možnosťou vylúčenia vzniku spoločenstva majetku manželov. V prípade absencie zmluvného usporiadania majetkových pomerov manželov sa subsidiárne aplikovalo zákonné majetkové spoločenstvo).

⁶¹ VOJČÍK, P. a kol. *Občianske právo hmotné*. 3. vydanie. Plzeň : Aleš Čeňek, 2021. s 325.

⁶² Nález Ústavného súdu ČR, sp. zn. I. ÚS 86/1995 zo dňa 18. januára 1996.

⁶³ Pozri ustanovenie § 718 ods. 1 zákona č. 89/2012 Sb. Občianskeho zákoníku ve znění pozdějších předpisů.

majetkového spoločenstva, tak aj režim oddeleného majetku, otázka do akej miery je prípustné zúžiť rozsah BSM bude stále aktuálnou. Práve vyššie identifikované limity súčasnej dohody o zúžení rozsahu BSM budú predstavovať „hranicu“, teda pôjde o minimálne požiadavky, ktoré dohoda bude musieť spĺňať, v opačnom prípade môžeme uvažovať o oddelenom majetku.

V. ZÁVER

Manželské majetkové spoločenstvo v slovenskom právnom poriadku bolo pôvodne koncipované ako absolútne kogentný inštitút súkromného práva, až do tzv. „Veľkej novely“ Občianskeho zákonníka, ktorá zaviedla možnosť jeho modifikácie. Dohoda o zúžení rozsahu BSM je jednou z taxatívne vypočítaných možností, ako môžu manželia zákonnú úpravu manželského majetkového práva modifikovať. Mnohosť požiadaviek, ktoré táto dohoda musí spĺňať, však stále dokazuje prehnanú mieru rigidity. V príspevku sme identifikovali požiadavky všeobecné, teda také, ktoré sú kladené na akúkoľvek z *numerus clausus* modifikácií. Musí byť teda uzatvorená vo forme notárskej zápisnice, výlučne medzi manželmi za trvania manželstva, s účinkami *pro futuro* a rešpektovať rozdielnosť od zániku. Okrem toho musí zužovacia dohoda spĺňať aj osobitnú požiadavku, a síce všeobecný charakter vylúčeného predmetu. Tieto požiadavky sme označili ako formálne požiadavky.

Dohoda však musí spĺňať aj isté materiálne atribúty, ktoré predstavujú práve limity, ktorých identifikácia bola hlavnou výskumnou otázkou tohto príspevku. Materiálne tak dohoda musí rešpektovať predovšetkým povahu a účel BSM v podobe zachovania „hlavného zdroja príjmu“ v režime manželského majetku, nakoľko jeho vylúčenie by mohlo svojimi dôsledkami vylúčiť materiálne zabezpečenie rodiny a potažmo viesť k *de facto* zániku manželského majetkového spoločenstva. Rovnako sme identifikovali zákonnú ochranu rodinného obydla a obvyklého vybavenia domácnosti, ktorá je však implicitného charakteru, a ktorá taktiež predstavuje limit zužovacej dohody. Materiálne dohoda musí rešpektovať aj zásadu zákazu zneužitia práva a paradigma zákazu obchádzania zákona, sankcionovanú absolútnou neplatnosťou tohto právneho úkonu.

Na základe identifikovaných limitov sme formulovali aj návrhy *de lege ferenda*. V prvom rade sme sa stotožnili s väčšinovým názorom doktríny, akcentujúcej vyššiu mieru dispozitívnosti a možnosť uzatvárania predmanželských zmlúv. Súčasne sme sa absolútne nestotožnili so súdnou argumentáciou v podobe nemožnosti vylúčenia individuálne určeného majetku. Súdny názor má pri niektorých predmetoch patriacich BSM svoje opodstatnenie, no sme toho názoru, že tvrdohlavé zotrvávanie na tejto požiadavke pri nehnuteľnostiach a hnutel'ných veciach vyššej hodnoty nemá svoju oporu ani v pravidlách formálnej logiky, ani v zákonnej úprave.

V rámci výskumu sa nám v úvode stanovená hypotéza potvrdila, a teda individualizmus každého manželstva neumožňuje formulovať všeobecné pravidlá, ktoré konkrétne vylúčenie toho-ktorého predmetu do úvahy prichádza a ktoré nie. Materiálne (minimálne) podmienky, teda limity, však je možné identifikovať a tie musí spĺňať každá dohoda o zúžení rozsahu BSM, aby nedošlo *de facto* k jeho zániku.

KLÚČOVÉ SLOVÁ

bezpodielové spoluvlastníctvo manželov, dohoda, modifikácia, manželstvo

KEY WORDS

co-ownership of spouses, agreement, modification, matrimony

POUŽITÁ LITERATÚRA

1. ATWOOD, B. Marital contracts and the meaning of marriage, In: *Arizona law review : Family Law Issue: A Tribute to Barbara Ann Atwood*. roč. 54, č. 1, 2012, s. 34 – 42, ISSN 0004-153X. dostupné online https://www.researchgate.net/publication/255699277_Marital_Contracts_and_the_Meaning_of_Marriage
2. BEDNÁR, P. Rodinné/manželské obydlie. In: *Studia Iuridica Cassoviensia*. roč. 10, č. 2, 2022, s. 25-39. ISSN 1339-3995. dostupné online: <https://doi.org/10.33542/SIC2022-2-02>
3. ČEČOTOVÁ, V. *Dobré mravy v slovenskom súkromnom práve*. Ružomberok : Epos, 2005. 224 s. ISBN 978-80-8057-638-7
4. DETHOFF, N. The Franco-German Optional Matrimonial Property regime – A Trailblazer for the Alignment of Family Law? In: *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht*. roč. 76, č. 3, 2012, s. 510. ISSN 1868-7059. dostupné online: https://www.researchgate.net/publication/272209711_The_FrancoGerman_Optional_Matrimonial_Property_Regime__A_Trailblazer_for_the_Alignment_of_Family_Law
5. FEKETE, I. *Občiansky zákonník. 2. zväzok (Vecné práva, Zodpovednosť za škodu a za bezdôvodné obohatenie). Veľký komentár, 2. aktualizované a rozšírené vydanie*. Bratislava : Eurokódex, 2015. 901 s. ISBN 978-80-8155-040-9
6. HRUŠÁKOVÁ, M. – KRÁLÍČKOVÁ, Z. – WASTPHALOVÁ, L. a kol. *Občianský zákoník II. Rodinné právo (§ 655-975). Komentár*. Praha : C. H. Beck, 2014, 1380 s. ISBN 978-80-7400-503-9
7. KIM, J. – OLIVER, S. A. – RYZNAR, M. The Rise of PACS: A New Type of Commitment from the City of Love. In: *Washburn Law Journal*. roč. 56, č. 1, Winter, 2017, ISSN 0043-0420. s. 69 – 92. dostupné online: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.frm?abstract_id=2842145
8. KNAPP, V. Co je dovoleno a co je zakázano. In: *Právnik*, roč. 138, č. 1, 1999, s. 24-25. ISSN 0231-6625
9. LAZAR, J a kol. *Občianske právo hmotné. Všeobecná časť-Rodinné právo-Vecné práva-Dedičské právo*. Zv. I. Bratislava : IURIS LIBRI, 2018. 726 s. ISBN 978-80-89635-35-1
10. MIŠINOVÁ, A. Regulácia bezpodielového spoluvlastníctva manželov v úvahách de lege ferenda. In: *ŤAŽKÁ, V. (zost.). Míľniky práva v stredoeurópskom priestore. Sekcia občianskeho práva. Spoluvlastníctvo – právnoteoretické a právne limity*. Bratislava : Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2024. 853 s. ISBN 978-80-7160-723-6. dostupné online: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Konferencie_a_podujatia/Milniky_zborzzbo/Milniky_2024.pdf
11. MURÁNSKA, J. „Manželská zmluva“ – jej význam a miesto v právnom poriadku Slovenskej republiky. In: *ŠMELKOVÁ, J. – BÓDIOVÁ, Ž. – ANDRAŠKO, J. (zost.). Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2015 organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou v dňoch 9.-10. októbra 2015. Sekcia občianskeho práva „Občianske právo na križovatke nového a starého.“* Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, 2015. ISBN 978-80-7160-411-2. s. 270 – 279. dostupné online: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Konferencie_a_podujatia/3rd_Session.pdf
12. OVEČKOVÁ, O. Výklad a aplikácia dobrých mravov a zásad poctivého obchodného styku v rozhodovacej činnosti súdov. In: *Právny obzor*. roč. 94, č. 4, 2011, s. 351-364. ISSN 0032-6984

13. PAVELKOVÁ, B. *Zákon o rodine. Komentár*. 3. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2019. 688 s. ISBN 978-80-89603-72-5.
14. PSUTKA, J. Společné jmění manželů v judikátorní retrospektivě – aneb stručný příspěvek k problematice kontinuity dřívější rozhodovací praxe v poměrech stávající úpravy. In: *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*. roč. 68, č. 2, 2022, s. 67-79. ISSN 0323-0619. dostupné online: <https://doi.org/10.14712/23366478.2022.18>
15. SEMANOVÁ, D. Limity zmluvnej voľnosti v súkromnom práve. In: *Právne rozpravy on-screen III.: Sekcia súkromného práva: Zborník z online vedeckej konferencie konanej dňa 13. 11. 2020 na Právnickej fakulte Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici*. Banská Bystrica : Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela – Belianum, 2021. s. 158-167. ISBN 978-80-557-1933-7. dostupné online: <https://doi.org/10.24040/pros.13.11.2020.ssp.158-167>
16. ŠOŠKOVÁ, I. *Manželstvo a manželskoprávne vzťahy vo svetle prvej rekodifikácie československého rodinného práva 1949*. Banská Bystrica : Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici – Belianum, 2016. 198 s. ISBN 978-80-557-1151-5
- ŠOŠKOVÁ, I. Právne formy usporiadania majetkových vzťahov medzi manželmi na území Slovenska – história a súčasnosť. In: *Štát a právo*. roč. 6, č. 2-3, 2019, s. 214. ISSN 2644-643X
17. ŠTEVČEK, M., DULAK, A., BAJÁNKOVÁ, J., FEČÍK, M., SEDLAČKO, F., TOMAŠOVIČ, M. a kol. *Občiansky zákonník I. § 1 – 450. Komentár*. 2. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2019, 1754 s. ISBN 978-80-7400-770-5.
18. TAKÁČ, J. Modifikácia a zánik bezpodielového spoluvlastníctva manželov v úvahách „de lege ferenda“. In: ONDROVÁ, J. – PÍRY, M. – ÚRADNÍK, M. (zost.). *Právne rozpravy on-screen III. : sekcia súkromného práva : zborník z online vedeckej konferencie konanej dňa 7. 5. 2021 na Právnickej fakulte Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici*. Banská Bystrica : Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela – Belianum, 2021. s. 285-297. ISBN 978-80-557-1933-7. dostupné online: <https://doi.org/10.24040/pros.07.05.2021.ssp.285-297>
19. TAKÁČ, J. *Modifikácia bezpodielového spoluvlastníctva manželov a jeho zánik za trvania manželstva*. Druhé, prepracované a rozšírené vydanie. Banská Bystrica: Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici – Belianum, 2023. 144 s. ISBN 978-80-557-2039-5. dostupné online: <https://doi.org/10.24040/023.9788055720395>
20. TÖRÖK, E. Aspects of the Matrimonial Property Contract in Some European Countries. In: *Studia Iuridica Cassoviensia*. roč. 11, č. 2, 2023, s. 64-78. ISSN 1339-3995. dostupné online: <https://doi.org/10.33542/SIC2023-2-06>
21. VASSAY, K. Legitimita dedičov uzatvoriť dohodu o vysporiadaní BSM. In: *Súkromné právo*. roč. 11, č. 1, 2025, s. 18-20. ISSN 1339-8652
22. VÍGLASKÁ, N. Nemanželské spolužitia ako novodobý fenomén v spoločnosti a jeho úprava v judikature Európskeho súdu pre ľudské práva. In: *Studia Iuridica Cassoviensia*. roč. 7, č. 2, 2019, s. 94-106. ISSN 1339-3995. dostupné online: <https://doi.org/10.33542/SIC2019-2-09>
23. VOJČÍK, P. a kol. *Občianske právo hmotné*. 3. vydanie. Plzeň : Aleš Čeňek, 2021. 389 s. ISBN 978-80-7380-845-7
24. VOJČÍK, P. a kol. *Občiansky zákonník. Stručný komentár*. 3. vydanie. Bratislava: IURA EDITION, spol. s r. o., 2010. 1282 s. ISBN 978-80-8078-368-6

Zoznam súdnych rozhodnutí

1. Rozhodnutie Najvyššieho súdu ČSSR, R 3/1968

2. Rozhodnutie Najvyššieho súdu ČSSR, sp. zn. Cpj 86/71 zo dňa 3. februára 1972 (R 42/1972)
3. Rozhodnutie Najvyššieho súdu SSR, sp. zn. 2 Cz 113/73 zo dňa 31. januára 1974 (R 35/1975)
4. Uznesenie Ústavného súdu SR, sp. zn. IV. ÚS 55/2011-19 zo dňa 24. februára 2011
5. Rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 3 Cdo/191/96 zo dňa 21. augusta 1997
6. Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 2 SŽ-o-KS 93/2006 zo dňa 31. júla 2007 (R 30/2008)
7. Nález Ústavného súdu ČR, sp. zn. I ÚS 86/1995 zo dňa 18. januára 1996
8. Rozsudok Najvyššieho súdu ČR, sp. zn. 22 Cdo 2345/2003 zo dňa 12. februára 2004

Zoznam použitých právnych predpisov

1. Zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov
2. Zákon č. 89/2012 Sb. Občanský zákoník ve znění pozdějších předpisů (český občiansky zákonník)
3. Code Civil (francúzsky občiansky zákonník)

KONTAKTNÉ ÚDAJE AUTORA

Mgr. Kristián Vassay

ORCID ID: 0009-0001-1081-8426

Interný doktorand

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Právnická fakulta, Katedra občianskeho práva

Kováčska 26, 040 75, Košice

Telefónne číslo: +421 55234 4164

E-mail: kristian.vassay@student.upjs.sk

THE EXERCISE OF INTERNAL CONTROL BY THE CHIEF MUNICIPAL CONTROLLER IN LABOUR LAW CONTEXTS: THE SLOVAK MODEL AND ITS PARALLELS IN THE CZECH REPUBLIC

VÝKON VNÚTORNEJ KONTROLY HLAVNÝM KONTROLÓROM OBCE V PRACOVNOPRÁVNÝCH SÚVISLOSTIACH: SLOVENSKÝ MODEL A JEHO PARALELY V ČESKEJ REPUBLIKE

Vladimíra Žofčínová¹ - Natália Melegová²

<https://doi.org/10.33542/SIC2025-2-13>

ABSTRACT

Internal control in local self-government plays a key role in ensuring transparent financial management and compliance with legal regulations. The uniqueness of the internal control system in the Slovak Republic lies in the introduction of the position of the chief municipal controller, who ensures professional internal control within municipal self-government. Despite the independence granted to this function by the legal order of the Slovak Republic, the chief controller holds the status of a municipal employee. His labour law status differs substantially from that of other municipal employees, primarily due to specific legal regulation. This paper aims to provide a legal perspective on the performance of internal control through the activities of the chief controller with a focus on his labour law status in the legal conditions of the Slovak Republic and subsequently to provide a comparison with the system of internal control of municipalities in the Czech Republic.

ABSTRAKT

Vnútoraná kontrola v územnej samospráve zohráva kľúčovú úlohu pri zabezpečovaní transparentného hospodárenia a dodržiavania právnych predpisov. Jedinečnosť systému vnútornej kontroly v Slovenskej republike spočíva v zavedení výkonu funkcie hlavného kontrolóra, ktorý zabezpečuje profesionálnu vnútornú kontrolu v obecnej samospráve. Napriek nezávislosti, ktorú právny poriadok Slovenskej republiky tejto funkcii priznáva, má hlavný kontrolór vo vzťahu k obci postavenie zamestnanca. Jeho pracovnoprávne postavenie sa zásadne odlišuje od postavenia ostatných zamestnancov obce, a to najmä v dôsledku osobitnej právnej regulácie. Cieľom tohto príspevku je poskytnúť právny pohľad na výkon vnútornej kontroly prostredníctvom výkonu činnosti hlavného kontrolóra so zameraním na jeho pracovnoprávne postavenie v právnych podmienkach Slovenskej republiky a následne poskytnúť komparáciu so systémom vnútornej kontroly obcí v Českej republike.

¹ doc. JUDr., PhD., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy, Slovenská republika
Pavol Jozef Šafárik University in Košice, Faculty of Public Administration, Slovak Republic.

² Mgr., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy, Slovenská republika
Pavol Jozef Šafárik University in Košice, Faculty of Public Administration, Slovak Republic.

I. INTRODUCTION

In response to ongoing social and political transformations, the professional literature emphasizes the importance of internal control as a management tool that is essential for municipal self-governments, particularly in the context of technological, political, regulatory, and economic changes. According to Sararu and Tache public administration represents a fundamental pillar of the functioning of every rule-of-law state, as it is responsible for fulfilling essential tasks, implementing public policies, providing services to citizens, and managing public affairs.³ A prominent representative of public law theory, Gustav Radbruch, in his reflections and theory of the rule of law, states that „*whoever takes power in the state into their hands, inevitably and by the nature of the matter, assumes the obligation that their state will be a state governed by law.*”⁴ With this idea, he lays the foundation for a theoretical framework for understanding legality in public administration. He emphasizes that internal control must ensure that self-government acts in accordance with the law, the constitution, and the principles of justice. These theoretical foundations remain relevant today, as they continue to influence contemporary understandings of the rule of law and the application of legal norms in the field of public administration. Their continued relevance is confirmed by modern approaches that emphasize the importance of internal control as a tool for promoting transparency, preventing corruption, and strengthening public trust in local governance. According to Boufounou et al., an effective system of internal control directly contributes to reducing corruption and positively influences public perception of the quality of local self-government.⁵ At the same time, however, as noted by Drogalas et al., internal control represents a dynamic mechanism whose effectiveness depends on the specific implementation framework, with a clear consensus on the most appropriate model of its application still lacking in practice.⁶

Within the European comparative legal framework, the example of the Slovak Republic may be regarded as a specific model of the exercise of internal control. It is characterized by the legal anchoring of the position of the chief municipal controller as an independent entity performing control within the local self-government, who nevertheless holds the legal status of a municipal employee. A comparable model is not found in other countries of the European Union. However, in the theoretical analysis of the internal control system in the local self-government of the Slovak Republic, a misinterpretation often occurs, according to which the function of the chief controller is considered a part of the municipal authorities. This view does not reflect the actual legal status of the position. As correctly stated by Kováčová, „*the chief controller is not an organ of the municipality but is a mandatory employee of the municipality.*”⁷

The legal regulation of the labour law status of the chief controller represents a relatively complex and specific area, which significantly differs from the status of other municipal employees. In this regard, Section 4 (e) of Act No. 369/1990 Coll. on Municipal Establishment (hereinafter referred to as the „*Act on Municipal Establishment*”) imposes an obligation on local self-government to establish an effective and independent control system, supported by

³ SĀRARU, C.S. and POPA TACHE, C.E. Evaluating today's multi-dependencies in digital transformation, corporate governance and public international law triad. In: *Cogent Social Sciences* [online]. 2024, vol. 10, no. 1. [Accessed 25 June 2025]. DOI 10.1080/23311886.2024.2370945. Available from: <https://doi.org/10.1080/23311886.2024.2370945>.

⁴ RADBRUCH, G. *Rechtsphilosophie*. Stuttgart: Koehler, 1973, p. 289. ISBN 978-3874251136.

⁵ BOUFOUNOU, P., MANOLOPOULOS, D., DROGKARIS, P. and MICHALOPOULOS, V. Enhancing Internal Control Mechanisms in Local Government Organizations: A Crucial Step towards Mitigating Corruption and Ensuring Economic Development. In: *Economies* [online]. 2024, vol. 12, no. 4. [Accessed 25 June 2025]. DOI 10.3390/economies12040078. Available from: <https://doi.org/10.3390/economies12040078>

⁶ DROGALAS, G., KARAGIORGOS, T. and ARAMPATZIS, K. Factors associated with Internal Audit Effectiveness: Evidence from Greece. In: *Journal of Accounting and Taxation* [online]. 2015, vol. 7, no. 6, pp. 113–122. [Accessed 25 June 2025]. DOI 10.5897/jat2015.0182. Available from: <https://doi.org/10.5897/jat2015.0182>

⁷ KOVÁČOVÁ, E. *Kontrola ako záruka zákonnosti a ústavnosti pri výkone verejnej správy*. Banská Bystrica: Belianum, 2016. ISBN 9788055712024.

appropriate financial, personnel, organizational, and material conditions. Some authors state that these requirements may vary depending on the size of the municipality, the specificities of the environment, or the complexity of the processes to be audited.⁸ The institution of the chief municipal controller plays a key role as a professional element of internal control, complementing the lay control exercised by the residents of the municipality. In relation to municipal activities, the chief controller performs the role of guarantor of legality, efficiency, and economy. The chief controller also contributes to the realization of communal democracy through the exercise of control over the handling of complaints and petitions in accordance with special regulations.⁹ In the performance of the function of the chief controller, there is often a misinterpretation of their legal status, whereby they are mistakenly considered a part of the municipal authorities. The legal regulation of municipal establishment strictly distinguishes between municipal authorities and the bodies of the municipal council. The chief controller should be regarded as a mandatory elected employee of the municipality with a specific labour law status. According to Tekeli¹⁰, the uniqueness and specificity of this status stem from the complex interrelations between the legal regulations governing his labour law status. The legal basis for the establishment and formation of the office of the chief controller is the Municipal Establishment Act. Unless otherwise provided by this Act, all rights and obligations applicable to other senior employees under Act No. 552/2003 Coll. on the Performance of Work in the Public Interest, as amended (hereinafter referred to as the „*Act on the Performance of Work in the Public Interest*”), shall also apply to the chief controller. The Labour Code – Act No. 311/2001 Coll., as amended (hereinafter referred to as the „*Labour Code*”), applies subsidiarily to the employment-law relations of the chief controller, i.e., only where the Act on the Performance of Work in the Public Interest or the Act on Municipal Establishment does not provide specific legal regulation. Tekeli¹¹ points to frequent interpretative ambiguities and practical issues arising from the complex legal regulation of the labour-law status of the chief municipal controller.

These circumstances give rise to the need for a more in-depth analysis and revision of the applicable legal framework governing the labour law status of the chief controller, as well as a comparison of the Slovak model of internal control with a selected foreign approach, with the aim of identifying potential institutional alternatives and assessing the functionality of the existing internal control model at the municipal level. In this context, the paper focuses on answering two substantive research questions:

1. Is the legal regulation of the labour law status of the chief municipal controller in the legal system of the Slovak Republic formulated in a systematic and substantively coherent manner so as to allow for unambiguous interpretation and practical applicability?

2. Does the legal regulation of the internal control system in the Czech Republic provide a more functional and transparent model than the Slovak system represented by the institution of the chief municipal controller, particularly in terms of ensuring independence and transparency in the performance of control activities?

To answer the research questions, standard scientific methods of the social sciences were applied, in particular the descriptive method, through which legal institutes related to the labour

⁸ KRAJČÍK, M., ALSHATTI SCHMIDT, D. and BARÁTH, M. Hybrid Work Model: An Approach to Work–Life Flexibility in a Changing Environment. In: *Administrative Sciences* [online]. 2023, vol. 13, no. 6, p. 150. [Accessed 25 June 2025]. DOI 10.3390/admsci13060150. Available from: <https://doi.org/10.3390/admsci13060150>.

⁹ POLIAK, L. Hlavný kontrolór obce – vybrané problémy. In: *Studia Iuridica Cassoviensia* [online]. 2016, vol. 4, no. 1, pp. 71–72. [Accessed 25 April 2025]. ISSN 1339-3995. Available from: https://sic.pravo.upjs.sk/files/7_poliak_-_hlavny_kontrolor_obce.pdf.

¹⁰ TEKELI, J. and HOFFMANN, M. *Kontrola v obecnej samospráve*. Bratislava: EUROKÓDEX, 2013. 280 pp. ISBN 978-80-89447-97-8.

¹¹ TEKELI, J. Vybrané aspekty pracovného pomeru hlavného kontrolóra obce. In: *Judikaty info* [online]. 2010 [Accessed 25 February 2025]. Available from: <https://www.judikaty.info/cz/document/article/2368/>.

law status of the chief municipal controller were systematically examined and analysed. The method of analysis was applied in breaking down complex legal institutions into their constituent elements—such as the legal status of the controller, employment conditions, qualification requirements, and procedural guarantees of independence. These components were examined both in isolation and within their systemic context. Synthesis was subsequently used to reconstruct a holistic understanding of the internal control model, highlighting internal consistencies and tensions, particularly between legal independence and employment subordination.

To better conceptualize general principles from specific legal provisions, abstraction was employed. For instance, from the specific requirement of a minimum secondary education, broader concerns about competence and quality control in public administration were inferred. Deduction served as a tool for drawing conclusions from general legal norms (e.g. constitutional principles of legality and subsidiarity) to specific implications for the controller's mandate, such as the right to participate in governance while maintaining political neutrality. In the comparative section of the study, comparative legal analysis was used to contrast the Slovak model with approaches in the Czech Republic. . To support this analysis, relevant information was systematically abstracted from Czech scholarly literature as well as from the applicable national legislation governing internal control in municipalities.

II. SPECIFICS OF THE LEGAL STATUS OF THE CHIEF CONTROLLER AS AN EMPLOYEE OF THE MUNICIPALITY

The standards for the labour law status of employees are based on fundamental principles that are rooted in labour law theory. One of them is the principle set out in Article 2 of the Labour Code: „*The employer shall have the right to freely select employees in the necessary number and structure and to determine the conditions and manner of exercising this right, unless this Act, a special regulation or an international treaty by which the Slovak Republic is bound provides otherwise*”.¹² In accordance with Section 7 of the Labour Code, an employer may be „*a legal entity or a natural person who employs at least one natural person in an employment relationship or, where provided by a special regulation, also in similar employment relationships*.” Given the subsidiary application of the Labour Code, the key legal act governing the status and powers of municipalities in the area of human resources is the Act on Municipal Establishment. Under Section 1(1) of the Act on Municipal Establishment, a municipality has the status of a legal entity, which gives it the right to employ staff and act as an employer within the meaning of the Labour Code. The municipal office does not have legal personality; therefore, only the municipality as a legal person has the authority to act in the capacity of an employer. According to Section 9(1) of the Labour Code, legal acts in labour relations on behalf of a legal entity must be performed by its statutory body or a member thereof. Based on Section 9 of the Labour Code and in accordance with Section 13(5) of the on Municipal Establishment, the statutory body of the municipality is the mayor.¹³ The mayor, acting as the statutory body, represents the municipality in labour-law relations in the capacity of an employer, thereby establishing a specific legal relationship between the mayor and the chief controller as a municipal employee. This legal construction of the relationship between the mayor and the chief controller represents a specific aspect of the controller's labour-law status.

From the labour law perspective, the conclusion of an employment contract is based on the principle of equal status of contracting parties. However, during the employment relationship,

¹² BARANCOVÁ, H. et al. *Zákonník práce*. Komentár. 1. Bratislava: C.H.Beck, 2019. ISBN 9788089602460.

¹³ ŽOFČINOVÁ, V. *Pracovnoprávne vzťahy vo verejnej správe (delegovaná a subsidiárna pôsobnosť Zákonníka práce)*. 1. Prague: Leges s.r.o., 2021. ISBN 9788075025777.

the principle of subordination applies—i.e., the subordination of the employee to the employer. This may pose problems in the case of the chief controller, especially in the context of their control function. Due to the nature and purpose of the position, it is essential that the chief controller remains independent from the municipality's executive authority, represented by the mayor. To safeguard this independence, the chief controller is accountable exclusively to the municipal council with regard to appointment and dismissal, determining the scope of control activities, and responsibility for their execution. In this context, the municipal council holds competences that would otherwise fall within the authority of a statutory or direct superior body—namely, the mayor. The municipal council, in accordance with Section 11(4) of the Act on Municipal Establishment:

- elects and dismisses the chief controller,
- determines their salary,
- defines the scope of duties,
- approves bonuses for the chief controller,
- grants permission for business activities, other gainful activities, and membership in managing, controlling, or supervisory bodies of legal entities engaged in business.

A direct hierarchical relationship is also reflected in the duty of the chief controller to perform a control if instructed to do so by the municipal council or the mayor.¹⁴ Another specific feature of the performance of the chief controller's function is the non-standard legal structure governing their labour law status. Labour-law rules are not applied to the chief controller in the same way as to other municipal employees. Although their position formally corresponds to that of a municipal employee, their employment regulation exhibits several particularities. This creates a need to assess numerous issues in light of special provisions, which, moreover, are not systematically codified in a single piece of legislation. The legal status of the chief municipal controller is primarily governed by the Act on Municipal Establishment. Pursuant to the Act on the Performance of Work in the Public Interest, the chief controller is regarded as another senior employee performing work in the public interest. The Labour Code applies to the labour relations of employees performing work in the public interest only insofar as the Act on the Performance of Work in the Public Interest or the Act on Municipal Establishment does not provide specific legal regulation.¹⁵

1. The Principle of Obligatoriness as the Antonym of the Principle of Optionality

In academic literature, it is frequently stated that the position of the chief controller is mandatory for every municipality. However, the wording of the Act on Municipal Establishment does not clearly determine whether each municipality is obliged to establish and fill this position, which leads to interpretative ambiguities in practice. According to Section 11(4) of the Act on Municipal Establishment, the municipal council is the authority entitled to decide on fundamental matters related to the administration and functioning of the municipality. Within its exclusive powers are, in particular, the election and dismissal of the chief controller, determination of the scope of the function, setting of salary, and approval of bonuses. Based on the wording of this provision, one might get the impression that the decision to establish and fill this position is left to the discretion of the municipal council as part of its self-government powers. However, the explanatory memorandum to this legislative provision indicates the opposite intention of the legislator, namely, the obligation of every municipality to have a chief

¹⁴ Section 18f(1)(h) of the Act on Municipal Establishment.

¹⁵ TEKELI, J., HOFFMANN, M. and TOMÁŠ, L. *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. 2. Bratislava: Wolters Kluwer SR s.r.o., 2021. ISBN 978-80-571-0359-2.

controller: „An obligation is imposed on municipalities to establish an effective system of control and, in the manner prescribed by this law, not only to create the position of chief controller but also to elect a person to it. The municipality is also required to ensure suitable organizational, financial, personnel, and material conditions for the independent performance of internal control.”¹⁶ The municipality is thus, according to the Act on Municipal Establishment, obliged to establish the position of chief controller and provide organizational, financial, personnel, and material conditions for its performance. The conclusion that the function of the chief controller is obligatory can also be reached through a systematic interpretation of the Act on Municipal Establishment. Section 30a(2) of the Act, an intertemporal provision, explicitly states the obligation of all municipalities and cities without exception: „Municipalities in which the chief controller has not been elected, or municipalities in which the chief controller of several municipalities is not active, shall elect a chief controller in accordance with this Act by 1 January 2005.” This legal formulation gives rise to various interpretative approaches in practice.

In line with the above, each municipality is obliged to ensure the exercise of internal control through the chief municipal controller, whose existence constitutes a statutory obligation of the municipality. Although the chief controller is a mandatory part of the municipal administration and is elected to the position, they do not hold the status of an elected municipal authority. In 2009, a draft amendment to the Act on Municipal Establishment was submitted to the National Council of the Slovak Republic, proposing the direct election of the chief controller by the residents of municipalities with more than 5,000 inhabitants. The aim of the proposal was to strengthen the independence of the chief controller from the municipal council, which, under the current legislation, has exclusive power to elect the chief controller.¹⁷ If such a proposal were to be hypothetically implemented in a systematic manner, it would require incorporating the chief controller among the municipal authorities, thereby establishing a third self-governing body directly accountable to citizens for the performance of control activities. The current legislation continues to define the chief controller as a professional employee of the municipality—being the only working position within municipal administration filled by election.

2. Educational Requirement and Professional Competence of the Chief Controller as a Municipal Employee

Among the standards of the labour-law status of employees derived from labour law theory is the principle established in Article 2 of the Labour Code, which states that „an employer has the right to freely choose employees in the required number and structure and to determine the conditions and manner of exercising this right, unless otherwise provided by this Act, a special regulation, or an international treaty by which the Slovak Republic is bound.” Logically, this legal provision implies that a municipality, as an employer, should have the ability to choose a chief controller who meets the requirements corresponding to the complexity of control activities. This complexity may depend on various factors, such as the size of the municipality, the social structure of the population, or the complexity of the processes being audited. The chief controller should therefore possess education or professional experience adequate to the demands arising from the complexity of the control activities imposed on them not only by the employer but also by the legislator *ex lege*. According to Section 18 a (1) of the Act on Municipal Establishment „the qualification requirement for the position of chief municipal

¹⁶ TEKELI, J. and HOFFMANN, M. *Zákon o obecnom zriadení : komentár*. 1. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-8168-034-2.

¹⁷ Dôvodová správa k návrhu zákona z roku 2009, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

controller is the completion of at least full secondary education". This special legal regulation represents an exception from the general rules of employee selection derived from the Labour Code and reflects the specific position of the chief controller within the municipal self-government.

The Act on Municipal Establishment does not explicitly set out additional qualification prerequisites for candidates for the office of chief controller. However, two further requirements essential to holding this office can be inferred from its wording. The first requirement is full legal capacity. Pursuant to Section 8 of Act No. 40/1964 Coll., the Civil Code (hereinafter referred to as the „*Civil Code*"), it can be concluded that the office of chief controller may only be held by a person who has attained the age of majority. In the event of deprivation or restriction of legal capacity, the office of the chief controller terminates in accordance with Section 18a(8)(e) of the Act on Municipal Establishment. The second requirement, arising from Section 18a(8) of the Act on Municipal Establishment, is that the candidate must not, on the day of the election, have been lawfully convicted of an intentional criminal offense or any other criminal offense unless the sentence of imprisonment was conditionally suspended. In this regard, Section 18a(8)(f) of the Act on Municipal Establishment states that the office of the chief controller shall automatically terminate on the date the judgment convicting the controller becomes final if the controller was convicted of an intentional or other offense and the sentence of imprisonment was not conditionally suspended.

In practice, the application of the statutory qualification requirements for the education of the chief controller raises interpretative and legal issues that may complicate the uniform implementation of this legal norm. Municipal councils, when adopting resolutions announcing the election of the chief controller, often impose requirements exceeding the statutory qualification prerequisite. Section 18a(1) of the Act on Municipal Establishment, which stipulates that the minimum qualification requirement is completed full secondary education, is of a mandatory nature, which excludes any possibility of modification or tightening through subordinate legislation or municipal resolutions. For this reason, the practice of municipalities that interfere with the legally established qualification criteria in municipal resolutions can be considered inconsistent, exceeding their legal powers. The municipality is thus not authorized to unilaterally set stricter conditions for candidates or to exclude a candidate who meets the statutory educational requirement, as such a procedure would constitute an unlawful interference with the legally defined conditions for holding the elected position of chief controller. The complexity of the entire situation is further compounded by the inconsistency between two conflicting court rulings:

- Decision No. 5 Sžo/91/2010 dated 29 September 2010 of the Regional Court in Košice, and
- Judgment No. 3 Sžo/153/2010 dated 8 February 2011 of the Supreme Court of the Slovak Republic.

In both analyzed cases, the dispute concerned the election of a city chief controller, and the municipal councils set qualification requirements exceeding the scope of the Act on Municipal Establishment. In the first case, the municipal council of Veľké Kapušany adopted a resolution setting criteria for candidates, including a requirement for a second-level university degree in law or economics, at least five years of experience in the legal or economic field, proof of integrity, medical fitness, full legal capacity, and submission of required documents. In the second case, the municipal council of Trebišov adopted a resolution announcing the election of the chief controller, in which it stipulated as conditions for candidacy a completed first-level university education in economics or law and at least five years of experience in management, economic, control, or public administration fields. Based on this, the city of Trebišov informed four of ten applicants that they did not meet the required qualification prerequisites and were

therefore not eligible to participate in the election of the chief controller. Although the factual basis of both cases was nearly identical and the proceedings took place in close succession, the legal assessment of the Supreme Court of the Slovak Republic differed in each case. In the case of Veľké Kapušany, the Supreme Court concurred with the legal opinion of the lower court, which held that Section 18a(1) of the Act on Municipal Establishment provides only a minimum qualification requirement at the level of completed full secondary education. It also allowed that municipalities may, at their discretion, set additional qualification criteria beyond the statutory minimum level. Conversely, in the case of the city of Trebišov, the Supreme Court reached the opposite legal conclusion and found both the resolution announcing the election and the resolution electing the chief controller to be unlawful. The court ruled that the municipal council had no authority to impose additional requirements such as a first-level university degree and professional experience in specific fields, as these exceeded the scope of the qualification prerequisites stipulated in Section 18a(1) of the Act on Municipal Establishment.¹⁸ The assessment of two divergent judgments issued by the same body reveals a violation of the principle of material equality and disrupts the principle of legal certainty. Given these interpretative ambiguities, it would be appropriate *de lege ferenda* to clarify the qualification requirements for holding the office of the chief controller.

We concur with Tekeli, who considers it appropriate *de lege ferenda* to introduce a legislative solution into the Act on Municipal Establishment „*to incorporate an explicit statutory authorization, on the basis of which the municipal council would be entitled, when announcing the election, to determine, in accordance with the needs of the specific municipality, stricter qualification requirements than those currently required by the Act on Municipal Establishment, including, where appropriate, a requirement of previous professional experience for candidates for the position of chief municipal controller. The introduction of such statutory authorization would also address the arguments of those opposing the tightening of qualification requirements directly in the text of the Act on Municipal Establishment, who claim that in smaller municipalities with part-time chief controllers, individuals with higher education are not interested in applying for the position. A legislative solution in the form of statutory authorization for the municipality to establish stricter requirements for candidates for the position of chief municipal controller would be legitimate and legally acceptable.*”¹⁹

3. Election of the Chief Controller – Legal Aspects of the Establishment of the Employment Relationship

The legal-labour status of the chief controller in the local self-government of the Slovak Republic has undergone significant legislative development, the primary aim of which was to strengthen their institutional independence and ensure the stability and efficiency of the control activity. In the original legislation of the Act on Municipal Establishment, the chief controller was appointed by the municipal council upon the proposal of the mayor, and their term of office was not time-limited. Such a mechanism weakened the independent position of the chief controller, since their appointment to office was directly linked to the decision of the executive body of the municipality, which increased the risk of personal dependence on the leadership of the self-government. To eliminate this situation, a fundamental change was introduced by the amendment of Act No. 295/1992 Coll. The appointment of the chief controller by the municipal council on the proposal of the mayor was replaced by an election by the municipal council. Another major legislative change came into effect on 1 January 2002 through the adoption of

¹⁸ Rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 29.9.2010, sp. zn. 5Sžo/91/2010 a Rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 8.2.2011, sp. zn. 3Sžo/153/2010.

¹⁹ TEKELI, J., HOFFMANN, M. and TOMÁŠ, L. Zákon o obecnom zriadení. Komentár. 2. Bratislava: Wolters Kluwer SR s.r.o., 2021, p.680. ISBN 978-80-571-0359-2.

Act No. 453/2001 Coll., which introduced a six-year term of office for the chief controller. This legal provision aimed to minimize the personnel dependence of the chief controller on the election cycles of municipal authorities.²⁰

According to the current wording of Section 18 of the Act on Municipal Establishment, the chief controller is elected and dismissed by the municipal council for a term of six years. In general, election is considered the most democratic method of filling public functions, and in the context of self-government, its application is justified, especially for the creation of municipal bodies such as the mayor and municipal councillors. On the other hand, this method of selection may not be optimal for functions that require high professional qualifications and a degree of independence from municipal authorities. In this context, it is therefore worth considering whether the fact that the chief controller is elected and dismissed by the municipal council does not create a hypothetical risk of dependence on the authority that is simultaneously the subject of their control activities. In accordance with Section 12(7) of the Act on Municipal Establishment, the municipal council has a quorum if more than half of all councillors are present. However, the election of the chief controller requires a special quorum. According to Section 18a(3) of the Act, the election of the chief controller requires the consent of more than half of all municipal councillors, i.e., an absolute majority. This increased quorum underlines the importance and significance of the vote to elect the chief controller. The same quorum requirement applies to the revision of this decision, specifically when voting on the dismissal of the chief controller. If only one candidate applies for the position and does not receive an absolute majority of all councillors' votes in the first round, the second round does not take place, and the municipal council is required to announce new elections.²¹ Since the entry into force of the Labour Code in 2002, election to the position of chief controller no longer establishes an employment relationship. Its establishment is conditional upon the conclusion of an employment contract. In accordance with labour law terminology, the beginning of the function is considered the day specified as the commencement of work, which also represents the day the employment relationship of the chief controller is established, in accordance with Section 46 of the Labour Code. The legal-labour status of the chief controller requires the existence of an employment relationship, and the law explicitly excludes the possibility of agreements on work performed outside of an employment relationship.²² The Act on Municipal Establishment as *lex specialis* establishes the obligation to conclude a written employment contract, which represents a bilateral legal act between the parties to the employment relationship. Section 18a(7) of the Act on Municipal Establishment establishes the obligation of the mayor to conclude an employment contract with the elected chief controller. This obligation represents a statutory exception to the general principle of the voluntariness of the formation of an employment relationship, which forms a basic premise of the Labour Code. According to this principle, the formation of an employment relationship is conditional upon mutual agreement between the employer and the employee. However, in the case of the chief controller, the legal regulation establishes a special obligation on the part of the mayor, who is explicitly required by law to conclude an employment contract with the elected candidate. A problematic situation regarding the conclusion of the employment contract may arise if the mayor refuses to recognize the elected candidate's entitlement and does not conclude the

²⁰ ORGONÍK, P. Postavenie hlavného kontrolóra obce a jeho pracovno-právny pomer v zmysle platných zákonov. In: *Združenie hlavných kontrolórov miest a obcí Slovenskej republiky* [online]. [Accessed 27.02.2025]. Available at: <https://zhk.sk/clanky/111>.

²¹ POLIAK, L. Hlavný kontrolór obce – vybrané problémy. In: *Studia Iuridica Cassoviensia* [online]. 2016, vol. 4, no. 1, pp. 71–72. [Accessed 25 April 2025]. ISSN 1339-3995. Available from: https://sic.pravo.upjs.sk/files/7_poliak_-_hlavny_kontrolor_obce.pdf.

²² TEKELI, J. and HOFFMANN, M. *Zákon o obecnom zriadení : komentár*. 1. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-8168-034-2.

contract. Such conduct may be motivated by personal disputes, political disagreement, or other subjective factors.

To eliminate such situations, Section 18a(7) of the Act on Municipal Establishment explicitly imposes the obligation on the mayor to conclude an employment contract with the elected chief controller, thereby preventing potential obstructive actions by the executive power of the municipality. According to Srebalová and Filip section 18a(7) of the Act on Municipal Establishment reflects this application problem and imposes a legal obligation on the mayor to conclude a contract with the elected candidate. However, should the employment contract not be concluded within the statutory time limit, the elected candidate for chief controller has the right to pursue his legal claim to an employment relationship through an action in court. The court decision would thus replace the mayor's expression of will and become the constitutive element of the labour law relationship between the municipality and the chief controller.²³ In such a case, a judicial decision would represent the legal basis for the creation of the employment relationship between the municipality and the chief controller, replacing the missing will of the mayor in concluding the contract.²⁴ It is also legitimate to consider the criminal liability of the mayor, particularly with regard to the possible fulfillment of the elements of the criminal offense of obstruction of an official's duty under Section 327 of Act No. 300/2005 Coll., the Criminal Code. In this context, it is also necessary to emphasize that the chief controller, in the performance of their function, has the status of a public official. This means that if a criminal offense is committed against them during the performance of their duties, it is considered an aggravating circumstance, since it is a crime committed against a public official. This fact may have a significant impact on the assessment of the seriousness of the unlawful conduct and its criminal consequences. In this context, the solution should not only be the sanctioning of the mayor but primarily the introduction of a legislative mechanism to prevent situations in which the employment relationship of a lawfully elected chief controller does not arise due to a violation of the law.

In accordance with Section 18a(7) of the Act on Municipal Establishment, the mayor of the municipality is obliged to conclude an employment contract with the elected chief controller no later than on the day following the end of the term of office of the previous chief controller. The law also stipulates that the first day of work shall be the day following the end of the previous chief controller's term of office. It follows that two individuals cannot simultaneously hold the position of chief controller in the same municipality, as the legislation explicitly sets the start date of employment as the day after the conclusion of the previous controller's term. This day also marks the beginning of the term of office of the newly elected chief controller. Given the mandatory nature of the second sentence of Section 18a(7) of the Act on Municipal Establishment, the date of commencement of work cannot be subject to agreement between the mayor and the elected candidate. This legal provision represents a deviation from the general regulation of the Labour Code, which stipulates that the employment relationship begins on the date agreed upon in the contract. In accordance with Section 43 of the Labour Code, the employer is obliged to agree with the employee on the essential elements of the employment contract, including the type of work and its brief description, place of work, agreed date of commencement, and wage conditions, unless covered by a collective agreement. Neither the Labour Code nor other labour law regulations explicitly define the term "*type of work*" or the exact way of its determination between the parties.²⁵ The term itself implies a generic

²³ SREBALOVÁ, M. and FILIP, S. Slovak self-governments' legislative aspects of the possibilities in dealing with nuclear and other extraordinary events. In: *Lex Localis – Journal of Local Self-Government* [online]. 2022, vol. 20, no. 3, pp. 545–563. [Accessed 25 June 2025]. DOI 10.4335/20.3.545-563.

²⁴ ŽOFČINOVÁ, V. and KRÁL, R. Obec v pozícii zamestnávateľa v legislatíve Slovenskej republiky. In: *GRANT Journal* [online]. [Accessed 28 February 2025]. Available from: <https://www.grantjournal.com/issue/0302/PDF/0302kral.pdf>.

²⁵ BARANCOVÁ, H. and SCHRONK, R. *Pracovné právo*. Bratislava : Sprint vfra, 2002. ISBN 80-88848-97-0.

classification of the work. In the case of the chief controller, the type of work is clearly defined as the performance of internal control within the scope of the municipality's authority, and their specific tasks and competencies are laid down in the Act on Municipal Establishment. Another essential element of the employment contract is the place of work. Relevant in determining the place of work is also the nature of the work performed. In the employment contract of the chief controller, the place of work is the specific municipality where they carry out their control activities.²⁶ The commencement date of the chief controller deviates from the general regulation laid down in the Labour Code, which presumes its determination by agreement between the employer and the employee. In the case of the chief controller, the commencement date is strictly determined by law as the day following the end of the term of the previous controller, in order to ensure continuity of control activities.²⁷ This legal regulation represents an interference with contractual freedom and a deviation from standard employment relationships. Another deviation can be identified in the method of determining wage conditions. While Section 43(2) of the Labour Code allows for wage conditions to be agreed upon through a collective agreement, in the case of the chief controller, wage conditions are strictly determined by law. The amount of salary of the chief controller is established ex lege by Section 18c of the Act on Municipal Establishment.

In accordance with Section 11(4)(j) of the Act on Municipal Establishment, the decision on the salary and bonuses of the chief controller falls within the exclusive competence of the municipal council. The salary of the chief controller is determined based on legally established criteria, which are binding for the municipality. As of 1 April 2018, the law defines the salary of the chief controller as *“the average monthly wage of an employee in the economy of the Slovak Republic for the previous calendar year multiplied by a coefficient depending on the population of the municipality as of 31 December of the previous calendar year according to data from the Statistical Office of the Slovak Republic.”*²⁸ The coefficients for determining the salary range from 1.15 to 2.78 depending on the number of inhabitants. These criteria apply even if the chief controller has a part-time contract, with the salary adjusted proportionally.²⁹ According to Section 18c(4) of the Act on Municipal Establishment, the municipal council may also approve a monthly bonus for the chief controller of up to 30 % of their monthly salary, with the amount determined by the criteria specified in the relevant table. Bonuses, like the salary, are paid retrospectively, i.e., for work already performed.

4. Working Time of the Chief Municipal Controller and Entitlement to Leave

In accordance with Section 85(1) of the Labour Code, working time is defined as the period during which the employee is available to the employer, performs work, and fulfils obligations arising from the employment relationship. The legal regulation of working time through generally binding legal provisions and their mandatory nature is perceived as a guarantee of the protective function of labour law, particularly with regard to the employee's availability for dependent work and the definition of rest periods.

According to Section 18a(6) of the Act on Municipal Establishment, it is possible to agree on a shorter working time for the chief controller than the statutory weekly working time. In accordance with the Labour Code, this refers to the working time set by the employer for the employee within the limits of the statutory 40-hour working week. The duration of the reduced working time of the chief controller is determined by the competent municipal authority,

²⁶ BARANCOVÁ, H. and SCHRÖNK, R. *Pracovné právo*. Bratislava: Sprint v.f.a., 2002. ISBN 80-88848-97-0.

²⁷ TEKELI, J. and HOFFMANN, M. *Zákon o obecnom zriadení: komentár*. 1. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-8168-034-2.

²⁸ Section 18c(1) of the Act on Municipal Establishment.

²⁹ Section 18c(2) of the Act on Municipal Establishment.

namely the municipal council. When concluding the employment contract with the chief controller, the mayor is obliged to respect the decision of the municipal council. In order to ensure legal certainty and to protect the status of the chief municipal controller, it is, in accordance with Section 18a(6) of the Act on Municipal Establishment, possible for the municipal council to reduce the controller's working time only before the announcement of the election. If the municipal council does not determine the duration of the shorter working time of the chief controller before the announcement of the election, the legal interpretation is accepted whereby the last legal status applies. This means that the working time of the newly elected chief controller will be the same as that of the previous chief controller. As for changes to the working time during the term of office of the chief controller, the Act on Municipal Establishment does not explicitly provide for such a possibility, and changes to agreed working conditions are only possible based on mutual agreement of the contractual parties in accordance with Section 54 of the Labour Code. An increase in working time during the term of office should represent an exceptional measure, which must be duly justified by extraordinary circumstances.³⁰

A fundamental and long-standing issue in the legal regulation of the status of the chief controller is the absence of a statutory minimum working time. The Act on Municipal Establishment does not restrict the municipal council in determining the reduced working time of the chief controller, which in practice—especially in smaller municipalities—leads to extremely low working time allocations (e.g., 0.1 or 0.05 full-time equivalent). These working time arrangements are often not based on the actual need and scope of control activities but rather on the financial possibilities of the municipality. The result is that the working time and remuneration do not allow for proper and responsible performance of control activities, which leads to a formal fulfilment of the position of the chief controller without achieving its actual purpose. *De lege ferenda*, it would be appropriate to consider introducing a minimum working time for chief controllers depending on the number of inhabitants in a given municipality. According to Tekeli and Hoffman³¹, the optimal minimum extent of the function of the chief controller would be 20%. This proposal is based on the assumption that such a level of working time would ensure the effective and proper performance of control activities.

The entitlement to take leave is closely related to the labour-law entitlements of the chief controller (as a municipal employee). The Act on Municipal Establishment does not separately regulate the leave entitlement of the chief controller; therefore, Section 103 of the Labour Code applies subsidiarity. From the perspective of the principle of equal treatment, it would be contrary to good morals if the chief controller of the municipality were disadvantaged in terms of leave entitlements compared to other municipal employees. At the same time, the right regulated by the Labour Code to financial compensation for unused leave does not, without a decision of the municipal council, constitute a legal claim of the chief controller. For this reason, the chief controller cannot seek judicial protection of this right, even though it is a subjective right arising from the Labour Code.³²

5. Termination of employment and termination of the office of Chief Controller

Unlike the "*standard means*" of terminating an employment relationship under the Labour Code, the Act on Municipal Establishment, as a *lex specialis*, distinguishes between the termination of office and removal from office. A special regulation on this matter is not

³⁰ TEKELI, J. and HOFFMANN, M. *Zákon o obecnom zriadení: komentár*. 1. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. p. 776. ISBN 978-80-8168-034-2.

³¹ TEKELI, J. and HOFFMANN, M. *Zákon o obecnom zriadení: komentár*. 1. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. p. 776. ISBN 978-80-8168-034-2.

³² Nález III. Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 587/2007-13.

necessary, since Section 18a(8) of the Act on Municipal Establishment expressly stipulates that the employment relationship of the chief controller terminates on the date of termination of their office. The Act also enumerates the grounds that result in the termination of the chief controller's office. In accordance with Section 18a(8) of the Act on Municipal Establishment, the office of the chief controller shall terminate:

- a) By resignation
- b) By removal from office
- c) Upon expiry of the term of office
- d) By death or a declaration of death
- e) On the day a final judgment is issued on the deprivation or restriction of legal capacity
- f) On the day a final judgment is issued convicting the controller of an intentional criminal offence
- g) On the day the performance of an incompatible office under Section 18(2) of the Act on Municipal Establishment begins

Although these legal facts differ in their legal nature, they have the same legal consequence—the termination of the chief controller's office.

Upon the termination of the chief controller's office, the current legislation does not take into account the institute of severance pay in relation to labour-law entitlements. In 2004, a governmental draft amendment to the Act on Municipal Establishment was submitted to the National Council of the Slovak Republic. The proposed amendment sought to introduce a provision into Section 18a of the Act stating that: *"If a chief controller who held the office on the day of the election and was a candidate for reappointment is not re-elected by the municipal council, their employment relationship with the municipality shall terminate upon the expiry of the term of office, and they shall be entitled to severance pay in the amount of two monthly salaries"*.³³

Currently, the institute of severance pay is not recognised in the case of the termination of the office of the chief controller. In this context, it is necessary to refer to the nature of the institute of severance pay as defined by labour law scholarship. Its primary purpose is to provide compensation from the employer to the employee in cases where the employment relationship is terminated prematurely and not due to the employee's fault, but rather due to circumstances on the employer's side. In such cases, severance pay serves as protection against a social risk the employee did not cause.³⁴ From the perspective of labour law, introducing the payment of severance pay upon the termination of the office of the chief controller by law is difficult to justify. In practice, this issue creates space for various legal interpretations and alternative approaches to assessing the entitlement of the chief controller to severance pay.

II. INTERNAL CONTROL SYSTEM OF MUNICIPALITIES IN THE CZECH REPUBLIC

The system of internal control can be categorized into two basic models – centralized and decentralized. The Czech Republic, similar to the Slovak Republic, belongs to countries with a decentralized model of internal control. In countries with decentralized control systems, internal control mechanisms in public entities are typically clearly defined in their legal framework. In the Czech Republic, internal control is primarily regulated by Act No. 255/2012 Coll., on Control (Control Procedure Act), and Act No. 320/2001 Coll., on Financial Control in Public Administration, as amended.

³³ Vládny návrh zákona z 2004, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

³⁴ BARANCOVÁ, H. and SCHRONK, R. *Pracovné právo*. Bratislava: Sprint vfra, 2002. ISBN 80-88848-97-0.

As highlighted by Satola, within the framework of public administration, municipalities represent key territorial units of local self-government that are entrusted with the provision of public services and the promotion of socio-economic development within their jurisdictions.³⁵ Control carried out by local self-government should therefore serve as feedback in the administration and management of towns and municipalities. This approach is primarily enshrined in Act No. 128/2000 Coll., on Municipalities (hereinafter referred to as the “*Municipalities Act*”), and Act No. 250/2000 Coll., on Budgetary Rules of Territorial Budgets.

According to Rektorík et al.³⁶, the control of municipal activities in the Czech Republic is carried out by several entities, including:

- a) **Municipal council.** It performs control over all tasks of the municipality arising from its competence, especially compliance with generally binding ordinances, handling complaints, notifications, and petitions. It also emphasizes legality, efficiency, and economy in the management of municipal property and funds. This control concerns all activities of the municipality as a territorial self-governing unit and is performed through the council and its committees.
- b) **Municipal board.** It carries out control over the tasks arising from resolutions of the municipal council within its independent competence. It may establish commissions as initiative and advisory bodies. It also reviews measures adopted by the municipal office and commissions in the area of independent competence and sets rules for handling complaints and petitions.
- c) **Mayor of the municipality.** Responsible for the control of activities entrusted to them by law or the organizational rules. Within their competence, they are entitled to take measures to address identified issues.
- d) **Municipal office secretary.** This position is established in municipalities with authorized municipal offices and municipalities with extended competence. The secretary is responsible to the mayor for fulfilling the tasks of the municipal office in both independent and delegated competence. The secretary manages and controls the organizational units of the municipality, unless otherwise specified by the council.
- e) **Financial and audit committee.**

In comparison with the Slovak Republic, where the institution of the chief controller ensures extensive control activities of local self-government, the situation in the Czech Republic is different. The Czech legal system does not recognize the term “*chief controller*.” Despite the absence of this specific position, there are bodies whose task is to oversee the management and efficiency of the use of municipal property. Control functions are entrusted primarily to collegial supervisory bodies – committees operating within the municipal council. As stated by Horzinková and Novotný in the book *Základy organizace veřejné správy v ČR*, the municipal council is authorized to establish committees as needed, with some having a mandatory character under Section 117(2) of the Municipalities Act.³⁷ Among these mandatory committees are the financial and audit committees, which serve as initiative and supervisory bodies of the council. The financial and audit committees hold a special position among the council’s committees, as the law grants them, in addition to the tasks explicitly entrusted by the council, further competences exercised independently of its direct mandate. By requiring the

³⁵ SATOLA, Ľ. Local Offer of Public Services in the Perception of Municipalities’ Residents. In: *International Scientific Days 2018: Towards Productive, Sustainable and Resilient Global Agriculture and Food Systems*. Proceedings [online]. Prague: Wolters Kluwer, 2018, pp. 1403–1412. [Accessed 27 June 2025]. DOI 10.5897/jat2015.0182. Available from: <https://doi.org/10.15414/isd2018.s.6.02>.

³⁶ REKTORÍK, J. et al. *Kontrolní systémy správy a veřejného sektoru*. 1st ed. Prague: Ekopress, 2003. 212 pp. EAN 8086119726.

³⁷ HORZINKOVÁ, E. and NOVOTNÝ, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. Prague: Aleš Čeněk s.r.o., 2014. ISBN 978-80-7380-459-6.

establishment of financial and audit committees, the law presumes the existence of two separate bodies of the municipal council. Given that the legislation does not establish any barriers to a member of the audit committee also being a member of the financial committee, the possibility of both committees having identical personnel composition cannot be ruled out.³⁸ According to Section 118(2) of the Municipalities Act, the number of committee members must always be odd, and both the financial and audit committees must have at least three members. Membership in a committee is incompatible with holding executive positions in the municipality, specifically those of the mayor, deputy mayor, municipal office secretary, and employees responsible for budgetary and accounting matters.

Under Section 119(2) of the Municipalities Act, the financial committee is authorized *ex lege*, i.e., even without explicit authorization by the municipal council, to control the management of municipal property and financial resources and also perform other tasks assigned by the municipal council. The audit committee is, under Section 119(3)(a) and (b) of the Municipalities Act, authorized to monitor the implementation of resolutions of the municipal council and the municipal board, if established, as well as to supervise compliance with legal regulations by other committees and the municipal office in the area of independent competence of the municipality. In addition, it carries out other control tasks based on a mandate from the municipal council. The practical difference in the activities of the audit and financial committees lies mainly in the subject matter of the control activity, with the audit committee primarily focusing on legality, while the financial committee also assesses the economy of the use of financial resources.

In accordance with Section 119 of the Municipalities Act, after the audit is carried out, the committee prepares a report containing a detailed description of the subject of the audit, identified deficiencies, and proposed measures to remedy them. This report is then signed by the committee member who conducted the audit together with the employee concerned. Once completed, the report is submitted to the municipal council along with the relevant statements of the affected bodies or employees.

1. The Financial and Audit Committees in the Czech Republic as a Parallel to the Position of the Chief Controller in the Slovak Republic

The Financial and Audit Committees may be regarded, in terms of ensuring municipal oversight, as the institutional parallel to the chief controller in the Slovak Republic. Both entities play a key role in ensuring transparency and legality in municipal financial management, monitoring compliance with legal regulations, and promoting the efficient use of public funds. Despite their functional similarity, these control mechanisms differ significantly in their organizational and operational frameworks. The following table systematically summarizes the key differences and common features of the municipal Financial and Audit Committees in the Czech Republic and the position of the chief controller in Slovak municipalities.

³⁸ GAJDOŠOVÁ, P. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků*. Prague: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly [online]. [Accessed 28 February 2025]. Available from: <https://mv.gov.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx?q=Y2hudW09MQ%3D%3D>.

Table 1: Comparison of the Financial and Audit Committees in the Czech Republic with the Chief Controller in the Slovak Republic

	Financial and Audit Committee of the Czech Republic Act No. 128/2000 Coll., on Municipalities	Chief Controller of the Slovak Republic Act No. 369/1990 Coll., on Municipal Establishment
Legal Status	Organ of municipal council	Employee of the municipality
Election	By an absolute majority of all members of the municipal council	By an absolute majority of all members of the municipal council
Term of Office	Not explicitly stipulated by law	6 years
Exercise of control	Collective performance of control	Individual performance of control
Degree of Independence	Organizational and functional dependence on the municipal council	Institutionally guaranteed independence by law
Qualification requirements	Not explicitly stipulated by law	completed secondary education
Scope of Competence	Control of financial management, legality, compliance with applicable regulations and resolutions	Control of financial management, legality, and compliance with applicable regulations and resolutions

Source: own elaboration

Based on the information in the table, it can be stated that when comparing the position of the chief municipal controller in the Slovak Republic with the financial and audit committees in the Czech Republic, a key common element can be identified: in both cases, the control bodies are elected by an absolute majority of the municipal council. However, a significant difference lies in their organizational and functional structure. In the Czech Republic, the municipal council establishes the financial and audit committees as its initiative and control bodies, which are collective in nature and consist of at least three members. Their powers are derived from the law, and they carry out control activities primarily on the basis of mandates from the council. In contrast, in Slovakia, the chief municipal controller functions as an independent individual control authority who holds the status of an employee in relation to the municipality. The term of office of the chief controller is clearly set by law at six years, thus ensuring independence from the municipal council, whose term lasts four years. In the Czech Republic, the Act on Municipalities does not explicitly regulate the term of office of the financial and audit committees. However, given the nature of these bodies, whose existence directly depends on the municipal council, it may be inferred that their term ends simultaneously with the term of the council, i.e., upon the expiry of the mandates of individual council members in accordance with Section 55(2)(d) of Act No. 491/2001 Coll., on Elections to Municipal Councils and on Amendments to Certain Acts. This conclusion is further supported by the fact that, pursuant to Section 117(4) of the Act on Municipalities, the chair of the committee must always be a member of the municipal council. The legislation thus presupposes a direct linkage between the term of the municipal council and that of its committees. The Act on Municipalities also does not explicitly regulate qualification requirements for committee membership. This matter is entirely left to the discretion of the municipal council, which typically takes into account local customs and the capacity of the

particular municipality when selecting candidates.³⁹ Conversely, in the case of the chief municipal controller in the Slovak Republic, the legislation explicitly stipulates the requirement of at least a complete secondary education. This requirement is of a mandatory nature, meaning it cannot be altered or tightened through subordinate legislation or municipal council resolutions.

Among the similarities, it may also be noted that neither the chief controller nor the financial and audit committees have the authority to adopt binding measures or impose sanctions in the event of a violation of the law. Their competence is limited to carrying out control activities and submitting findings to the competent authorities.

When comparing competencies and functions, significant parallels can be identified between the chief municipal controller in the Slovak Republic and the financial and audit committees in the Czech Republic. Although the Czech legal system does not recognize the term "*chief municipal controller*," the financial and audit committees provide a comparable level of oversight of municipal financial management. This demonstrates that each legal system shapes its control mechanisms in accordance with its own legislative and institutional traditions. These models reflect the specific characteristics of local governance and establish a framework within which municipalities exercise effective oversight of the use of public funds.

III. CONCLUSION

Modern theories of public administration emphasize the principles of efficiency, transparency, legality, and economy, which form the foundation of the concept of good governance.⁴⁰ In order to implement these principles in practice, public administration must be equipped with appropriate management and control tools. In this context, internal control plays a crucial role. The European Commission, in its document „*Internal Control Framework*”, defines internal control as a process that assists organizations in achieving set objectives, ensuring economy and legality, and in preventing and addressing fraud.⁴¹ Despite legislative progress in this area, in many cases a comprehensive implementation of internal control systems in local self-government is still lacking. This is primarily due to persistent organizational and cultural barriers that hinder the necessary reforms in the field of control activities.⁴²

Internal control in local self-government is essential for ensuring transparent financial management, the efficient use of public funds, and compliance with legal regulations. In the Slovak Republic, the position of the chief controller of the municipality represents a unique component of the internal control system, combining an independent control function with the status of a municipal employee. In comparison with the Czech model—where internal control in local self-government is carried out by collective bodies—the Slovak model is characterised by a significantly individualised form of internal control.

Based on the conducted legal analysis, the first research question, focused on the systematic nature and coherence of the legal regulation of the labour law status of the chief municipal controller, cannot be confirmed. The current legal framework suffers from significant

³⁹ GAJDOŠOVÁ, P. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků*. Prague: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly [online]. [Accessed 28 February 2025]. Available from: <https://mv.gov.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx?q=Y2hudW09MQ%3D%3D>.

⁴⁰ BARBIER, L. and TENGEH, R.K. Literature review of public administration and good governance from 1890 to 2023. In: *Jurnal Transformative* [online]. 2023, vol. 9, no. 1, pp. 43–65. [Accessed 25 June 2025]. Available from: <https://doi.org/10.21776/ub.transformative.2023.009.01.3>.

⁴¹ EUROPEAN COMMISSION. *Revision of the Internal Control Framework*. [online]. 2017. [Accessed 25 June 2025]. Available from: https://commission.europa.eu/system/files/2018-10/revision-internal-control-framework-c-2017-2373_2017_en.pdf.

⁴² NARDO, M.T. The Local Authorities Control System: Ongoing Practices and Enduring Challenges. In: *Rivista trimestrale di diritto pubblico* [online]. 2024, no. 1, pp. 146–176. [Accessed 25 June 2025]. Available from: <https://www.irpa.eu/en/article/the-local-authorities-control-system-ongoing-practices-and-enduring-challenges/>.

shortcomings, as its systematic and comprehensive treatment is insufficient. The complex relationship between the Labour Code and special regulations results in a lack of clarity in practical application. At the same time, it is evident that the labour law regulation of certain aspects is very limited, far from being consolidated in a single legal source, and in some cases is entirely absent from generally binding legal regulations. This creates space for varying, and at times even purposive, legal interpretations by municipalities. For these reasons, it is essential to call on the Slovak legislator to revise the legal framework governing the labour law status of the chief municipal controller in order to ensure greater systematicity and legal clarity in the exercise of internal control within local self-government.

Based on the conducted comparative analysis, the second research question cannot be confirmed either. The Czech model, based on collective committees of the municipal council, allows for greater flexibility in their composition; however, it is less firmly anchored in law and significantly dependent on the discretion of the municipal council. In contrast, the Slovak model, represented by the institution of the chief municipal controller, demonstrates a higher degree of independence and legal certainty, primarily due to the legally guaranteed six-year term of office and institutional separation from municipal council bodies. While in the Czech model the committees are organizationally subordinate to the council, the chief controller in Slovakia acts as an autonomous and independent authority. Although both models perform a comparable range of control activities, the Slovak legal framework establishes more stable conditions for the exercise of independent and transparent internal control.

KEY WORDS

internal control in self-government, chief controller, municipality, labour law, committees

KLÚČOVÉ SLOVÁ

vnútorná kontrola v samospráve, hlavný kontrolór, obec, pracovné právo, výbory

BIBLIOGRAPHY:

1. BARANCOVÁ, H. and SCHRÖNK, R. *Pracovné právo*. Bratislava: Sprint v.fra, 2002, p. 399. ISBN 80-88848-97-0.
2. BARANCOVÁ, H. et al. *Zákonník práce. Komentár. 1.* Bratislava: C.H.Beck, 2019. ISBN 9788089602460.
3. BARBIER, L. and TENGEH, R.K. Literature review of public administration and good governance from 1890 to 2023. In: *Jurnal Transformative* [online]. 2023, vol. 9, no. 1, pp. 43–65. [Accessed 25 June 2025]. Available from: <https://doi.org/10.21776/ub.transformative.2023.009.01.3>
4. BOUFOUNOU, P., MANOLOPOULOS, D., DROGKARIS, P. and MICHALOPOULOS, V. Enhancing Internal Control Mechanisms in Local Government Organizations: A Crucial Step towards Mitigating Corruption and Ensuring Economic Development. In: *Economies* [online]. 2024, vol. 12, no. 4. [Accessed 25 June 2025]. DOI 10.3390/economies12040078. Available from: <https://doi.org/10.3390/economies12040078>
5. Dôvodová správa k návrhu zákona z roku 2009, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.
6. DROGALAS, G., KARAGIORGOS, T. and ARAMPATZIS, K. Factors associated with Internal Audit Effectiveness: Evidence from Greece. In: *Journal of Accounting and Taxation* [online]. 2015, vol. 7, no. 6, pp. 113–122. [Accessed 25 June 2025]. DOI 10.5897/jat2015.0182. Available from: <https://doi.org/10.5897/jat2015.0182>

7. EUROPEAN COMMISSION. *Revision of the Internal Control Framework*. [online]. 2017. [Accessed 25 June 2025]. Available from: https://commission.europa.eu/system/files/2018-10/revision-internal-control-framework-c-2017-2373_2017_en.pdf
8. GAJDOŠOVÁ, P. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků*. Prague: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly [online]. [Accessed 28 February 2025]. Available from: <https://mv.gov.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnymz-mocnenim.aspx?q=Y2hudW09MQ%3D%3D>
9. HORZINKOVÁ, E. and NOVOTNÝ, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. Prague: Aleš Čeněk s.r.o., 2014. ISBN 978-80-7380-459-6.
10. KOVÁČOVÁ, E. *Kontrola ako záruka zákonnosti a ústavnosti pri výkone verejnej správy*. Banská Bystrica : Belianum, 2016. ISBN 9788055712024.
11. KRAJČÍK, M., ALSHATTI SCHMIDT, D. and BARÁTH, M. Hybrid Work Model: An Approach to Work–Life Flexibility in a Changing Environment. In: *Administrative Sciences* [online]. 2023, vol. 13, no. 6, p. 150. [Accessed 25 June 2025]. DOI 10.3390/admsci13060150. Available from: <https://doi.org/10.3390/admsci13060150>
12. Nález III. Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 587/2007-13.
13. NARDO, M.T. The Local Authorities Control System: Ongoing Practices and Enduring Challenges. In: *Rivista trimestrale di diritto pubblico* [online]. 2024, no. 1, pp. 146–176. [Accessed 25 June 2025]. Available from: <https://www.irpa.eu/en/article/the-local-authorities-control-system-ongoing-practices-and-enduring-challenges/>
14. ORGONÍK, P. Postavenie hlavného kontrolóra obce a jeho pracovno-právny pomer v zmysle platných zákonov. In: *Združenie hlavných kontrolórov miest a obcí Slovenskej republiky* [online]. [Accessed 27.02.2025]. Available at: <https://zhk.sk/clanky/111>
15. POLIAK, L. Hlavný kontrolór obce – vybrané problémy. In: *Studia Iuridica Cassoviensia* [online]. 2016, vol. 4, no. 1, pp. 71–72. [Accessed 25 April 2025]. ISSN 1339-3995. Available from: https://sic.pravo.upjs.sk/files/7_poliak_-_hlavny_kontrolor_obce.pdf
16. RADBRUCH, G. *Rechtsphilosophie*. Stuttgart: Koehler, 1973, p. 289. ISBN 978-3874251136.
17. Rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 29.9.2010, sp. zn. 5Sžo/91/2010 a rozhodnutie zo dňa 8.2.2011, sp. zn. 3Sžo/153/2010.
18. REKTOŘÍK, J. et al. *Kontrolní systémy správy a veřejného sektoru*. 1st ed. Prague: Ekopress, 2003. 212 pp. EAN 8086119726.
19. ŠĀRĀRU, C.S. and POPA TACHE, C.E. Evaluating today's multi-dependencies in digital transformation, corporate governance and public international law triad. In: *Cogent Social Sciences* [online]. 2024, vol. 10, no. 1, p. 2370945. [Accessed 25 June 2025]. DOI 10.1080/23311886.2024.2370945. Available from: <https://doi.org/10.1080/23311886.2024.2370945>
20. SATOLA, Ł. Local Offer of Public Services in the Perception of Municipalities' Residents. In: *International Scientific Days 2018: Towards Productive, Sustainable and Resilient Global Agriculture and Food Systems. Proceedings* [online]. Prague: Wolters Kluwer, 2018, pp. 1403–1412. [Accessed 27 June 2025]. DOI 10.5897/jat2015.0182. Available from: <https://doi.org/10.15414/isd2018.s6.02>
21. SREBALOVÁ, M. and FILIP, S. Slovak self-governments' legislative aspects of the possibilities in dealing with nuclear and other extraordinary events. In: *Lex Localis – Journal of Local Self-Government* [online]. 2022, vol. 20, no. 3, pp. 545–563. [Accessed 25 June 2025]. DOI 10.4335/20.3.545-563.

22. TEKELI, J. Vybrané aspekty pracovného pomeru hlavného kontrolóra obce. In: *Judikaty info* [online]. 2010 [Accessed 25 February 2025]. Available from: <https://www.judikaty.info/cz/document/article/2368/>
23. TEKELI, J. and HOFFMANN, M. *Kontrola v obecnej samospráve*. Bratislava: EUROKÓDEX, 2013. 280 pp. ISBN 978-80-89447-97-8.
24. TEKELI, J. and HOFFMANN, M. *Zákon o obecnom zriadení: komentár. 1.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. 776 pp. ISBN 978-80-8168-034-2.
25. TEKELI, J., HOFFMANN, M. and TOMÁŠ, L. *Zákon o obecnom zriadení. Komentár. 2.* Bratislava: Wolters Kluwer SR s.r.o., 2021. ISBN 978-80-571-0359-2.
26. Vládný návrh zákona z roku 2004, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
27. ŽOFČINOVÁ, V. *Pracovnoprávne vzťahy vo verejnej správe (delegovaná a subsidiárna pôsobnosť Zákonníka práce)*. Prague: Leges s.r.o., 2021. ISBN 9788075025777.
28. ŽOFČINOVÁ, V. and KRÁL, R. Obec v pozícii zamestnávateľa v legislatíve Slovenskej republiky. In: *GRANT Journal* [online]. [Accessed 28 February 2025]. Available from: <https://www.grantjournal.com/issue/0302/PDF/0302kral.pdf>
29. Zákon č.369/1990 Zb. o obecnom zriadení
30. Zákon č.552/2003 Z. z.o výkone práce vo verejnom záujme
31. Zákon č.311/2001 Z. z. Zákonník práce
32. Zákon č. 128/2000 Sb. o obciach
33. Zákona č. 491/2001 Sb., o voľbách do zastupiteľstiev obcí a o zmene některých zákonů.

CONTACT DETAILS OF THE AUTHORS

doc. JUDr. Vladimíra Žofčinová, PhD.

ORCID: 0000-0002-2095-1685

Associate professor

Pavol Jozef Šafárik University in Košice,

Faculty of Public Administration,

Department of Public Law Disciplines

Popradská 66, 040 11 Košice

Phone number: +421 55 234 5125

E-mail: vladimira.zofcinova@upjs.sk

Mgr. Natália Melegová

ORCID: 0009-0000-8527-8666

Ph.D. student

Pavol Jozef Šafárik University in Košice,

Faculty of Public Administration,

Department of Public Law Disciplines

Popradská 66, 040 11 Košice

Phone number: +421 55 234 5143

E-mail: natalia.melegova@student.upjs.sk

RECENZIA / REVIEW

**SLEZÁKOVÁ, ANDREA, HAJNIŠOVÁ, EDITA A KOL.:
FINANČNÉ PRÁVO PRE POSLUCHÁČOV
NEPRÁVNICKÝCH FAKÚLT**

Bratislava: C. H. Beck, 2025,
ISBN: 978-80-8232-061-2, s. 280

<https://doi.org/10.33542/SIC2025-2-14>

Začiatkom kalendárneho roka 2025 obohatil slovenský knižný trh významný odborný titul – učebnica *Finančné právo pre poslucháčov právnických fakúlt*, ktorú pod vedením JUDr. Andrey Slezákovej, PhD., LL.M. (München) a JUDr. Edity Hajnišovej, PhD. pripravil široký kolektív odborníkov v zložení JUDr. Mgr. Slávka Gunárová, PhD., Ing. Ailina Hanková, Ing. Pavol Matyasovszky, JUDr. Peter Mikloš, JUDr. Peter Pénzeš, PhD., LL.M., Mgr. Filip Tubler, JUDr. Ing. Zuzana Turčanová, JUDr. Lenka Vačoková, PhD., JUDr. Mária Veterníková, PhD., a JUDr. Ing. Martin Winkler, PhD.

Učebnica je určená predovšetkým študentom právnických odborov, ktorí potrebujú získať základné, no zároveň systematické a aktuálne poznatky o finančnom práve ako dynamickom a komplexnom právnom odvetví.

Všeobecná časť – úvod do problematiky

Úvodné kapitoly publikácie ponúkajú propedeutický pohľad na význam a miesto finančného práva v systéme verejného práva. Finančné právo je prezentované ako normatívny rámec regulujúci spoločensko-ekonomické vzťahy, ktoré vznikajú v súvislosti s tvorbou, rozdeľovaním a využívaním verejných peňažných fondov. Autori dôsledne reflektujú aktuálne trendy ako digitalizácia, inovačné nástroje a rastúci význam finančného trhu, ktoré ovplyvňujú vývoj finančnoprávnej regulácie.

Všeobecná časť učebnice pozostáva z viacerých kapitol, ktoré na seba logicky nadväzujú. Prvá kapitola objasňuje význam právneho vzdelávania v tejto oblasti, nasleduje historický exkurz do dejín finančného práva a jeho inštitútov, kde čitateľ získava prehľad o vývoji od prvotných štátnych útvarov až po súčasné štruktúrované systémy. Kapitola o financiách a ich úlohe v rámci štátnej funkcie zdôrazňuje, že financie a peniaze sú prepojené, ale nejde o totožné pojmy – financie sú nositeľmi konkrétnych verejných funkcií a cieľov.

Značnú pozornosť si zaslúži kapitola o systéme finančného práva a jeho prameňoch. Autori v nej čitateľsky prístupne vysvetľujú rozdiel medzi materiálnymi a formálnymi prameňmi práva, čím poskytujú dôležité východisko pre pochopenie právnych základov finančnej regulácie.

Nasledujú kapitoly venované finančnoprávnym normám a vzťahom, ako aj finančnej kontrole a subjektom finančného práva. Práve kapitola o subjektoch je považovaná za „jadro“ všeobecnej časti – poskytuje dôležité východiská na pochopenie práv a povinností, ktoré môžu jednotlivé subjekty nadobúdať a realizovať vo finančnoprávných vzťahoch.

Osobitná časť – praktická aplikácia finančného práva

Druhá polovica učebnice sa venuje jednotlivým pododvetviám finančného práva. Kapitola o rozpočtovom práve predstavuje základné princípy verejného rozpočtovania a úlohu štátu v

hospodárení s verejnými zdrojmi. Na ňu plynulo nadväzuje daňové právo – autori tu poukazujú na význam daní ako nástroja hospodárskej politiky, vrátane ich stimulačných a regulačných funkcií. Uvádzajú príklady daňových stimulov v oblasti ekologických technológií či podpory malého podnikania.

Nasleduje kapitola o poplatkovom práve, colnom práve (s rozlíšením hmotnoprávnej a procesnej roviny), menovom práve (vrátane špecifik vyplývajúcich z členstva Slovenska v eurozóne) a devízovom práve. Každé pododvetvie je spracované prehľadne a didakticky vhodne – tak, aby aj čitateľ bez predchádzajúceho právneho vzdelania dokázal pochopiť základnú logiku právnej regulácie.

Publikáciu uzatvára kapitola o práve finančného trhu, ktoré je v súčasnosti jedným z najdynamickejších sa rozvíjajúcich segmentov finančného práva. Autori dôsledne rozpracúvajú vzťahy na finančných trhoch, reguláciu činností subjektov pôsobiacich na týchto trhoch a špecifiká právnej ochrany investorov.

Záver a hodnotenie

Učebnicu možno jednoznačne označiť za hodnotný edukačný zdroj, ktorý sprístupňuje komplexné a systematizované poznatky z oblasti finančného práva študentom mimo právnického prostredia. Štruktúra publikácie je logická a prehľadná, jednotlivé kapitoly na seba nadväzujú v tematicky a didakticky vhodnom poradí. Každá kapitola zároveň obsahuje jasné definície, príklady z praxe a odkaz na relevantnú legislatívu.

Za mimoriadnu pridanú hodnotu možno považovať zloženie autorského kolektívu – spojenie akademického prostredia s odborníkmi z praxe zaručuje vysokú odbornú úroveň, ako aj praktickú uplatniteľnosť poznatkov.

Učebnica *Finančné právo pre poslucháčov neprávnických fakúlt* je tak vítaným príspevkom do odbornej literatúry, a zároveň efektívnym nástrojom právneho vzdelávania pre široké spektrum študentov, ktorí sa potrebujú orientovať vo finančnoprávných otázkach moderného štátu.

Katarína Brocková¹

¹ Dr. habil. JUDr. Ing. LL.M., PhD., Ekonomická univerzita v Bratislave, Fakulta medzinárodných vzťahov, Slovenská Republika
University of Economics and Business, Faculty of International Relations, Bratislava, Slovak Republic.