ISSN 1339-3995 | VOLUME 13.2025 | No. 1
EV 219/23/EPP

UNIVERZITA
P. J. ŠAFÁRIKA V KOŠICIACH
Právnická fakulta

STUDIA IURIDICA Cassoviensia

Editor-in-Chief:
assoc. prof. JUDr. Radomír Jakab, PhD.

Managing Editor:
Ing. Slavka Sedláková, PhD.

Editorial Committee:
assoc. 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 Bröstl, CSc.
Pavol Jozef Šafárik University in Košice, Faculty of Law, Slovak Republic
prof. JUDr. Jozef Čentéš, 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.1 / Publication date: March 24, 2025

© Pavol Jozef Šafárik University in Košice, Faculty of Law, Slovak Republic
ISSN 1339-3995, EV 219/23/EP

STUDIA IURIDICA Cassoviensia

OBSAH / TABLE OF CONTENTS

Obsah / Table of Contents.....2

Jakub Handrlica
Kosmické právo správní - Skica moderního právního odvětví
Space administrative law - a sketch of a modern branch of law.....4

Mária Havelková
Ženy na palube: transpozícia smernice o zlepšení rodovej vyváženosti
Women on board: transposition of the directive on improving gender balance.....20

Petr Horák
Rozhodování o zpeněžení předmětu zajištění při oddlužení v České republice
Decision-making on the monetisation of the collateral in the course of debt relief in the Czech Republic.....37

Matej Horvat
K právnej úprave predpojatosti zamestnanca správneho orgánu v správnom konaní
On legal regulation of bias of an employee of the administrative body in the administrative proceedings.....56

Michal Janovec
Právo finančního trhu, jeho definice a místo v právním systému
Financial market law, its definition, and place in the legal system.....70

Viktória Koľveková
Koncentrácia v exekučnom konaní a jej dôsledky v kontexte návrhu povinného na zastavenie exekúcie
Concentration in civil enforcement proceedings and its consequences in the context of a motion for a mandatory stay of enforcement.....87

Michal Kozieł
Udržitelný rozvoj veřejných financí v podmínkách České republiky
Sustainable development of public finances in the Czech Republic?.....104

Rastislav Král - Martin Vernarský - Viktória Adamov Kráľová
Alternatívne spôsoby riešenia sporov pri medzinárodnom posudzovaní vplyvov na životné prostredie
Alternative dispute resolution in international environmental impact assessment.....118

Zsófia Nagy - Andrea Erdősová
Otázka informovaného súhlasu náhradnej matky v kontexte dohôd o náhradnom materstve – autonómia a dôstojnosť
The issue of informed consent of the surrogate mother in context of surrogacy arrangements – autonomy and dignity 131

Ádám Pál - Michal Radvan
Kritická analýza novely českej dane z nehnuteľnosti z roku 2024
A critical review of the 2024 Czech property tax amendments.....149

Yevhen Pysmenskyy
Vývoj trestnoprávnej politiky Ukrajiny v období stanného práva a odborné úvahy o ňom
The development of Ukraine's criminal law policy under martial law and expert reflections on it.....166

Sylvia Tiryaki - Lukáš Mareček
Aplikácia univerzálnej jurisdikcie pri stíhaní vojnových zločinov a zločinov proti ľudskosti v Sýrii a možnosť jej uplatnenia na Slovensku
Application of universal jurisdiction in prosecuting war crimes and crimes against humanity in Syria and the possibility of its implementation in Slovakia.....191

Nelli Varga
Dilemy súdneho exekučného konania týkajúce sa rozhodovania o právach na styk dieťaťa s rodičom, ktorému nebolo dieťa zverené do osobnej starostlivosti v Maďarsku
Dilemmas of the judicial enforcement procedure regarding the decisions on the contact rights between the child and the noncustodial parent in Hungary.....213

Jozef Záhora
Procesné záruky pre deti, ktoré sú podozrivými alebo obvinenými v trestnom konaní
P*rocedural safeguards for children who are suspects or accused persons in criminal proceedings*.....232

KOSMICKÉ PRÁVO SPRÁVNÍ - SKICA MODERNÍHO PRÁVNÍHO ODVĚTVÍ

SPACE ADMINISTRATIVE LAW - A SKETCH OF A MODERN BRANCH OF LAW

Jakub Handrlica[1,2]

https://doi.org/10.33542/SIC2025-1-02

ABSTRAKT

V řadě evropských států byly v uplynulých letech přijaty nové vnitrostátní úpravy, jejichž cílem je stanovit právní rámce pro realizaci národních činností v kosmickém prostoru. Takové úpravy byly přijaty v Portugalsku (2019) a Lucembursku (2020), ve Slovinsku (2021), na Kypru (2023), v Lichtenštajnsku (2023) a nejnověji i na Slovensku (2024). Tyto úpravy nereflektují jenom intenzivní komercializaci kosmického prostoru, ale také rostoucí význam kosmických technologií pro moderní výkon správy. Tento článek představuje kosmické právo správní jako moderní právní odvětví, které reflektuje aktuální vývoj v oblasti kosmických technologií. Jeho cílem je představit jeho principy, které kosmické právo správní charakterizují jako svébytné odvětví a současně jej vymezují vůči jiným odvětvím. Toto vymezení kosmického práva správního má význam zejména pro další akademickou diskusi o tomto moderním právním odvětví u nás.

ABSTRACT

In several countries in Europe, new national legislation was adopted to provide a legal framework for national space activities. In the last decade, such national space acts were adopted in Portugal (2019), Luxembourg (2020), Slovenia (2021), Liechtenstein (2023), Cyprus (2023) and very recently also in Slovakia (2024). These new pieces of legislation have reflected both the intense commercialisation of space and the increasing importance of space technologies for modern administration. This article aims to outline space administrative law as a modern branch of law that reflects challenges arising from the deployment of new space technologies. Space administrative law is determined by its specific set of principles, which distinguish this branch of law from other similar branches.

I. ÚVOD

Úprava právních vztahů, které vznikají během činností v kosmickém prostoru, byla po dlouhá desetiletí doménou úpravy prostřednictvím mezinárodního práva veřejného.[3] Mezinárodními smlouvami byly v této oblasti upraveny zejména zásady činnosti států při výzkumu a využívání kosmického prostoru,[4] problematika pomoci astronautům a návratu

1 Prof. JUDr., Ph.D., DSc., Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Praha, Česká republika
Charles University, Faculty of Law, Prague, Czech Republic.
2 Člen Mezinárodního institutu pro kosmické právo (IISL).

3 Srov. VON DER DUNK, F.: Advanced Introduction to Space Law, Cheltenham: Edward Elgar, 2020, s. 14-39. Dále srov. LYALL, F., LARSEN, P.: Space law. A Treatise. 3rd ed., Milton Park: Routledge, 2024, s. 12-16 a LACHS, M. The Law of Outer Space. An Experience in Contemporary Law-Making. Reissued on the occasion of the 50th anniversary of the International Institute of Space Law. Leiden: Brill / Nijhoff, 2010, s. 11-17.

4 Srov. Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 40/1968 Sb., o Smlouvě o zásadách činnosti států při výzkumu a využívání k osmického prostoru včetně Měsíce a jiných nebeských těles.

předmětů, vypuštěných do kosmu,[5] mezinárodní odpovědnost za škody, způsobené kosmickými objekty[6] a problematika registrace kosmických objektů jednotlivými státy.[7] Lze konstatovat, že obsah těchto mezinárodních smluv v zásadě reflektoval stav výzkumu a využívání kosmu v 60. a 70. letech minulého století, kdy byl jedinou angažovanou entitou stát. Mezinárodní smlouvy, přijaté v oblasti využívání kosmického prostoru, proto stanovují povinnosti ve vztahu ke státům jako subjektům mezinárodního práva veřejného. V rámci mezinárodního práva veřejného se v této souvislosti etablovalo[8] zvláštní odvětví mezinárodního kosmického práva, které upravuje mezinárodně-právní režim využívání kosmického prostoru a zakládá práva a povinnosti států při tomto využívání.

Uplynulá dekáda ovšem přinesla zásadní proměny, co se týče celkového uspořádání entit, působících ve výzkumu a využívání kosmického prostoru. Tzv. nová kosmická éra (*New Space Era*) je charakteristická nejenom razantní komercializací kosmu, ale také masivním nástupem inovátorů a soukromých start-upů do kosmického průmyslu.[9] To je způsobeno zejména technologickým pokrokem, který umožňuje nasazení nových technologií, jakými jsou malé satelity a mikro-satelity. Jejich využití zahrnuje mezi jinými přenos dat, zajištění konektivity pro tzv. internet věcí (*internet of things*), produkci léků v kosmu (kosmická farmakologie) atd.[10] V budoucnu lze ovšem očekávat, že komerční subjekty budou také provozovat infrastruktury, nezbytné pro kosmické činnosti (*spaceporty*). Průmysl kosmických technologií dnes nezahrnuje pouze komerční subjekty, které aktivně realizují činnosti v kosmickém prostoru, ale také dodavatele technologií, investory do start-upů atd. Lze tedy konstatovat, že stát za této situace ztrácí své původní monopolní postavení ve sféře činností v kosmickém prostoru. Nová kosmická éra také přináší zvýšenou intenzitu vědeckých, výzkumných a vzdělávacích aktivit v kosmickém prostoru, které jsou realizovány univerzitami, výzkumnými ústavy, nebo clustery, složenými z komerčních a výzkumných entit. Nové kosmické technologie představují v neposlední řadě také významný nástroj v rozvoji infrastruktury tzv. chytrých měst (*smart cities*).[11] Malé satelity mají potenciál zajistit pro chytrá města nejenom robustní a spolehlivou konektivitu, ale také environmentální monitoring (včetně monitorování kvality vzduchu a zajišťování předpovědi počasí), monitoring dopravy (včetně monitoringu dopravních nehod) a zajištění veřejného pořádku a bezpečnosti.[12]

---

5 Srov. Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 114/1970 Sb., o Dohodě o pomoci kosmonautům a jejich návratu a o vrácení předmětů vypuštěných do kosmického prostoru.

6 Srov. Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 58/1977 Sb., o Úmluvě o mezinárodní odpovědnosti za škody způsobené kosmickými objekty.

7 Srov. Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 130/1978 Sb., o Úmluvě o registraci objektů vypuštěných do kosmického prostoru.

8 Srov. SANDEEPA BHAT, B., UKEY, D., VARIATH, A. (eds): International Space Law in the New Space Era: Principles and Challenges, Oxford: Oxford University Press, 2024, CINELLI, C. (ed): Regulation of Outer Space: International Space Law and the State, Milton Park/Torino: Routledge/Giappichelli Editore, 2024, LYALL, F., LARSEN, P.: Space law. A Treatise. 3rd ed., Milton Park: Routledge, 2024. Srov. také MALANCZUK, P. Space law as a branch of international law. In: Netherlands Yearbook of International Law, roč. 25, 1994, s. 143 – 180.

9 Srov. CLECK, P. Towards a new legal ecosystem for the exploitation of space. In: SMITH, L., BAUMANN, I., WINTERMUTH, S. (eds): Routledge Handbook of Commercial Space Law, Milton Park: Routledge, 2024, s. 5-23. Srov. také VERNILE, A. The Rise of Private Actors in the Space Sector, Heidelberg/Vienna/Dordrecht: Springer International, 2018, s. 71 – 79.

10 Srov. SHERBORNE, A. The Commercialisation of Space: An Overview of Legal Risks and Considerations. In: POZZA, M., DENNERLEY, J. (eds): Risk Management in Outer Space Activities, Heidelberg/Vienna/Dordrecht: Springer International, 2022, s. 19-46.

11 Srov. Dąbrowska, M. Satellite's new role in smart city infrastructure. In: IoT Now (24 June 2024), https://www.iot-now.com/2024/06/04/144699-satellites-new-role-in-smart-city-infrastructure/ .

12 Srov. SÁNCHEZ-CONCUERA, R., NUNEZ-MARCOS, A., ALMEIDA, A. et el. Smart cities survey: Technologies, application domains and challenges for the cities of the future. In: International Journal of Distributed Sensor Networks, roč. 19, č. 6, 2019, doi:10.1177/1550147719853984.

Výše uvedené technologické inovace představují pro právní úpravu jednoznačnou výzvu. Právní úprava se již nemůže omezovat výlučně na úpravu práv a povinností států v rovině mezinárodního práva veřejného.[13] Jednotlivé státy musí současně přijmout vlastní vnitrostátní úpravy kosmických činností (činností v kosmickém prostoru), které transparentně vymezí práva a povinnosti nestátních entit, jakými jsou komerční entity, inovátoři, start-upy, výzkumná centra, nebo municipality. Takové vnitrostátní úpravy doposud v Evropě přijalo například Švédsko (1982), Velká Británie (1986), Ukrajina (1996), Belgie (2005), Nizozemsko (2007), Francie (2008), Rakousko (2011), Dánsko (2016), Řecko (2017), Finsko (2018), Portugalsko (2019), Lucembursko (2020) a Slovinsko (2022). V r. 2023 byly vnitrostátní úpravy činností v kosmickém prostoru přijaty i na Kypru a v Lichtenštejnském knížectví. Legislativní práce na nových právních úpravách v této oblasti v současnosti probíhají ve Spolkové republice Německo, v Lotyšsku a ve Španělsku. V r. 2024 byla vnitrostátní úprava o regulaci činností v kosmickém prostoru přijata i na Slovensku.[14] I v plánu legislativních prací, zveřejněných polskou vládou, figuruje záměr předložit návrh zákona o kosmických činnostech Sejmu na podzim 2024. V červnu 2024 byla osnova budoucího zákona "o ekonomickém využívání kosmu" představena i v Itálii s tím, že paragrafové znění návrhu nové úpravy bylo italskému parlamentu předloženo na podzim toho samého roku. V současnosti se předpokládá, že nový italský zákon bude přijat v průběhu roku 2025.

Na tomto místě je také třeba zmínit, že přijetí právní úpravy kosmických činností je ve formě nařízení plánováno i na unijní úrovni. Návrh nového přímo aplikovatelného předpisu v této oblasti (*EU Space Law*) měl být původně zveřejněn v prvním pololetí 2024, ovšem v dubnu 2024 bylo ohlášeno odložení tohoto záměru.[15] Skutečností je, že řada evropských států v současnosti odkládá práce na vlastní vnitrostátní legislativě až do doby, kdy bude známý obsah nového unijního předpisu.[16]

Ačkoliv jsou všechny výše uvedené právní předpisy vnitrostátního charakteru, právní nauka se jim doposud nevěnovala ani z hlediska systematického, ani z hlediska komparativního. To platí nejenom pro zahraničí, ale i českou a slovenskou právní vědu. Odborná literatura u nás se proto právním aspektům využívání kosmu sice tradičně věnuje, ovšem v zásadě jenom z perspektivy mezinárodního práva veřejného.[17] Přijetí nového slovenského zákona o činnostech v kosmickém prostoru je dobrou příležitostí pro akademickou diskusi o tomto moderním právním odvětví v našem geografickém prostoru.

Tento článek představuje kosmické právo správní jako moderní odvětví vnitrostátního práva, které je produktem současného vývoje v oblasti kosmických technologií. Cílem tohoto článku je předložit argumenty pro tvrzení, že v důsledku internacionalizace a vzájemného ovlivňování

---

[13] HANDRLICA, J. Advent of space administrative law in Europe. In: Acta Universitatis Carolinae Iuridica, roč. 70, č. 2, s. 2024, s. 121 – 131.

[14] Zákon č. 378/2024 Z. z., o regulácii vesmírnych aktivít a o zmene a doplnení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 145/1995 Z. z. o správnych poplatkoch v znení neskorších predpisov. Zákon nabyl účinnosti dne 1. 2. 2025.

[15] Srov. JACOBS, B. Understanding the EU's Competence to Harmonise Space Law amid Publication Delays. In: Air & Space Law, roč. 49, č. 4/5, 2024, s. 1-28. Srov. také JACOBS, B. An Institutional Law Analysis of the European Commission's EU Space Law Proposal. In: Air & Space Law, roč. 49, č. 2, 2024, s. 135 - 164.

[16] Srov. CESARI, L., HANDRLICA, J., SANDULLI, A. Symposium on the »Golden Age of European Space Regulation«. In: The Lawyer Quarterly, roč. 14, č. 4, 2024, s. 442.

[17] Z nejnovější publikované literatury srov. např. SVIATKIN, I. Vývoj mezinárodního kosmického práva: otázky vlastnictví při těžbě nerostných surovin na Měsíci a asteroidech, Praha: Wolters Kluver. 2023. Problematice se u nás pravidelně věnují učebnice mezinárodního práva veřejného. Srov. např. SEIDL-HOHENVELDERN, I. Mezinárodní právo veřejné. 3. vyd. Praha: Aspi/Wolters Kluwer, 2006, s. 220 – 221. Ze starší literatury srov. např. MALENOVSKÝ, J. Otazníky kosmického práva: Kosmický prostor. In: Letectví a kosmonautika, roč. 54, č. 22, 1978, s. 865-867 a tentýž, Otazníky kosmického práva: Kosmické objekty. In: Letectví a kosmonautika, roč. 57, č. 10, 1981, s. 383-385. Ze slovenské odborné literatury srov. např. MRÁZ, S. Medzinárodné kozmické právo. In: Medzinárodné vzťahy, roč. 9, č. 2, 2011, s. 89-102 a JANKUV, J. Kľúčové momenty vývoja, súčasná podoba a inštitucionálne zabezpečenie medzinárodnoprávneho režimu kozmického priestoru a nebeských telies. In: Societas et iurisprudentia, roč. 5, 2017, č. 2, s. 50 - 84.

vnitrostátních právních úprav můžeme mluvit o kosmickém právu správním jako o homogenním odvětví, které disponuje identickými základními rysy v různých jurisdikcích. Homogenitu kosmického práva správního v Evropě v budoucnosti nesporně dále prohloubí přijetí unijní legislativy v této oblasti (část II.). Tato tvrzení jsou dále podpořena výčtem principů kosmického práva správního, které jsou v současnosti sdíleny v celé řadě vnitrostátních úprav (část III.). Tento článek se dále věnuje vymezením kosmického práva správního stricto sensu a largo sensu, které se v zásadě odvíjí od legislativního uchopení problematiky kosmických činností a od právní tradice v konkrétní jurisdikci.

II. ETABLOVÁNÍ KOSMICKÉHO PRÁVA SPRÁVNÍHO

Kosmické právo správní nepředstavuje odvětví mezinárodního práva veřejného, resp. mezinárodního kosmického práva. Jedná se o odvětví vnitrostátního práva, které upravuje právní vztahy mezi státem na straně jedné a fyzickými, resp. právnickými osobami na straně druhé.[18] Typicky se může jednat o vztahy mezi státem na straně jedné a (i) soukromými entitami, využívajícími kosmický prostor za účelem komerčních aktivit, (ii) vědeckými, výzkumnými a vzdělávacími institucemi, (iii) mezinárodní organizací, která má příslušný orgán státu notifikovat určité informace dle mezinárodní smlouvy.

Úkolem kosmického práva správního je vytvořit transparentní podmínky pro využívání kosmického prostoru prostředky vnitrostátního práva. Současně je ovšem nutné poznamenat, že kosmické právo správní se v jednotlivých jurisdikcích etablovalo nejenom pod silným vlivem technologického pokroku, ale také pod silným vlivem internacionalizace. Právě tento původ kosmického práva správního je důvodem pro to, že o něm můžeme mluvit jako o homogenním odvětví moderního práva. K etablování kosmického práva správního v jednotlivých jurisdikcích došlo pod vlivem tří faktorů, které působí současně a vzájemně se ovlivňují. Díky těmto faktorům lze tvrdit, že kosmické právo správní nemá izolovaný, v každé jurisdikci svébytný charakter. Těmito faktory jsou následující:

1) promítnutí závazků, plynoucích z mezinárodních smluv, do vnitrostátního práva,
2) vliv osnovy modelového zákona o kosmických činnostech, připraveného pod gescí Mezinárodního právnického svazu,
3) vzájemné ovlivňování vnitrostátních právních řádů.

Ad 1)

Mezinárodní smlouvy, které byly přijaty v oblasti výzkumu a využívání kosmického prostoru, neupravují per se vztahy správního práva.[19] Tyto smlouvy vymezují primárně povinnosti států jako subjektů mezinárodního práva veřejného. Na tomto místě lze uvést Smlouvu o zásadách činnosti států při výzkumu a využívání kosmického prostoru včetně Měsíce a jiných nebeských těles (dále jen *Kosmická smlouva*), která ve svém čl. VI. stanovuje, že „*smluvní státy nesou mezinárodní odpovědnost za národní činnost v kosmickém prostoru včetně Měsíce a jiných nebeských těles, ať již tuto činnost provádí vládní organizace nebo nevládní instituce, a za to, že národní činnost se provádí v souladu s ustanoveními obsaženými v této smlouvě. Činnost nevládních institucí v kosmickém prostoru včetně Měsíce a jiných nebeských těles povoluje a trvale kontroluje příslušný smluvní stát*.“ Kosmická smlouva tedy

[18] Srov. HANDRLICA, J. Nejnovější tendence v kosmickém právu správním. In: FRUMAROVÁ, K., MELOTÍKOVÁ, P. (eds): Pocta Vladimíru Sládečkovi, Praha: Leges, 2024, s. 129 – 138.

[19] Srov ISNARDI, C. Problems with Enforcing International Space Law on Private Actors. In: Columbia Journal of Transnational Law, roč. 58, č. 2, 2020, s. 508 – 512. Ze starší literatury srov. DIEDERIKS-VERSCHOOR, I., GORMLEY, W. The Future Legal Status of Nongovernmental Entities in Outer Space. In: Journal of Space Law, roč. 5, č. 1/2, 1977, s. 125 – 156 a REIJNEN, G. Outer Space Law and Private Enterprise in Outer Space. In: Houston Journal of International Law, roč. 2, č. 1, 1977, s. 65 – 76.

na straně jedné vymezuje, že stát nese mezinárodní odpovědnost za realizaci veškerých národních činností, dále pak zakotvuje požadavek, aby jakákoliv činnost nevládní entity byla předmětem povolení a následné trvalé kontroly. Úmluva o registraci objektů vypuštěných do kosmického prostoru (dále jen *Úmluva o registraci*) dále stanovuje povinnost smluvních stran vést vnitrostátní rejstřík kosmických objektů, registrovat v něm kosmické objekty vypuštěné na oběžnou dráhu kolem Země nebo mimo ni (čl. II) a notifikovat je generálnímu tajemníkovi Organizace spojených národů (čl. IV).

Nastíněné závazky státu musí být promítnuty do vnitrostátní úpravy. Na straně jedné stát musí dostát svému závazku vytvořit režim *povolování, registrace a trvalé kontroly*. Tyto závazky lze ve vnitrostátní úpravě realizovat jenom prostřednictvím předpisů správního práva.[20] Na straně druhé musí stát zajistit, aby povinnosti plynoucí z mezinárodního práva veřejného byly při využívání kosmického prostoru dodržovány i držiteli povolení. I to může být ve vnitrostátním právu zajištěno jenom prostřednictvím předpisů správního práva a jak ve formě povinností, plynoucích z uděleného povolení, nebo obecné povinnosti. Nová slovenská úprava kosmických činností výše uvedené reflektuje tím, že po žadateli o povolení požaduje čestné prohlášení o tom, že jím zamýšlené činnosti nebudou v rozporu s mezinárodními závazky Slovenské republiky.[21]

Nutnost promítnutí mezinárodně-právních závazků do vnitrostátní legislativy současně implikuje, že předpisy kosmického práva správního zahrnují vymezení základních pojmů a institutů z mezinárodního kosmického práva. Takovými jsou např. *kosmický prostor, kosmický objekt, kosmická činnost atd.*

Ad 2)

Osnova modelového zákona o činnostech v kosmickém prostoru (*Sofia Guidelines for a Model Law on National Space Legislation, dále jen Sofijská modelová osnova*) byla připravena pod gescí Výboru pro kosmické právo (*Space Law Committee*), ustanoveného Mezinárodním právnickým svazem (*International Bar Association, IBA*). Práce na osnově modelového zákona byly zahájeny na berlínském kongresu Mezinárodního právnického svazu v r. 2004 a trvaly až do r. 2010, kdy se konal kongres v nizozemském Haagu.[22] Finální verze osnovy byla přijata na 75. kongresu Mezinárodního právnického svazu, který se konal v bulharské Sofii 30. srpna 2012.[23] Proto je v mezinárodním prostředí známá pod jménem *Sofia Guidelines*. Z uvedeného plyne, že Sofijská modelová osnova je dokumentem, který byl jak vytvořen, tak i přijat mezinárodní asociací *privátního* charakteru.[24] Nejedná se tedy o dokument, který by byl pramenem mezinárodního práva veřejného. Sofijská modelová osnova tedy nemá *per se* závaznou povahu.

Význam této osnovy spočívá v její autoritativnosti. Ta plyne primárně z několik dekád trvající vzájemné spolupráce mezi Výborem pro kosmické právo (*Space Law Committee*) a Výborem pro využívání kosmu, jež působí v rámci Organizace spojených národů (*United Nations Committee for the Peaceful Uses of Outer Space*). Autoritativní charakter Sofijské

[20] Srov. Gerhard, M. Commentary to Article VI. In: HOBE, S., Schmidt-Tedd, B., Schrogl, K. (eds.): Cologne Commentary on Space Law. Vol. I. Cologne: Carl Heymanns Verlag, 2009, s. 103 – 125.

[21] Zákon č. 378/2024 Z. z., o regulácii vesmírnych aktivít, § 3 odst. 2 písm. f.

[22] V mezidobí byl návrh diskutován na kongresech Mezinárodního právnického svazu, které se konaly v kanadském Torontě (2006) a v brazilském Rio de Janeiru (2008). Dále srov. MARBOE, I. The Influence of the Work of the ILA's Space Law Committee on the Development of International Law. In: KESSEDIJAN, C., DESCAMPS, O., FABRIZI, T. (eds): Au service du droit international. Les 150 ans de l'Association de droit international, Paris: Éditions Panthéon-Assas, 2023, s. 535-550.

[23] Text Sofijské modelové osnovy byl otištěn v International Law Association (ed), Report of the 75th ILA Conference in Sofia, International Bar Association (IBA), 2012, s. 307-313.

[24] Srov. ZHAO, Y. Soft Laws Relating to Space Activities. In: SANDEEPA BHAT, B., UKEY, D., VARIATH, A. (eds): International Space Law in the New Space Era: Principles and Challenges, Oxford: Oxford University Press, 2024, s. 183 – 203.

modelové osnovy je dále zdůrazněn skutečností, že všechny po r. 2012 přijaté vnitrostátní úpravy v Evropě se obsahem této osnovy ve výrazné míře inspirovaly. Míra této inspirace současně závisí na obsahu vnitrostátní kosmické strategie jednotlivých států – např. jak Portugalsko, tak i Kypr v současnosti plánují zřízení vlastního *spaceportu*, co obsah jejich legislativy významně utváří.[25]

Autoritativnost Sofijské modelové osnovy může být demonstrována na otázce, jak se jednotlivé vnitrostátní úpravy vypořádaly s konstruováním podmínek pro vydání povolení k činnostem v kosmickém prostoru. Kosmická smlouva stanovuje, že stát má kosmické činnosti nevládních entit podmínit svým povolením a podrobit je trvalé kontrole.[26] Sofijská modelová osnova obsah podmínek, jejichž splnění má být vnitrostátní legislativou vyžadováno za účelem udělení povolení, dále specifikuje a rozpracovává[27] a to následujícím způsobem:

- žadatel o povolení musí být finančně a technicky způsobilý provádět zamýšlené kosmické činnosti,
- zamýšlené kosmické činnosti nezpůsobí škodu na Zemi a/nebo v kosmickém prostoru,
- zamýšlené kosmické činnosti budou prováděny tak, že v maximální možné míře zamezí vzniku kosmického odpadu,
- zamýšlené kosmické činnosti budou realizovány v souladu se standardy bezpečnosti,
- zamýšlené kosmické činnosti budou realizovány v souladu s národními bezpečnostními zájmy,
- zamýšlené kosmické činnosti budou realizovány v souladu s mezinárodně-právní závazky státu a v souladu s jeho zahraniční politikou,
- žadatel je povinen se řídit pravidly stanovenými Mezinárodní telekomunikační unií (ITU) pro přidělování frekvencí a orbitálních pozic,
- společně se žádostí o povolení musí žadatel doložit, že si zajistil pojištění odpovědnosti pro případ škod, způsobených jím prováděnými činnostmi v kosmickém prostoru s tím, že toto pojištění musí trvat po celou dobu výkonu povolené činnosti.

Skutečností je, že všechny vnitrostátní právní úpravy, přijaté v uplynulých několika letech v Evropě, recipovaly výše uvedené schéma podmínek a dále jej upravily ve vazbě na konkrétní jurisdikci. Tak je tomu jak u slovinské právní úpravy z r. 2022[28], u obou právních úprav, přijatých v r. 2023 – kyperské[29] a lichtenštejnské[30] a také u nové slovenské právní úpravy.[31]

Ad 3)

Dalším faktorem, který vede k tezi o homogenitě kosmického správního práva v jednotlivých vnitrostátních úpravách, je vzájemné ovlivňování se jednotlivých právních řádů.[32] Toto vzájemné ovlivňování lze demonstrovat na následujících příkladech:

Za prvé, již samotné práce na Sofijské modelové osnově (srov. výše) byly silně ovlivněny komparativní studií *Towards a harmonized approach for national space legislation in Europe*, která vznikla ve spolupráci kolínského Institutu pro letecké a kosmické právo (*Institut für*

[25] Srov. HANDRLICA, J. A New Space Law for Cyprus. In: Rivista del Diritto della Navigazione, roč. 93, č. 2, 2024, s. 528 – 536.
[26] Kosmická smlouva, čl. VI.
[27] Sofia Guidelines for a Model Law on National Space Legislation, čl. 4.
[28] Zakon o vesoljskih dejavnostih, čl. 5.
[29] Ο περί Διαστήματος Νόμος του 2023, čl. 8.3.
[30] Gesetz vom 5 Oktober 2023 über die Genehmigung von Weltraumaktivitäten und die Registrierung von Weltraumgegenständen, čl. 5.
[31] Zákon č. 378/2024 Z. z., o regulácii vesmírnych aktivít, § 3 odst. 2 písm. f.
[32] Srov. HANDRLICA, J. Advent of space administrative law in Europe. In: Acta Universitatis Carolinae Iuridica, roč. 70, č. 2, s. 2024, s. 121 – 131.

Luftrecht und Weltraumrecht)[33] a Centra pro leteckou a kosmickou dopravu *(Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt e. V.*). Tato komparativní studie identifikovala základní komponenty (building blocks) existujících vnitrostátních právních úprav, jejichž obsah a koncipování byl následně převzat jak v osnově modelového zákona, tak i v jednotlivých později přijatých vnitrostátních úpravách.[34] Těmito komponenty jsou (i) povolovací režim, (ii) režim dohledu nad kosmickými činnostmi, (iii) režim odpovědnosti a obligatorního pojištění, (iv) režim registrace.

Vzájemné ovlivňování mezi vnitrostátními právními úpravami probíhá i po přijetí osnovy modelového zákona o činnostech v kosmickém prostoru v r. 2012. Skutečností totiž je, že i osnova ponechává při formulování konkrétních zákonných ustanovení jednotlivým státům určitou míru diskrece. Např. důvodová zpráva[35] k lichtenštejnskému zákonu z r. 2023 uvádí, že u koncipování několika ustanovení lichtenštejnský zákonodárce přímo převzal úpravu, která již předtím existovala v lucemburské úpravě z r. 2020.[36] Konkrétně se jedná o například o úpravu finanční kredibility žadatelů o povolení kosmických činností, která má za cíl zajistit, aby v kosmickém průmyslu působily pouze finančně stabilní subjekty. Návrh zákona o kosmických činnostech, který je v době dokončení tohoto článku projednáván v italském parlamentu, referuje o řadě jiných inspiračních zdrojů – zejména o úpravě rakouské, americké a japonské.[37]

Na tomto místě lze ještě uvést, že v budoucnosti je možné počítat ještě se čtvrtým faktorem, který bude působit na homogenitu kosmického práva správního v Evropě. Tímto faktorem bude přímo aplikovatelná unijní úprava, která by měla *pro futuro* stanovit minimální standardy v této oblasti tak, aby v různých jurisdikcích neexistovaly neodůvodněné rozdíly.

III. PRINCIPY KOSMICKÉHO PRÁVA SPRÁVNÍHO

Homogenní charakter kosmického práva správního lze dále demonstrovat na skutečnosti, že vnitrostátní úpravy, které byly přijaty v různých státech v uplynulých desetiletích, v zásadě sdílejí společné principy. Tyto principy sice vycházejí a reflektují mezinárodní kosmické právo[38], jsou ovšem relevantní pro vztahy správního práva. Jedná se o následující:

1) princip dodržování závazků, plynoucích z mezinárodního práva veřejného,
2) princip povolování kosmických činností,
3) princip trvalé kontroly,
4) princip registrace,
5) princip podpory výzkumu, vědy a vzdělávání,
6) princip technologické neutrality.

---

33 Dnes Institut für Luftrecht, Weltraumrecht und Cyberrecht.

34 Srov. GERHARD, M., MOLL, K. The Gradual Change from "Building Blocks" to a Common Shape of National Space Legislation in Europe – Summary of Findings and Conclusions." In HOBE, S., SCHMIDT-TEDD, B., SCHROGL, K. (eds), Towards a Harmonised Approach for National Space Legislation in Europe, Cologne: Carl Heymanns Verlag, 2004, s. 28- 30.

35 Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend den Erlass eines Gesetzes über die Genehmigung von Weltraumaktivitäten und die Registrierung von Weltraumgegenständen (Weltraumgesetz; WRG) sowie die Abänderung des Beschwerdekommissionsgesetzes, Vaduz, 3rd April 2023, LNR 2023-432.

36 Srov. HANDRLICA, J. Liechtenstein's quest for space utilisation and its new Space Act. In: Ceridap, roč. 5, č. 4, 2024, s. 238 – 249.

37 Naopak důvodová zpráva k nově přijatému slovenskému zákonu o činnostech v kosmickém prostoru je poměrně stručná a žádné zmínky o inspiraci cizími právními řády neobsahuje. To ovšem neznamená, že by obsaho nového slovenského zákona jinými právními řády ovlivněn nebyl.

38 Srov. AOKI, S. Outer Space Treaty and Fundamental Principles. In: In: SANDEEPA BHAT, B., UKEY, D., VARIATH, A. (eds): International Space Law in the New Space Era: Principles and Challenges, Oxford: Oxford University Press, 2024, s. 66 – 85.

Ad 1)

Smluvní strany Kosmické smlouvy nesou dle jejího čl. VI mezinárodně-právní odpovědnost za národní kosmické činnosti, tj. za kosmické činnosti státu, tak i nestátních entit. Privatizace a komercializace kosmického prostoru proto implikuje nutnost, aby i komerční subjekty nesly ty samé povinnosti při výzkumu a využívání kosmu, jaké plynou státům. To lze realizovat pouze prostřednictvím vnitrostátní legislativy, která je způsobilá ukládat těmto entitám povinnosti.[39] Mezi principy kosmického práva správního proto stojí na prvním místě princip dodržování závazků, plynoucích z mezinárodního práva veřejného. Tento princip je v současnosti výslovně zakotven v několika evropských vnitrostátních úpravách. Jako příklad lze uvést lucemburskou právní úpravu z r. 2020[40], která ve svém čl. III stanovuje, že „*držitel povolení může činnosti v kosmickém prostoru realizovat jenom v souladu s uděleným povolením a se závazky Lucemburského velkovévodství, které plynou z mezinárodního práva.*“[41]

Princip dodržování závazků plynoucích z mezinárodního práva veřejného se současně týká i dvou dalších závazků plynoucích z Kosmické smlouvy. Ta ve svém čl. VII stanovuje, že „*každý smluvní stát, který vypouští nebo obstarává vypouštění objektů do kosmického prostoru včetně Měsíce a jiných nebeských těles, a každý smluvní stát, z jehož území nebo zařízení se objekt vypouští, je mezinárodně odpovědný za škody způsobené těmito objekty nebo jejich součástmi jiné smluvní straně nebo jejím fyzickým či právnickým osobám na Zemi, ve vzdušném prostoru nebo v kosmickém prostoru včetně Měsíce a jiných nebeských těles.*“ Tento závazek je ve vnitrostátní legislativě inkorporován: (i) provázáním povolení ke kosmickým činnostem s objektivní odpovědností držitele povolení za škody, způsobené jím provozovanými kosmickými objekty, (ii) režimem obligatorního pojištění, které musí trvat po celou dobu realizace povolené činnosti. Kosmická smlouva dále ve svém čl. VIII stanovuje, že “smluvní stát, v jehož rejstříku je objekt vypuštěný do kosmického prostoru zapsán, si zachovává jurisdikci a kontrolu nad tímto objektem a nad jeho celou posádkou po dobu, kdy se nachází v kosmickém prostoru nebo na nebeském tělese.” Tato jurisdikce státu nad kosmickými objekty mimo jiné implikuje, že je povinností státu minimalizovat v míře nejvýše možné vznik kosmického odpadu. Sofijská modelová osnova v této souvislosti obsahuje dvě ustanovení. Za prvé, povinnosti minimalizovat vznik kosmického odpadu je uložena také každému držiteli povolení ke kosmickým činnostem.[42] Za druhé, Sofijská modelová osnova také stanovuje, že držitel povolení má při minimalizaci vzniku odpadu postupovat také v souladu se standardy (international space debris mitigation standards), které přijaly příslušné mezinárodní organizace.[43] Ačkoliv tyto standardy nemají per se charakter závazného pramene mezinárodního práva veřejného, prostřednictvím vnitrostátní legislativy nabývají závaznosti vůči soukromým entitám.

Ad 2)

Princip povolování kosmických činností plyne z čl. VI Kosmické smlouvy, která výslovně vyžaduje, aby její smluvní státy podmínily realizaci činností v kosmickém prostoru nevládními entitami udělením povolení. Kosmická smlouva přitom nepředpokládá, že by povolování probíhalo na nadnárodní úrovni a ponechává detailní úpravu podmínek pro udělení povolení, stejně jako povolovacího procesu vnitrostátní úpravě smluvních stran.

---

[39] Srov. dále HENAKU, K. Private Enterprises in Space Related Activities: Questions of Responsibility and Liability. In: Leiden Journal of International Law, roč. 3, č. 1, 1990, s. 45 – 56.

[40] Loi du 15 décembre 2020 portant sur les activités spatiales.

[41] „L’opérateur autorisé ne peut exercer l’activité spatiale qu’en conformité avec les conditions de son autorisation et les obligations internationales du Grand-Duché de Luxembourg“.

[42] Sofia Guidelines for a Model Law on National Space Legislation, čl. 8.1.

[43] Ibid, čl. 8.2. (jedná se zejména o IADC Space Debris Mitigation Guidelines a UNCOPUOS Space Debris Mitigation Guidelines).

Na tomto místě je třeba zdůraznit, že termín *povolení* používá český překlad Kosmické smlouvy, publikovaný ve Sbírce zákonů. Smlouva samotná ve svém čl. XVII stanovuje, že autentické jsou ruský, čínský, anglický, francouzský a španělský text. Anglický text smlouvy používá termín *authorization*, ve francouzském textu je použit termín *authorisation*. Nelze tedy *prima facie* vycházet z toho, že by Kosmická smlouva používala termín povolení ve smyslu, jak jej zná tuzemské správní právo.[44] Čl. VI je třeba interpretovat tak, že vnitrostátní legislativa má podrobit realizaci kosmických činností preventivnímu zákazu s tím, že tento tyto činnosti lze realizovat na základě splnění vymezených podmínek. Realizace činností v kosmickém prostoru je vždy spojena s rizikem vzniku škod, stejně jako je spojena se zahraničně-bezpečnostními zájmy státu. Tyto faktory musí být předmětem vyhodnocení v povolovacím řízení. V jednotlivých evropských úpravách byl čl. VI Kosmické smlouvy inkorporován různými způsoby. Portugalská úprava z r. 2019 předpokládá jak povolení určitého konkrétního záměru (*licença unitária*), tak i povolení většího množství činností stejného charakteru (*licença global*).[45] Lichtenštejnská úprava z r. 2023 stanovuje, že některé kosmické činnosti, které vykazují nízkou míru rizika, postačuje toliko notifikovat.[46] Naopak, nová slovenská úprava předpokládá toliko jedinou povolovací modalitu, když stanovuje[47], že "*regulovanou vermírnou aktivitu lze vykonávat jenom na základě povolení, vydaného Ministerstvem dopravy.*"

Požadavek podmínit realizaci kosmických činností povolením musí být ve vnitrostátní úpravě dále promítnut v ustanoveních, která upravují podmínky pro změnu a odnětí povolení. Princip povolování kosmických činností je dále reflektován v ustanoveních, která upravují převod uděleného povolení na jiného držitele.

Ad 3)

Vedle principu povolení zakotvuje Kosmická smlouva ve svém čl. VI také princip trvalé kontroly. Vzájemná vazba mezi povolením a průběžnou kontrolou je známa i z úpravy jiných nebezpečných činností, např. v oblasti jaderného práva.[48] Princip trvalé kontroly reflektuje skutečnost, že činnosti v kosmickém prostoru nepostačuje toliko povolit, ale je třeba trvale na jejich realizaci dohlížet. Sofijská modelová osnova v této souvislosti doporučuje, aby vnitrostátní úprava stanovila, že jeden a ten samý orgán je příslušný jak pro vydávání povolení, tak pro výkon trvalé kontroly.[49] Lze konstatovat, že toto doporučení bylo reflektováno ve všech evropských vnitrostátních úpravách, přijatých po r. 2012.

Na tomto místě lze uvést, že princip trvalé kontroly bude v následujícím období předmětem reflexe v budoucí unijní úpravě kosmických činností. Ta bude muset mimo jiné upravit přípravy kolizí mezi jednotlivými kontrolními režimy v Evropě, které plynou ze skutečnosti, že subjekty podřízené jurisdikci státu A mohou získat povolení v jurisdikci státu B.[50] Ustanovení, které tyto kolizní situace upravují, již byly zakotveny např. v portugalské úpravě z r. 2019. Také návrh zákona o kosmických činnostech, který je v okamžiku finalizace tohoto příspěvku projednáván před italským zákonodárným sborem, obsahuje kolizní úpravu, která na výše popsanou situaci

[44] Srov. VON DER DUNK, F. The Origins of Authorisation: Article VI of the Outer Space Treaty and International Space Law. In: VON DER DUNK, F. (ed), National Space Legislation in Europe: Issues of Authorisation of Private Space Activities in the Light of Developments in European Space Cooperation. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2011, s. 3.

[45] Decreto-Lei n.º 16/2019 de 22 de janeiro, čl. 6.1.

[46] Gesetz vom 5 Oktober 2023 über die Genehmigung von Weltraumaktivitäten und die Registrierung von Weltraumgegenständen, čl. 6.

[47] Zákon č. 378/2024 Z. z., o regulácii vesmírnych aktivít, § 3 odst. 1.

[48] Srov. STOIBER, C., BAER, A., PELZER, N., TONHAUSER, W. Handbook on Nuclear Law. Vienna: International Atomic Energy Agency, 2003, s. 7 – 8.

[49] Sofia Guidelines for a Model Law on National Space Legislation, komentář k čl. 5.

[50] Srov. SÁNCHEZ ARANZAMEDI, M. Economic and Policy Aspects of Space Regulation in Europe. Vienna: European Space Policy Institute, 2009, s. 42 – 44.

reaguje.[51] Naopak, v nejnovější úpravě, přijaté v r. 2024 na Slovensku, jakékoliv kolizní ustanovení absentuje.

Ad 4)

Princip povolení je dále úzce svázán s principem registrace. Povolení je předpokladem pro vypuštění kosmického objektu. Úmluva o registraci ve svém čl. II.1. stanovuje, že jakmile je kosmický objekt vypuštěn na oběžnou dráhu kolem Země nebo mimo ni, zaregistruje vypouštějící stát kosmický objekt tím, že jej zapíše do příslušného rejstříku, který k tomu účelu povede. Mezinárodní kosmické právo tedy předpokládá, že stát povede rejstřík kosmických objektů a bude v něj průběžně provádět zápisy. Princip registrace je současně přímo provázán s principem trvalé kontroly.[52] protože Kosmická smlouva ve svém čl. VIII výslovně uvádí, že „*smluvní stát, v jehož rejstříku je objekt vypuštěný do kosmického prostoru zapsán, si zachovává jurisdikci a kontrolu nad tímto objektem a nad jeho celou posádkou po dobu, kdy se nachází v kosmickém prostoru nebo na nebeském tělese*."

Úmluva o registraci současně výslovně stanovuje, že o obsahu každého rejstříku a o podmínkách, za kterých bude veden, rozhodne stát registrace sám (čl. II.3.). Sofijská modelová osnova v této souvislosti obsahuje následující doporučení: (i) Vnitrostátní úprava má upravit existenci národního rejstříku kosmických objektů a současně stanovit, který orgán bude tento rejstřík vést. Sofijská osnova doporučuje, aby se jednalo o stejný orgán, který rozhoduje o povolení k činnostem v kosmickém prostoru.[53] Na tomto místě lze uvést, že tato doporučení byla přijata ve všech evropských úpravách, které byly v uplynulé dekádě přijaty. Národní rejstříky kosmických objektů tak v současnosti již existují např. v Portugalsku (*Registro de objetos espaciais*)[54], v Lucembursku (*Registre national des objets spatiaux*)[55], ve Slovinsku (*Register izstreljenih vesoljskih objektov*)[56], na Kypru (*Εθνικό μητρώο διαστημικών αντικειμένων*)[57] a také v Lichtenštejnském knížectví (*Register für Weltraumgegenstände*)[58] a na Slovensku (*Národný register vesmírnych objektov*).[59] (ii) Vnitrostátní úprava má upravit obligatorní zápis kosmického objektu do rejstříku a (iii) taxativní výčet zapisovaných údajů.[60] (iv) Tyto údaje mají být příslušným orgánem notifikovány generálnímu tajemníkovi Organizace spojených národů.

Na tomto místě lze uvést, že princip registrace je v současnosti uplatňován i v těch státech, které doposud nepřijaly vlastní komplexní vnitrostátní úpravu kosmických činností. Tak je tomu v současnosti např. v Itálii (*Registro nazionale degli oggetti lanciati nello Spazio*). Je to také případ České republiky (*Rejstřík kosmických objektů*).

Ad 5)

Podpora výzkumu, vědy a vzdělávání patří ve vztahu ke kosmickému prostoru mezi tradiční priority evropských států. To se projevuje i v ustanoveních jednotlivých vnitrostátních předpisů, které upravují kosmické aktivity. Tendencí je v právu pro výzkumné, vědecké a vzdělávací kosmické aktivity zakotvovat preferenční režim, který je zvýhodňuje ve srovnání s komerčními činnostmi soukromých entit. Portugalská úprava z r. 2019 předpokládá, že

---

51 Čl. 4.5.

52 Srov. HOFMANN, M. Registration of Space Objects. In: SANDEEPA BHAT, B., UKEY, D., VARIATH, A. (eds): International Space Law in the New Space Era: Principles and Challenges, Oxford: Oxford University Press, 2024, s. 122–142.

53 Sofia Guidelines for a Model Law on National Space Legislation, čl. 10.1.

54 Decreto-Lei n.º 16/2019, de 22 de janeiro, čl. 16.

55 Loi du 15 décembre 2020 portant sur les activités spatiales, čl. 15.

56 Zakon o vesoljskih dejavnostih, čl. 2.

57 Ο περί Διαστήματος Νόμος του 2023, čl. 9.

58 Gesetz vom 5 Oktober 2023 über die Genehmigung von Weltraumaktivitäten und die Registrierung von Weltraumgegenständen, čl. 14.1.

59 Zákon č. 378/2024 Z. z., o regulácii vesmírnych aktivít, § 9. K tomu srov. i přechodné ustanovení - § 18.

60 Sofia Guidelines for a Model Law on National Space Legislation, čl. 10.2 a 10.4.

prováděcí předpis pro povolování těchto činností stanoví speciální, zjednodušený postup.[61] Podporu vysílání vědeckého přístrojového vybavení (*payload*) do kosmického prostoru předpokládá i lichtenštejnská úprava z r. 2023, která pro tento typ kosmických činností vyžaduje pouhé ohlášení (*notifikaci*) k příslušnému orgánu.[62] Princip podpory výzkumu, vědy a vzdělávání je dále reflektován i v ustanoveních upravujících specifický režim obligatorního pojištění těchto aktivit.

Ad 6)

Posledním principem, který musí být na tomto místě zmíněn, je princip technologické neutrality. Jedná se o princip, který je v legislativě uplatňován v daleko širším rozsahu než jen v kosmickém právu správním.[63] Princip technologické neutrality nařizuje, že by si tvůrce legislativy neměl „vybírat vítěze“ v soutěži mezi alternativními technologiemi. O tom, které technologie se plošně rozšíří, by měli podle tohoto principu primárně rozhodovat mechanismy trhu, protože tím se zabezpečí nákladově nejefektivnější řešení. I přes celou řadu výhrad, které byly vůči principu technologické neutrality v obecné rovině vzneseny,[64] našel tento princip své uplatnění i v předpisech kosmického práva správního. Pro demonstraci tohoto tvrzení lze uvést znění preambule portugalské úpravy z r. 2019, která se výslovně k principu technologické neutrality hlásí. Portugalský normotvůrce tady objasňuje, že jeho záměrem bylo vytvořit právní rámec pro povolování kosmických činností, který bude technologicky neutrální, tj. bude moci být beze změn aplikován i ve vztahu k těm technologiím, které jsou v době jeho přijetí teprve ve stadiu vývoje – příkladem mohou být nanosatelity. Princip technologické neutrality tedy cílí nejenom na vytvoření transparentních a rovných podmínek, ale také na stabilitu a předvídatelnost právního řádu.

IV. SKICA KOSMICKÉHO PRÁVA SPRÁVNÍHO

Úkolem kosmického práva správního je vytvořit transparentní podmínky pro využívání kosmického prostoru prostředky vnitrostátního práva. V této souvislosti si je ovšem nutno položit otázku, kterou právní materii kosmické právo správní zahrnuje. Nejedná se přitom o otázku ryze akademickou.[65] Odpověď na tuto otázku má význam i pro legislativní činnost v této oblasti, která musí vymezit, které právní vztahy mají být novými předpisy o kosmických činnostech *pro futuro* upraveny.

Je možné konstatovat, že všechny evropské vnitrostátní úpravy, které byly ve zkoumané oblasti přijaty, zahrnuly základní komponenty, vymezené Sofijskou modelovou osnovou – tj. režim povolování, trvalého dohledu, režim registrace a odpovědnostní režim, včetně obligatorního pojištění. Tyto úpravy současně upravují i ustanovení, týkající se povinnosti držitelů povolení v maximálně možné míře minimalizovat kosmický odpad. Režim povolování je v těchto úpravách vzájemně provázán s režimem odpovědnosti držitele povolení za škody způsobené kosmickými objekty. Žadatel o povolení je na straně jedné povinen k žádosti o povolení realizace kosmických činností předložit doklad o sjednání pojištění, na straně druhé je povinen zajistit pojištění své odpovědnosti po celou dobu trvání svého oprávnění. Absence pojištění je přitom důvodem, který vede k odnětí povolení příslušným orgánem.

---

61 Decreto-Lei n.º 16/2019, de 22 de janeiro, čl. 8.4.

62 Gesetz vom 5 Oktober 2023 über die Genehmigung von Weltraumaktivitäten und die Registrierung von Weltraumgegenständen, čl. 6.1.b.

63 Srov. THOMPSON, M. The Neutralisation of Harmony. The Problem of Technological Neutrality, East and West. In: Boston University Journal of Science & Technology Law, roč. 18, č. 2, 2012, s. 303 – 342.

64 Srov. GREENBERG, B. Rethinking technology neutrality. In: Minnesota Law Review, roč. 100, č. 4, 2016, s. 1495 – 1562.

65 Srov. MARCHISIO, S. Lezioni di diritto aerospaziale. Ostia: D'Anselmi Editore, 2000, s. 4. Srov. také VON DER DUNK, F. National Space Law. In: LECLERC, T (ed): Space law. Legal Framework for Space Activities. London: ISTE/Wiley & Sons, 2023, s. 49 – 50 a BALLARINO, T., BUSTI, S. Diritto aeronautico e spaziale. Milano: Giuffré Editore, 1988, s. 20.

Současně platí, že vnitrostátní legislativa může ve vztahu k určitým kosmických činnostem, realizovaným ve veřejném zájmu (např. vědecké, výzkumné a vzdělávací činnosti) stanovit odlišné podmínky pro obligatorní pojištění. Tato vzájemná vazba mezi povolovacím režimem a režimem odpovědnosti za škody je v právu známá i z jiných úprav, které reagují na vysoce nebezpečné technologie, např. z oblasti jaderného práva. Uvedené oblasti právních vztahů můžeme označit jako kosmické právo správní stricto sensu.

Skutečností ovšem je, právní vztahy, ke kterým bude v budoucnu docházet při využívání kosmického prostoru, jsou daleko širší. Na kosmický sektor bude dopadat režim zadávání veřejných zakázek s tím, že řada zahraničních právních úprav tuto problematiku tradičně zařazuje do oblasti správního práva. Tak je tomu zejména ve Francii a v Itálii. Z tohoto důvodu bude i úprava zadávání veřejných zakázek v oblasti výzkumu a využívání kosmu v těchto jurisdikcích chápána jako kosmické právo správní *largo sensu*.[66] Obdobně je tomu u předpisů, upravujících oblast kosmického výzkumu a vzdělávání v této oblasti. I tyto předpisy budou patřit do kosmického práva správního *largo sensu*. Vnitrostátní zákony o kosmických činnostech tuto problematiku systematicky neupravují, resp. zakotvují jenom některé dílčí nástroje za účelem podpory výzkumných technologií (např. zjednodušené povolovací procesy, zvláštní režim obligatorního pojištění atd.). Na tomto místě lze ještě zmínit i právní úpravu nakládání se zbožím dvojího užití, která má pro kosmické technologie také klíčový význam.

V. SHRNUTÍ

Dne 1. února 2025 nabyla účinnosti nová slovenská právní úprava realizace činností v kosmickém prostoru. Stejně jako je tomu v případě úprav, přijatých v posledním desetiletí v jiných státech Evropy, i drtivá většina ustanovení[67] nového slovenského zákona patří bezesporu do oblasti správního práva. Přijetí této nové právní úpravy je současně příležitostí k tomu tematizovat správu kosmických činností jako nově etablovanou součást práva správního (kosmické právo správní), které reaguje na dynamický technologický rozvoj v kosmickém průmyslu. Jeho cílem je vytvořit ve vazbě na mezinárodně-právní úpravu právní vztahy mezi státem na straně jedné a nestátními subjekty na straně druhé, což umožní efektivní, bezpečné a udržitelné využívání kosmu. Vývoj kosmického práva správního je poháněn technologickými inovacemi a zaváděním nových kosmických technologií, zejména malých satelitů a nanosatelitů. Současně je vývoj tohoto odvětví silně ovlivněn internacionalizací a vzájemným ovlivňováním jednotlivých právních řádů. Právě s ohledem na tyto faktory můžeme mluvit o tom, že existuje do určité míry homogenní odvětví kosmického práva správního v Evropě.

Závěrem lze uvést, že diskuse o principech a povaze kosmického práva správního nemá výlučně akademický charakter. Je důležitá i pro legislativní aktivity v této oblasti. To platí zejména v zemích, jakými jsou Česká republika, které vlastní vnitrostátní úpravu kosmických činností zatím nemají. V obou státech bylo ovšem přijetí vlastní vnitrostátní úpravy již avizováno v národních kosmických strategiích. Na tomto místě lze konstatovat, že obsah těchto budoucích vnitrostátních úprav bude dán následujícími determinanty:

1. promítnutím závazků státu, plynoucích z mezinárodního práva veřejného,
2. relevanci bude mít i text Sofijské modelové osnovy, který vymezuje základní komponenty vnitrostátní úpravy kosmických činností (povolení činností v kosmickém prostoru, registrace kosmických objektů, odpovědnost za škody a regresní právo státu),
3. relevantní bude také obsah jiných zahraničních úprav v evropském prostoru,

[66] Srov. TATI, E. L' innovation procurement nel settore spaziale: L' Outer Space Law alla prova della new space economy. In: Munus. Rivista giuridica dei servizi pubblici, roč. 14, č. 1, 2024, s. 47 – 97.

[67] Zákon č. 378/2024 Z. z., o regulácii vesmírnych aktivit má celkem osmnáct paragrafů. Z toho §§ 3 až 8 se věnují povolení činností v kosmickém prostoru (udělení povolení, jeho odnětí, změně a jeho zániku), §§ 9 až 10 registraci, § 12 správnímu dohledu a § 13 správnímu trestání.

4. klíčovým bude pro budoucí právní úpravu podoba připravované unijní úpravy činností v kosmickém prostoru. Současně je třeba konstatovat, že celá řada států již své vnitrostátní úpravy vydala, aniž by obsah unijní úpravy znala.

KLÍČOVÁ SLOVA
Kosmické pravo správní; nová kosmická éra; kosmické činnosti; chytrá města; právní komparatistika

KEY WORDS
Space administrative law; New Space Era; space activities; smart cities; comparative law

POUŽITÁ LITERATURA

Publikace a články v odborných časopisech

1. AOKI, S. Outer Space Treaty and Fundamental Principles. In: SANDEEPA BHAT, B., UKEY, D., VARIATH, A. (eds): International Space Law in the New Space Era: Principles and Challenges, Oxford: Oxford University Press, 2024, s. 68 – 86, https://doi.org/10.1093/9780198909415.003.0004 .
2. BALLARINO, T., BUSTI, S. Diritto aeronautico e spaziale. Milano: Giuffré Editore, 1988.
3. CINELLI, C. (ed): Regulation of Outer Space: International Space Law and the State, Milton Park/Torino: Routledge/Giappichelli Editore, 2024.
4. CESARI, L., HANDRLICA, J., SANDULLI, A. Symposium on the "Golden Age of European Space Regulation". In: The Lawyer Quarterly, roč. 14, č. 4, 2024, s. 442-444.
5. CLECK, P. Towards a new legal ecosystem for the exploitation of space. In: SMITH, L., BAUMANN, I., WINTERMUTH, S. (eds): Routledge Handbook of Commercial Space Law, Milton Park: Routledge, 2024, s. 5-23, https://doi.org/10.4324/9781003268475-4
6. DIEDERIKS-VERSCHOOR, I., GORMLEY, W. The future legal status of nongovernmental entities in Outer Space. In: Journal of Space Law, roč. 5, č. 1/2, 1977, s. 125 – 156.
7. Gerhard, M. Commentary to Article VI. In: HOBE, S., Schmidt-Tedd, B., Schrogl, K. (eds.): Cologne Commentary on Space Law. Vol. I. Cologne: Carl Heymanns Verlag, 2009, s. 103 – 125.
8. GERHARD, M., MOLL, K. The Gradual Change from "Building Blocks" to a Common Shape of National Space Legislation in Europe – Summary of Findings and Conclusions." In HOBE, S., SCHMIDT-TEDD, B., SCHROGL, K. (eds), Towards a Harmonised Approach for National Space Legislation in Europe, Cologne: Carl Heymanns Verlag, 2004, s. 28- 30.
9. GREENBERG, B. Rethinking technology neutrality. In: Minnesota Law Review, roč. 100, č. 4, 2016, s. 1495 – 1562.
10. HANDRLICA, J. Advent of space administrative law in Europe. In: Acta Universitatis Carolinae Iuridica, roč. 70, č. 2, s. 2024, s. 121 – 131, https://doi.org/10.14712/23366478.2024.26
11. HANDRLICA, J. Nejnovější tendence v kosmickém právu správním. In: FRUMAROVÁ, K., MELOTÍKOVÁ, P. (eds): Pocta Vladimíru Sládečkovi, Praha: Leges, 2024, s. 129 – 138.
12. HANDRLICA, J. Liechtenstein's quest for space utilisation and its new Space Act. In: Ceridap, roč. 5, č. 4, 2024, s. 184 - 201.

13. HANDRLICA, J. A New Space Law for Cyprus. In: Rivista del Diritto della Navigazione, roč. 93, č. 1, 2024, s. 215 – 227.
14. HENAKU, K. Private Enterprises in Space Related Activities: Questions of Responsibility and Liability. In: Leiden Journal of International Law, roč. 3, č. 1, 1990, s. 45 – 56.
15. HOFMANN, M. Registration of Space Objects. In: SANDEEPA BHAT, B., UKEY, D., VARIATH, A. (eds): International Space Law in the New Space Era: Principles and Challenges, Oxford: Oxford University Press, 2024, s. 122–142.
16. ISNARDI, C. Problems with Enforcing International Space Law on Private Actors. In: Columbia Journal of Transnational Law, roč. 58, č. 2, 2020, s. 489 – 530, https://doi.org/10.2139/ssrn.3397463 .
17. JACOBS, B. Understanding the EU's Competence to Harmonise Space Law amid Publication Delays. In: Air & Space Law, roč. 49, č. 4/5, 2024, s. 1-28, https://doi.org/10.54648/aila2024030 .
18. JACOBS, B. An Institutional Law Analysis of the European Commission's EU Space Law Proposal. In: Air & Space Law, roč. 49, č. 2, 2024, s. 135 – 164, https://doi.org/10.54648/aila2024016
19. JANKUV, J. Kľúčové momenty vývoja, súčasná podoba a inštitucionálne zabezpečenie medzinárodnoprávneho režimu kozmického priestoru a nebeských telies. In: Societas et iurisprudentia, roč. 5, 2017, č. 2, s. 50 - 84.
20. LACHS, M. The Law of Outer Space. An Experience in Contemporary Law-Making. Reissued on the occasion of the 50th anniversary of the International Institute of Space Law. Leiden: Brill / Nijhoff, 2010.
21. LYALL, F., LARSEN, P.: Space law. A Treatise. 3rd ed., Milton Park: Routledge, 2024.
22. MALANCZUK, P. Space law as a branch of international law. In: Netherlands Yearbook of International Law, roč. 25, 1994, s. 143 – 180.
23. MALENOVSKÝ, J. Otazníky kosmického práva: Kosmický prostor. In: Letectví a kosmonautika, roč. 54, č. 22, 1978, s. 865-867.
24. MALENOVSKÝ, J. Otazníky kosmického práva: Kosmické objekty. In: Letectví a kosmonautika, roč. 57, č. 10, 1981, s. 383-385.
25. MARBOE, I. The Influence of the Work of the ILA's Space Law Committee on the Development of International Law. In: KESSEDIJAN, C., DESCAMPS, O., FABRIZI, T. (eds): Au service du droit international. Les 150 ans de l'Association de droit international, Paris: Éditions Panthéon-Assas, 2023, s. 535-550.
26. MRÁZ, S. Medzinárodné kozmické právo. In: Medzinárodné vzťahy, roč. 9, č. 2, 2011, s. 89-102.
27. MARCHISIO, S. Lezioni di diritto aerospaziale. Ostia: D'Anselmi Editore, 2000.
28. REIJNEN, G. Outer Space Law and Private Enterprise in Outer Space. In: Houston Journal of International Law, roč. 2, č. 1, 1977, s. 65 – 76.
29. SANDEEPA BHAT, B., UKEY, D., VARIATH, A. (eds): International Space Law in the New Space Era: Principles and Challenges, Oxford: Oxford University Press, 2024.
30. SÁNCHEZ ARANZAMEDI, M. Economic and Policy Aspects of Space Regulation in Europe. Vienna: European Space Policy Institute, 2009.
31. SÁNCHEZ-CONCUERA, R., NUNEZ-MARCOS, A., ALMEIDA, A. et el. Smart cities survey: Technologies, application domains and challenges for the cities of the future. In: International Journal of Distributed Sensor Networks, roč. 19, č. 6, 2019, https://doi.org/10.1177/1550147719853984.
32. SEIDL-HOHENVELDERN, I. Mezinárodní právo veřejné. 3. vyd. Praha: Aspi/Wolters Kluwer, 2006.

33. SHERBORNE, A. The Commercialisation of Space: An Overview of Legal Risks and Considerations. In: POZZA, M., DENNERLEY, J. (eds): Risk Management in Outer Space Activities, Heidelberg/Vienna/Dordrecht: Springer International, 2022, s. 19-46, https://doi.org/10.1007/978-981-16-4756-7_2
34. SVIATKIN, I. Vývoj mezinárodního kosmického práva: otázky vlastnictví při těžbě nerostných surovin na Měsíci a asteroidech, Praha: Wolters Kluver, 2023.
35. STOIBER, C., BAER, A., PELZER, N., TONHAUSER, W. Handbook on Nuclear Law. Vienna: International Atomic Energy Agency, 2003.
36. TATI, E. L' innovation procurement nel settore spaziale: L' Outer Space Law alla prova della new space economy. In: Munus. Rivista giuridica dei servizi pubblici, roč. 14, č. 1, 2024, s. 47 – 97.
37. THOMPSON, M. The Neutralisation of Harmony. The Problem of Technological Neutrality, East and West. In: Boston University Journal of Science & Technology Law, roč. 18, č. 2, 2012, s. 303 – 342.
38. VERNILE, A. The Rise of Private Actors in the Space Sector, Heidelberg/Vienna/Dordrecht: Springer International, 2018.
39. VON DER DUNK, F. National Space Law. In: LECLERC, T (ed): Space law. Legal Framework for Space Activities. London: ISTE/Wiley & Sons, 2023, s. 49 – 50, https://doi.org/10.1002/9781394264698.ch2
40. VON DER DUNK, F.: Advanced Introduction to Space Law, Cheltenham: Edward Elgar, 2020.
41. VON DER DUNK, F. The Origins of Authorisation: Article VI of the Outer Space Treaty and International Space Law. In: VON DER DUNK, F. (ed), National Space Legislation in Europe: Issues of Authorisation of Private Space Activities in the Light of Developments in European Space Cooperation. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2011, s. 3-28, https://doi.org/10.1163/ej.9789004204867.iii-381.9
42. ZHAO, Y. Soft Laws Relating to Space Activities. In: SANDEEPA BHAT, B., UKEY, D., VARIATH, A. (eds): International Space Law in the New Space Era: Principles and Challenges, Oxford: Oxford University Press, 2024, s. 183 – 203, https://doi.org/ 10.1093/ 9780198909415.003.0010

Mezinárodní smlouvy

1. Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 40/1968 Sb., o Smlouvě o zásadách činnosti států při výzkumu a využívání kosmického prostoru včetně Měsíce a jiných nebeských těles.
2. Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 114/1970 Sb., o Dohodě o pomoci kosmonautům a jejich návratu a o vrácení předmětů vypuštěných do kosmického prostoru.
3. Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 58/1977 Sb., o Úmluvě o mezinárodní odpovědnosti za škody způsobené kosmickými objekty.
4. Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 130/1978 Sb., o Úmluvě o registraci objektů vypuštěných do kosmického prostoru.

Vnitrostátní předpisy

1. Decreto-Lei n.º 16/2019 de 22 de janeiro, Diário da República, 1.ª série — N.º 15 — 22 de janeiro de 2019.
2. Loi du 15 décembre 2020 portant sur les activités spatiales, Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, A 1086 / 2020.
3. Zakon o vesoljskih dejavnostih (ZVDej), Uradni list Republike Slovenije, Št. 43, Ljubljana, petek 25. 3. 2022.
4. Ο περί Διαστήματος Νόμος του 2023, Αρ. 4959, 13. 10. 2023, N. 93(I)/2023.

5. Gesetz vom 5 Oktober 2023 über die Genehmigung von Weltraumaktivitäten und die Registrierung von Weltraumgegenständen (Weltraumgesetz), Liechtensteinisches Landesgesetzblatt, Jahrgang 2023, Nr. 443 ausgegeben am 6. Dezember 2023.
6. Zákon č. 378/2024 Z. z., o regulácii vesmírnych aktivít a o zmene a doplnení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 145/1995 Z. z. o správnych poplatkoch v znení neskorších predpisov.

Články na internetu

1. Dąbrowska, M. Satellite's new role in smart city infrastructure. In: IoT Now (24 June 2024), https://www.iot-now.com/2024/06/04/144699-satellites-new-role-in-smart-city-infr ast ructure/ .

KONTAKTNÍ ÚDAJE AUTORA

prof. JUDr. Jakub Handrlica, Ph.D., DSc.
ORCID:0000-0003-2274-0221
profesor správního práva
Univerzita Karlova, Právnická fakulta,
Katedra správního práva a správní vědy
Náměstí Curieových 7, 116 40 Praha 1
Česká republika
Telefónne číslo: +420 221 005 312
E-mail: jakub.handrlica@prf.cuni.cz

ŽENY NA PALUBE: TRANSPOZÍCIA SMERNICE O ZLEPŠENÍ RODOVEJ VYVÁŽENOSTI

WOMEN ON BOARD: TRANSPOSITION OF THE DIRECTIVE ON IMPROVING GENDER BALANCE

Mária Havelková[1]

https://doi.org/10.33542/SIC2025-1-03

ABSTRACT

To enhance gender balance in management and decision-making and to address increasing disparities between member states, Directive No. 2022/2381 on improving gender balance among directors of listed companies was adopted in November 2022. This paper analyzes whether the Act on Certain Measures Related to the Management of Listed Companies fully transposes the Directive, with particular emphasis on the incorporation of sanction mechanisms. Additionally, the author examines the justification and appropriateness of gender balance regulations in limited companies within the Slovak Republic, drawing on interdisciplinary foreign studies and collected data on the gender composition of governing bodies in the affected listed companies. The paper concludes by identifying shortcomings in the transposition process, formulating de lege ferenda recommendations, and proposing key future steps for both legal research and practice.

ABSTRAKT

S cieľom podporiť rodovú vyváženosť v riadení a rozhodovaní, ako aj eliminovať prehlbujúce sa rozdiely medzi členskými štátmi, bola v novembri 2022 prijatá smernica č. 2022/2381 o zlepšení rodovej vyváženosti medzi riadiacimi pracovníkmi kótovaných spoločností. Tento príspevok analyzuje, či Zákon o niektorých opatreniach v súvislosti s riadením kótovaných spoločností úplne transponuje Smernicu, a to s osobitným akcentom na zakotvenie sankčných mechanizmov. Autorka ďalej skúma odôvodnenosť a primeranosť právnej regulácie rodovej vyváženosti v obchodných spoločnostiach v podmienkach Slovenskej republiky, pričom vychádza z interdisciplinárnych zahraničných štúdií a zo zozbieraných dát o rodovom zložení riadiacich orgánov dotknutých kótovaných spoločností. V závere príspevku sú identifikované nedostatky transpozície, formulované odporúčania de lege ferenda a navrhované ďalšie nevyhnutné kroky v oblasti právnej vedy, ale aj praxe.

I. ÚVOD[2]

Koncom roka 2024 bol prijatý zákon č. 300/2024 Z. z. o niektorých opatreniach v súvislosti s riadením kótovaných spoločností (ďalej len „Zákon“). Zvolený názov iba málo napovie o jeho obsahu. Výstižnejšie je označenie Smernice, ktorá je týmto Zákonom transponovaná: Smernica EP a Rady EÚ č. 2022/2381 z 23. novembra 2022 o zlepšení rodovej vyváženosti medzi riadiacimi pracovníkmi kótovaných spoločností a súvisiacich opatreniach (ďalej len „Smernica”). Jej cieľom je zabezpečiť uplatňovanie zásady rovnosti príležitostí pre ženy a

[1] JUDr., PhD., Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Bratislava, Slovenská republika
Comenius University Bratislava, Faculty of Law, Bratislava, Slovak Republic.

[2] Tento príspevok je podporený Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-20-0436 “Nová právna úprava správneho trestania”.

mužov[3] a dosiahnuť vyváženejšie zastúpenie oboch pohlaví medzi riadiacimi pracovníkmi kótovaných spoločností.[4]

V Pláne legislatívnych úloh Vlády SR z januára 2024 sa ešte hovorí o návrhu zákona o zlepšení rodovej vyváženosti pracovníkov kótovaných spoločností.[5] Napokon do medzirezortného pripomienkového konania (ďalej len „MPK") predložilo návrh Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „MS SR"), pod významovo neutrálnym názvom, čím bolo vyhovené pripomienke Konferencie biskupov Slovenska,[6] že pojem rod nie je v našom právnom poriadku definovaný.

Legálna definícia pojmu rod skutočne absentuje. Slovenský právny poriadok pozná iba pojem pohlavie a medzi pojmami rod (ang. *gender*) a pohlavie (ang. *sex*) prakticky nerozlišuje. Napriek tomu bude v tomto príspevku na niekoľkých miestach uprednostnené použitie pojmu rod,[7] okrem prípadov, keď sú citované právne predpisy.

Impulz k vedeckému skúmaniu vzbudil predovšetkým § 8 návrhu Zákona, v ktorom bola za nedodržanie informačnej povinnosti navrhovaná peňažná sankcia vo výške od 500 do 1 000 EUR. V kontexte toho, že tento Zákon sa vzťahuje na akciové spoločnosti s verejne obchodovateľnými akciami s ročným obratom aspoň 50 miliónov EUR a minimálne 250 zamestnanými osobami, sa takto nízka peňažná pokuta nejaví ako účinná, primeraná a odradzujúca sankcia, ako vyžaduje čl. 8 bod 1 Smernice. Po vyhodnotení pripomienok, ktoré v rámci MPK uplatnili Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky (ďalej len „MPSVaR SR") a Ministerstvo dopravy SR, došlo k zvýšeniu hornej hranice pokuty na 100 000 EUR. Avšak súčasne bola eliminovaná spodná hranica sadzby a uloženie pokuty bolo podmienené predchádzajúcou výzvou na dodatočné odstránenie protiprávneho stavu. S ohľadom na to, že subjekty, ktoré môžu niesť zodpovednosť za porušenie tohto Zákona, sú spoločensky významné obchodné spoločnosti s vysokým obratom, môže pôvodný návrh výšky sankcie indikovať, že Slovenská republika nepovažuje prijatie tejto právnej regulácie za potrebné a žiaduce.

Prirodzene tak vznikajú otázky ohľadom odôvodnenosti primeranosti regulácie rodovej vyváženosti v kótovaných spoločnostiach a potreby takejto regulácie v kontexte slovenského právneho poriadku. Preto sa táto štúdia zameriava na proces prijatia Smernice, a čo mu predchádzalo, vplyvu rodového zloženia riadiacich orgánov na výkon obchodných spoločností a zahraničné skúsenosti s implementáciou rodových kvót. Primárnym cieľom tejto štúdie je analyzovať dôslednosť transpozície a súlad Zákona s požiadavkami, ktoré vyplývajú zo Smernice. Na základe stanoveného cieľa štúdie, bola formulovaná prvá hypotéza.

1. *Zákon úplne transponuje Smernicu o rodovej vyváženosti.*

V nasledujúcom kroku je dôležité skúmať, či na slovenskom trhu vôbec pôsobia kótované spoločnosti, na ktoré by sa mala nová regulácia vzťahovať a v prípade ak áno, aké je rodové zloženie ich riadiacich orgánov. Na základe týchto výskumných otázok bola formulovaná druhá hypotéza.

2. *V podmienkach Slovenskej republiky existuje odôvodnená požiadavka pre právnu reguláciu rodovej vyváženosti v kótovaných spoločnostiach.*

---

3 Recitál č. 7 Smernice.

4 Článok 1 Smernice.

5 Plán legislatívnych úloh Vlády SR na rok 2024. LP/2023/726. [online]. [cit. 2024-08-01]. Dostupné na: https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2023/726.

6 Bližšie pozri: Pripomienka č. 5. Vyhodnotenie pripomienok vznesených v rámci MPK. LP/2024/175. [online]. [cit. 2024-08-01]. Dostupné na: https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2024-175.

7 Zatiaľ čo pohlavie predstavuje biologickú kategóriu, rod označuje sociálne vykonštruované pohlavie, teda súbor vlastností, ktoré spoločnosť spája so ženami a mužmi. Čo spoločnosť chápe ako mužské alebo ženské totiž nevyplýva z biologickej podstaty jednotlivcov, ale je historicky, spoločensky a kultúrne podmienené. Bližšie pozri: HAVELKOVÁ, B.: Feminismus, Gender a Právo. In: ŠIMÁČKOVÁ, K., HAVELKOVÁ, B., ŠPONDROVÁ, P. (eds.): Mužské právo. Jsou právní pravidla neutrální? Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 7.

Téma rodovej rovnosti, prípadne rodových kvót síce v poslednom období rezonuje v médiách, či vo výrokoch politikov, avšak v slovenskej právnej vede sa téma objavuje iba sporadicky. Z pohľadu právnej filozofie sa problematike venujú Berdisová[8] a Šoltýs.[9] Z historického hľadiska postavenie žien v slovenskej advokácii spracovali Gajdošová a Kerecman.[10] Právne otázky postavenia žien rezonujú najmä v oblasti pracovnoprávnych vzťahov,[11] antidiskriminačného práva[12] a uplatňovania pozitívnych opatrení.[13] Problematiku prijatia predmetnej Smernice z hľadiska korporačnej doktríny spracovala Mrázová.[14] No naďalej je téma rodových kvót v kontexte slovenskej právnej vedy vysoko originálna, pričom tento príspevok má potenciál byť prínosom nielen pre vedeckú obec, ale aj pre subjekty, ktorých sa regulácia týka, resp. môže sa týkať v nasledujúcich rokoch. Téma je spracovaná interdisciplinárne, keďže okrem prepájania odvetví európskeho, správneho, finančného a obchodného práva, sú predmetom štúdie aj zdroje z oblasti ekonómie, psychológie, sociológie a manažmentu.

V nasledujúcej kapitole je skúmaná potreba a primeranosť takejto regulácie, analyzované relevantné vedecké štúdio a prezentované skúsenosti so zavádzaním rodových kvót v zahraničných jurisdikciách. V tretej kapitole sa čitateľstvo oboznámi s obsahom Smernice a okolnosťami, ktoré predchádzali jej prijatiu. V štvrtej kapitole je vyhodnocovaný proces transpozície do slovenského právneho poriadku a identifikované subjekty, ktorým z novej právnej úpravy vznikajú povinnosti. V závere sú prezentované nedostatky transpozície, formulované odporúčania *de lege ferenda* a navrhované ďalšie nevyhnutné kroky v oblasti právnej vedy, ale aj praxe.

Keďže táto problematika je v podmienkach Slovenskej republiky nová nielen v kontexte navrhovanej právnej úpravy, ale aj vedeckého spracovania, z metodologického hľadiska bolo nevyhnutné v prvom kroku analyzovať zahraničnú vedeckú literatúru, európsku a slovenské legislatívu. S cieľom identifikovať kótované spoločnosti, na ktoré sa nová právna úprava vzťahuje, boli abstrahované štatistické údaje z informačných systémov. Prvky empírie spočívajú vo vlastnom zbere a spracovaní kvantitatívnych dát, ktoré sledujú, či zloženie riadiacich orgánov dotknutých kótovaných spoločností korešponduje s požiadavkami Smernice. Príspevok obsahuje tiež komparáciu s právnymi poriadkami iných členských štátov, a to najmä pokiaľ ide o nastavenie sankčných mechanizmov.

II. K POTREBE PRÁVNEJ REGULÁCIE RODOVEJ VYVÁŽENOSTI V OBCHODNÝCH SPOLOČNOSTIACH

Zatiaľ čo po mnohé storočia tvorili pravidlá a podieľali sa na procesoch riadenia a rozhodovania takmer výlučne muži, ženy na formovaní spoločnosti participujú iba približne jedno storočie. Za pomerne krátke obdobie nastal zrejmý progres, ktorý je maskovacou sieťou nad hlbokou priepasťou, ktorá delí spoločnosť od dosiahnutej skutočnej rodovej rovnosti bez

---

8 BERDISOVÁ, L.: Kopernikovský obrat cez feministickú teóriu práva. In: Právny obzor, roč. 105, č. 5, 2022, s. 405 – 419.

9 ŠOLTÝS, D.: Prí(r)učka právneho feminizmu. Košice: Právnická fakulta UPJŠ, 2022, 533 s.

10 GAJDOŠOVÁ, M., KERECMAN, P.: *Prvé ženy v slovenskej advokácii*. Bratislava : VEDA, 2015, 320 s.

11 TREĽOVÁ, S.: Rovnaké zaobchádzanie so ženami a mužmi. Osobitné pracovné podmienky tehotných žien a matiek v pracovnom pomere, Praha: Leges, 2019, 229 s.

12 DEBRECÉNIOVÁ, J.: Antidiskriminačný zákon: Komentár. Bratislava: Občan a demokracia, 2008, 305 s. a BARANCOVÁ, H.: Antidiskriminačný zákon a zásada rovnakého zaobchádzania v pracovnoprávnych vzťahoch. In: Právny obzor, roč. 88, č. 4, 2005, s. 335-348.

13 MAGUROVÁ, Z.: Pozitívne opatrenia zamerané na rodovú rovnosť v kontexte európskeho práva. In: Právny obzor, roč. 95, č. 3, 2012, s. 237-252 a MAGUROVÁ, Z.: Pozitívne opatrenia zamerané na rodovú rovnosť v rozhodnutiach Európskeho súdneho dvora. In: Právny obzor, roč. 95, č. 6, 2021, s. 584-600.

14 MRÁZOVÁ, Ž.: Rodová vyváženosť vo vrcholových orgánoch kótovaných spoločností – neštandardný zásah európskeho zákonodarcu? In: Neštandardné legislatívne zásahy štátu v neštandardných situáciách. Pocta profesorovi Milanovi Ďuricovi. Banská Bystrica: Belianum, 2024, s. 278-290.

rodovo orientovaného obťažovania a násilia, rozdielov v odmeňovaní, odlišného zaobchádzania na pracovisku a nedostatočnej reprezentácie v politike, biznise, médiách, vede a výskume.

Podľa svetového ekonomického fóra je rodová medzera uzatvorená len na 68,5 %, pričom práve v oblastiach účasti na politickom a hospodárskom živote je problém s dosiahnutím rodovej rovnosti osobitne signifikantný.[15] V prípade, ak sa neprijmú žiadne nové opatrenia, rodová parita sa v Európe očakáva najskôr v roku 2090.[16]

V EÚ pozorujeme nárast počtu vysokokvalifikovaných žien, o čom svedčí skutočnosť, že až 60 % osôb, ktoré dosahuje vysokoškolské vzdelanie sú ženy.[17] Uvedené platí aj pre Slovenskú republiku, kde v roku 2023 získalo bakalársky alebo magisterský titul za absolvovanie štúdia v dennej forme na verejnej vysokej škole 25 492 osôb, z toho 60,5 % žien.[18] Nedostatočné zastúpenie žien v orgánoch rozhodovania a riadenia je preto premárnenou príležitosťou pre spoločenský rozvoj a zároveň plytvaním potenciálom ženských talentov a investícií do vzdelania.

1. Vplyv rodovej vyváženosti v riadiacich orgánoch obchodných spoločností

Zahraničné výskumy sa už vyše dvadsať rokov venujú vplyvu rodovej diverzity v riadiacich orgánoch na inovácie a kvalitu rozhodovania, pričom postupná implementácia rodových kvót v jednotlivých krajinách záujem vedeckých tímov ešte viac posilnilo.

Prvým štátom, ktorý zaviedol rodové kvóty v riadiacich orgánoch veľkých spoločností ešte v roku 2005, bolo Nórsko. Na túto zmenu spočiatku negatívne reagoval akciový trh,[19] obchodné spoločnosti[20] a skepticizmus k zavádzaniu kvót prejavili aj samotné ženy.[21] Nórsky príklad ukázal, že obavy z nedostatku kvalifikovaných žien neboli opodstatnené, keďže kvóty viedli k obsadeniu riadiacich pozícií ženami s ešte vyššou kvalifikáciou než mali ich predchodkyne.[22]

V štúdii z roku 2013 sa riaditelia spoločností zapojení do riadených rozhovorov zhodli na pozitívnom vplyve diverzity v riadiacich orgánoch. Avšak mnohí mali problém artikulovať prečo je tomu tak.[23] Autorky tejto štúdie tvrdia, že to môže byť spôsobené neochotou otvorene diskutovať o rozdieloch medzi rodmi a menšinami. Preukázateľné rozdiely medzi ženami a mužmi však existujú v rôznych oblastiach. Z tých, ktoré majú význam pri riadení veľkých spoločností, možno spomenúť nižšiu ochotu riskovať na strane žien,[24] či sklony k vyššiemu

[15] GLOBAL GENDER GAP REPORT 2024, World Economic Forum, s. 5. [online]. [cit. 2024-07-31]. Dostupné na: https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2024.pdf.

[16] GLOBAL GENDER GAP REPORT 2023, World Economic Forum, s. 6. [online]. [cit. 2024-08-22]. Dostupné na: https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2023.pdf.

[17] Recitál č. 16 Smernice.

[18] Absolventi podľa škôl, fakúlt, formy štúdia a stupňa. In Štatistická ročenka vysoké školy. [online]. [cit. 2024-07-31]. Dostupné na: https://www.cvtisr.sk/cvti-sr-vedecka-kniznica/informacie-o-skolstve/statistiky/statisticka-rocenka-publikacia/statisticka-rocenka-vysoke-skoly.html?page_id=9596.

[19] GERTSBERG, M., MOLLERSTROM, J., PAGEL, M.: Gender Quotas and Support for Women in Board Elections. In: GMU Working Paper in Economics, roč. 21, č. 4, 2021, s. 5.

[20] GREENE, D. a kol.: Do Board Gender Quotas Affect Firm Value? Evidence from California Senate Bill No. 826. In: Journal of Corporate Finance, roč. 60, 2020, s. 11.

[21] KIEFER, R.: Gender Quotas and Equity in Corporate Boardrooms: A Legal, Economic, and Social Analysis.In: Bellarmine Law Society Review, roč. 12, č. 1, 2022, s. 5.

[22] BERTRAND M., BLACK, S., JENSEN, S., LLERAS-MUNEY, A.: Breaking the Glass Ceiling? The Effect of Board Quotas on Female Labor Market Outcomes in Norway. In: *The Review of Economic Studies*, roč. 86, č. 1, 2019, s. 217.

[23] KRAWIEC, K. D., CONLEY, J. M., BROOME, L. L.: The Danger of Difference: Tensions in Directors' Views of Corporate Board Diversity. In: University of Illinois Law Review, roč. 2013, č. 3, 2013, s. 954.

[24] BYRNES, J. P., MILLER, D. C., SCHAFER, W. D.: Gender differences in risk taking: A meta analysis. In: Psychological Bulletin, roč. 125, č. 3, 1999, s. 367–383, ECKEL, C. C., GROSSMAN, P. J.: Forecasting risk attitudes: An experimental study using actual and forecast gamble choices. In: Journal of Economic Behavior & Organization, roč. 68, č. 1, 2008, s. 1–17.

sebavedomiu,[25] vrátane častejšieho preceňovania svojich schopností a vedomostí na strane mužov.[26] Aj preto je, na ceste k správnemu rozhodnutiu, tak veľmi dôležitá diverzita v riadení.

Štúdia z roku 2003 venovaná vplyvu diverzity v riadiacich orgánoch na finančné výsledky preukázala, že prítomnosť žien má pozitívny efekt na hodnotu spoločnosti. Zaujímavé ale je, že tento efekt sa prejavil iba v krajinách, ktoré sa približujú k dosiahnutiu rodovej parity v spoločnosti, napr. vo Švédsku. Naopak, v štátoch ako Čína alebo India prítomnosť žien v riadení nemala na finančné výsledky spoločností žiaden vplyv.[27]

Zvýšenie zastúpenia žien v manažmente môže byť tiež odpoveďou na očakávaný nedostatok talentov v Európe. Spoločnosti, ktoré majú tri a viac žien v pozíciách vysokého manažmentu, dosahujú lepšie výsledky vo všetkých kritériách firemnej excelentnosti v porovnaní s tými, kde ženy v riadení úplne absentujú. Avšak prítomnosť iba jednej ženy v riadiacom orgáne nepreukázala viditeľný efekt.[28]

V podmienkach Slovenskej republiky sa vplyv rodovej diverzity v riadiacich orgánoch na zisk spoločnosti pokúsili preskúmať Mitková a Pšenák. Avšak konštatovali, že zastúpenie žien v riadiacich orgánoch je v SR tak poddimenzované, že hypotézu nebolo možné overiť, keďže až v polovici zo sto skúmaných obchodných spoločností ženy úplne absentovali.[29]

2. Implementácia rodových kvót v riadiacich orgánoch obchodných spoločností

Hoci sú rodové kvóty v slovenskej spoločnosti často kritizované a odmietané,[30] vo svetovom kontexte sa nejedná o nový fenomén. Priekopníkom v zavádzaní rodových kvót v riadiacich orgánoch obchodných spoločností je Nórsko, ktoré už pred dvoma desaťročiami zakotvilo minimálne 40 % zastúpenie mužov aj žien v riadení všetkých obchodných spoločností s verejne obchodovateľnými akciami.[31] Táto legislatíva výrazne zvýšila podiel žien v riadiacich orgánoch, ktorý sa z pôvodných 4 % v roku 2002 vyšplhal na 40 % v roku 2019. K úspechu pravdepodobne prispela pomerne prísna sankčná politika, keď po niekoľkých kolách varovaní mohli príslušné orgány pristúpiť až k zrušeniu spoločnosti.[32] K uplatneniu takto prísnej sankcie však v praxi neprišlo, čo môže súvisieť s tým, že viaceré spoločnosti radšej zmenili právnu formu.[33]

Belgicko sa stalo prvým členským štátom EÚ, ktorý v roku 2011 zaviedol povinnosť zabezpečiť aspoň 33 % zastúpenie žien a mužov vo všetkých kótovaných spoločnostiach, ale tiež všetkých spoločnostiach s majetkovou účasťou štátu. Rovnako ako v Nórsku, aj v Belgicku nasledovalo významné zvýšenie zastúpenia žien, z 8,2 % v roku 2008 na takmer 37,5 % v roku

---

25 LUNDEBERG, M. A., FOX, P. W., PUNĆCOHAŘ, J.: Highly confident but wrong: Gender differences and similarities in confidence judgments. In: Journal of Educational Psychology, roč. 86, č. 1, 1994, s. 114–121.

26 REUBEN, E., WISWALL, M., ZAFAR, B.: Preferences and Biases in Educational Choices and Labour Market Expectations: Shrinking the Black Box of Gender. In: The Economic Journal, roč. 127, č. 604, 2017, s. 2153-2186.

27 BELAOUNIA, S., TAO, R., ZHAO, H.: Gender equality's impact on female directors' efficacy: A multi-country study. In: International Business Review, roč. 29, č. 5, 2020, s. 25.

28 Women Matter. Gender diversity, a corporate performance driver. McKinsey & Company, 2007, s. 12. [online]. [cit. 2024-08-02]. Dostupné na: https://www.mckinsey.com/~/media/McKinsey/dotcom/client_service/Organization/ PDFs/ Women_matter_oct2007_english.ashx.

29 MITKOVÁ, Ľ., PŠENÁK, P.: Gender Board Diversity and its Influence on Companies Profit: A Case of Slovak Top 100 Earning Companies. In: Conference Vision 2025: Education Excellence and Management of Innovations through Sustainable Economic Competitive Advantage, roč. 34, 2019, s. 10903.

30 Bližšie pozri: PLENTA, P., ĎURINOVÁ, P.: Rodové kvóty vo voľbách do národných parlamentov: od rovnosti príležitostí k rovnosti výsledkov? Parlamentný inštitút, 2020, s. 7. [online]. [cit. 2024-08-14]. Dostupné na: https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=506727.

31 BERTRAND M., BLACK, S., JENSEN, S., LLERAS-MUNEY, A.: Breaking the Glass Ceiling? The Effect of Board Quotas on Female Labor Market Outcomes in Norway. In: *The Review of Economic Studies*, roč. 86, č. 1, 2019, s. 193.

32 STORVIK, A. Women on Boards – Experience from the Norwegian Quota Reform. CESifo DICE Report, č. 1, 2011, s. 35. [online]. [cit. 2024-08-02]. Dostupné na: https://www.ifo.de/DocDL/dicereport111-rm2.pdf.

33 BERTRAND M., BLACK, S., JENSEN, S., LLERAS-MUNEY, A.: Breaking the Glass Ceiling? The Effect of Board Quotas on Female Labor Market Outcomes in Norway. In: *The Review of Economic Studies*, roč. 86, č. 1, 2019, s. 198.

2022.[34] Tento trend nasledovalo Taliansko, ktoré postupne zvýšilo požiadavky z 20 na 40 %, pričom zaviedlo aj pomerne prísne sankcie vo forme peňažných pokút až do výšky 1 000 000 EUR.[35] Rakúsko zaviedlo v roku 2018 povinnosť zabezpečiť aspoň 30 % zastúpenie žien a mužov v spoločnostiach s viac ako 1 000 zamestnancami a s aspoň šesťčlenným riadiacim orgánom. V roku 2020 túto hranicu zvýšili na 40 %.[36]

Ešte pred prijatím Smernice stihli tvrdé kvóty zaviesť vo Francúzsku, Holandsku, Portugalsku, Grécku a v Spolkovej republike Nemecko. Vo všetkých členských štátoch EÚ, ktoré zaviedli právne záväzné kvóty ešte pred účinnosťou Smernice, došlo k rýchlejšiemu nárastu zastúpenia žien v riadiacich orgánoch v porovnaní s členskými štátmi, ktoré zaviedli mäkké kvóty (napr. Španielsko, Poľsko a Švédsko),[37] resp. k zavedeniu kvót zatiaľ nepristúpili (Bulharsko, Cyprus, Česká republika, Estónsko, Chorvátsko, Maďarsko, Malta, Rumunsko a Slovenská republika).[38] V krajinách s právne záväznými kvótami tvorili ženy v roku 2022 vyše 38 % členov riadiacich orgánov najväčších kótovaných spoločností, zatiaľ čo v krajinách s mäkkými opatrenia to bolo len 31 %. V členských štátoch, ktoré neprijali žiadne opatrenia, dosahovalo zastúpenie žien iba niečo cez 17 %.[39] Práve prehlbujúce sa rozdiely medzi členskými štátmi sú hlavným dôvodom pre potrebu regulácie na európskej úrovni. Skúsenosti s neúčinnosťou tzv. mäkkých kvót hovoria v prospech právne záväzných opatrení a zakotvenia vymožiteľných sankcií.

III. SMERNICA O PODPORE RODOVEJ VYVÁŽENOSTI: PROCES PRIJATIA A OBSAH

Rovnosť medzi ženami a mužmi je základnou hodnotou Európskej Únie,[40] ktorá sa už desaťročia usiluje eliminovať nerovnosti a podporovať rovnaké príležitosti medzi ženami a mužmi,[41] a to predovšetkým v oblasti zamestnanosti a odmeňovania.[42]

Druhá vlna feminizmu, pre ktorú bolo príznačné heslo „*osobné je politické*“,[43] viedla k rozmachu právnej regulácie upravujúcej postavenie žien v spoločnosti, pričom Rada EÚ už

[34] Belgium quadruples women on company boards. In: Euractiv, 2022. [online]. [cit. 2024-08-02]. Dostupné na: https://www.ifo.de/DocDL/dicereport111-rm2.pdf.

[35] DE VITA, L., MAGLIOCCO, A.: Effects of gender quotas in Italy: a first impact assessment in the Italian banking sector. In: International Journal of Sociology and Social Policy, roč. 38, č. 7/8, 2018, s. 673.

[36] Women in Leadership Positions. Federal Chancellery Republic of Austria. [online]. [cit. 2024-08-14]. Dostupné na: https://www.bundeskanzleramt.gv.at/en/agenda/women-and-equality/gender_equality_in_the_labour_market/women-in-leadership-positions.html.

[37] Španielsko ešte v roku 2017 predstavilo mäkké kvóty požadujúce od veľkých akciových spoločností 40 % zastúpenie oboch rodov. Avšak, na rozdiel od Nórska, namiesto sankcií Španielska vláda iba prisľúbila pre kooperujúce spoločnosti zvýhodnenie pri uchádzaní sa o verejné zákazky. Táto regulácia svoj cieľ nenaplnila, pravdepodobne aj z dôvodu, že vláda sľub uprednostňovať firmy s rodovo vyváženým predstavenstvom nedodržala. Bližšie pozri: MATEOS DE CABO, R., TERJESEN, S., ESCOT, L., GIMENO, R.: Do ‘soft law’ board gender quotas work? Evidence from a natural experiment. In: European Management Journal, roč. 37, č. 5, 2019, s. 622.

[38] VELDMAN, A.: Gender Quota for Corporate Directors: a Task for the European Union? The Revival of the Directive on Gender Balanced Company Boards. In: Utrecht Law Review, roč. 19, č. 3, 2023, s. 54.

[39] Gender Balance in Bussiness and Finance. European Institute for gender Equality. 2023. [online]. [cit. 2024-08-14]. Dostupné na: https://eige.europa.eu/publications-resources/publications/gender-balance-business-and-finance-december-2022.

[40] Článok 6 Zmluvy o EÚ.

[41] Článok 153 ods. 1 písm. i) Zmluvy o fungovaní EÚ.

[42] Článok 23 Charty základných práv EÚ.

[43] ŠOLTÝS, D.: Prí(r)učka právneho feminizmu. Košice: Právnická fakulta UPJŠ, 2022, s. 57.

od 70. rokov minulého storočia prijímala smernice a odporúčania na podporu rovného zaobchádzania,[44] rovnakých príležitostí a pozitívnych opatrení v prospech žien.[45]

V druhej polovici 90. rokov nastavil Súdny dvor EÚ mantinely pozitívneho konania a potvrdil jeho zlučiteľnosť so zásadou nediskriminácie.[46] Začiatkom nového tisícročia prevzala iniciatívu Európska komisia, ktorá v roku 2010 prijala Chartu žien[47] a v Stratégii pre rodovú rovnosť na roky 2020 – 2025 stanovila cieľ dosiahnuť rodovo rovnoprávnu Európu.[48] Značná rodová medzera však, napriek preukázateľnému pokroku, pretrváva najmä v oblasti riadenia a rozhodovania. V roku 2021 zastávali ženy iba niečo cez 30 % pozícii vo vrcholných orgánoch veľkých kótovaných spoločností, pričom na predsedníckych stoličkách sedelo iba 8,5 % žien.[49]

Na evidentné vyčerpanie mäkkých prostriedkov (*soft measures*) reagoval Európsky parlament, ktorý v roku 2011 apeloval na obchodné spoločnosti, aby do roku 2015 dosiahli aspoň 30 % zastúpenie žien v riadiacich orgánov a tento podiel zvýšili na 40 % do roku 2020.[50] Zároveň vyzval Komisiu, aby v prípade nedostatočnej reakcie obchodných spoločností, pripravila do roku 2012 návrh právneho predpisu stanovujúce kvóty. Dosiahnutie konsenzu na prijatí Smernice medzi členskými štátmi však trvalo ďalších desať rokov.

1. To najdôležitejšie čo Smernica prináša

Primárnym cieľom Smernice je zabezpečiť dôsledné uplatňovanie zásady rovnosti príležitostí pre ženy a mužov, pričom nejde o kvóty zavádzajúce neodôvodnené zvýhodnenie žien, ale o snahu dosiahnuť rodovú paritu. V praxi sa nová reguláciu prejaví najmä, hoci nie výlučne, v prospech žien. Ide však iba o korekciu nežiaduceho stavu, ktorý je spôsobený dlhodobým opomínaním a marginalizáciou žien.

Smernica sa vzťahuje na veľké kótované spoločnosti so sídlom v členskom štáte, ktorých akcie sú prijaté na obchodovanie na regulovanom trhu v aspoň jednom z členských štátov. Spoločnosť súčasne musí zamestnávať najmenej 250 osôb a dosahovať ročný obrat aspoň 50 miliónov EUR alebo celkovú ročnú súvahu vo výške minimálne 43 miliónov EUR.

Regulácia sa zameriava výhradne na verejne kótovaných spoločností, keďže majú významný hospodársky vplyv, sú viditeľné a majú potenciál ovplyvňovať celý trh. Tieto spoločnosti často nastavujú štandardy, a preto sa dá očakávať, že ich postupy si osvoja aj iné typy spoločností. Navyše, vzhľadom na ich verejný charakter je intervencia odôvodnená verejným záujmom,[51] keďže veľké korporácie majú výrazný dosah na spoločenské a hospodárske procesy.[52]

---

[44] Smernica Rady EÚ 76/207/EHS o vykonávaní zásady rovnakého zaobchádzania s mužmi a ženami, pokiaľ ide o prístup k zamestnaniu, odbornej príprave a postupu v zamestnaní a o pracovné podmienky a Smernica Rady EÚ 79/7/EHS o postupnom vykonávaní zásady rovnakého zaobchádzania s mužmi a ženami vo veciach súvisiacich so sociálnym zabezpečením.

[45] Odporúčanie Rady EÚ 84/635/EHS o podpore pozitívnych opatrení v prospech žien a Smernica Rady EÚ 96/694/ES o vyváženosti účasti žien a mužov v rozhodovacom procese.

[46] Rozsudok SD EÚ vo veci Kalanke v. Freie Hansestadt Bremen, C-450/93; rozsudok SD ÉU vo veci Marschall v. Land Nordrhein-Westfalen, C-409/95; rozsudok SDÉU vo veci Badeck, C-158/97; rozsudok SD ÉU vo veci Abrahamsson a Anderson, C-407/98.

[47] Oznámenie Komisie COM(2010)78 z 5. marca 2010. Posilnený záväzok v prospech rovnosti medzi ženami a mužmi – Charta žien. [online]. [cit. 2024-07-31]. Dostupné na: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/Lex UriServ.do?uri =COM: 2010:0078:FIN:SK:PDF.

[48] Oznámenie Komisie COM(2020) 152. Únia rovnosti: stratégia pre rodovú rovnosť na roky 2020 – 2025. [online]. [cit. 2024-07-31]. Dostupné na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0152&from=SK.

[49] Recitál 18 Smernice.

[50] Uznesenie Európskeho parlamentu [2010/2115(INI)] zo 6. júla 2011 o ženách a riadení podnikov.

[51] Recitál 27 Smernice.

[52] MASSELOT, A., MAYMONT, A.: Gendering Economic and Financial Governance through Positive Action Measures: The Compatibility of the French Real Equality Measure with the European Union Framework. In: Maastricht Journal of European and Comparative Law, roč. 22, č. 1, 2015, s. 60.

1.1 Ciele stanovené Smernicou a ďalšie vyplývajúce povinnosti

Článok 5 Smernice ukladá členským štátom povinnosť zabezpečiť, aby kótované spoločnosti dosiahli do 30. júna 2026 jeden z dvoch cieľov:

a) najmenej 40 % pozícií nevýkonných riadiacich pracovníkov bude zastávať menej zastúpené pohlavie,
b) najmenej 33 % všetkých riadiacich pozícií, vrátane výkonných a nevýkonných, bude zastávať menej zastúpené pohlavie.

Tieto povinnosti sa, pochopiteľne, budú vzťahovať iba na kótované spoločnosti, ktoré uvedené kvóty ešte nedosiahli. Na naplnenie cieľov sú členské štáty povinné upraviť výber kandidátov na riadiace pozície, pričom kritériá musia byť jasné, zrozumiteľné a neutrálne.[53]

V súlade s čl. 6 bod 3 Smernice má mať neúspešný kandidát právo na sprístupnenie informácii ohľadom kvalifikačných kritérií, objektívneho komparatívneho posúdenia kandidátov na základe týchto kritérií a špecifických dôvodov, ktoré viedli k výnimočnému uprednostneniu kandidáta, ktorý nie je príslušníkom menej zastúpeného pohlavia.

Okrem uvedených opatrení, musia členské štáty zabezpečiť, aby kótované spoločnosti raz ročne poskytli príslušným orgánom údaje o rodovom zastúpení vo svojich vrcholných orgánoch s rozlíšením medzi výkonnými a nevýkonnými riadiacimi pracovníkmi a prijatých opatreniach na dosiahnutie cieľov. Tieto údaje musia byť zároveň zverejnené na webovej stránke spoločnosti. Navyše, ak kótovaná spoločnosť ciele nedosiahne, musí tiež vysvetliť dôvody a predložiť komplexný opis opatrení, ktoré už prijala alebo plánuje prijať na ich splnenie. Členským štátom tiež vzniká povinnosti uverejniť a pravidelne aktualizovať zoznam kótovaných spoločnosti, ktoré stanovené ciele dosiahli.[54]

Členské štáty tiež musia zaviesť účinné, primerané a odradzujúce sankcie uplatniteľné pre prípad porušenia vnútroštátnych predpisov prijatých na základe Smernice. V čl. 8 Smernica ako príklady potenciálnych sankcií uvádza peňažné pokuty a možnosť súdneho orgánu zrušiť alebo vyhlásiť za neplatné rozhodnutie o výbere riadiacich pracovníkov. Kľúčové je, že sankcie nemožno uložiť za samotné nedosiahnutie cieľa, teda za nesplnenie kvót.[55]

IV. TRANSPOZÍCIA SMERNICE DO SLOVENSKÉHO PRÁVNEHO PORIADKU

Predmetom tejto kapitoly je transpozícia Smernice v podmienkach Slovenskej republiky. Naprieč kapitolou budú tiež uvedené príklady z iných členských štátov, predovšetkým z Českej republiky. Zameranie na Českú republiku je odôvodnené tým, že taktiež ide o členský štát bez doterajšej regulácie v tejto oblasti, a obe krajiny zvolili minimalistický prístup, keď transponovali Smernicu iba v nevyhnutnom rozsahu. Slovenská republika takýto prístup zdôvodňuje absenciou vnútroštátnej regulácie, ktorá by sledovala rovnaký cieľ a praktických vzorov v súkromnom aj verejnom sektore. V dôvodovej správe sa uvádza, že bez praktickej skúsenosti nie je možné prijať prísnejšie pravidlá než tie, ktoré určuje Smernica.[56]

Ako bolo uvedené v úvode, Slovenská republika sa rozhodla pre vypracovanie nového Zákona o niektorých opatreniach súvisiacich s riadením kótovanej spoločnosti, ktorého názov nenapovie, čo je jeho obsahom. Pre porovnanie, Česká republika zvolila cestu novelizácie

---

[53] Bližšie pozri: MRÁZOVÁ, Ž.: Rodová vyváženosť vo vrcholových orgánoch kótovaných spoločností – neštandardný zásah európskeho zákonodarcu? In: Neštandardné legislatívne zásahy štátu v neštandardných situáciách. Pocta profesorovi Milanovi Ďuricovi. Banská Bystrica: Belianum, 2024, s. 285.

[54] Čl. 7 bod 1 a 2 Smernice.

[55] Bližšie k obsahu Smernice pozri: HAVELKOVÁ, M.: Význam novej smernice o rodovej vyváženosti. In: Bratislavské právnické fórum 2024: pracovné a životné podmienky žien v 21. storočí. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave. Právnická fakulta UK, 2024, s. 18 a nasl. [online]. [cit. 2024-12-18]. Dostupné na: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Konferencie_a_podujatia/BPF/2024/BPF_2024__pracovne_pravo.pdf.

[56] Dôvodová správa k návrhu zákona o niektorých opatreniach súvisiacich s riadením kótovanej spoločnosti. Všeobecná časť. s. 2. [online]. [cit. 2024-08-15]. Dostupné na: https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2024-175.

viacerých relevantných predpisov.[57] Slovenský Zákon negatívne vymedzuje subjekty, na ktoré sa Smernica nevzťahuje, a aj to iba odkazom na nariadenie EÚ.[58] Pre lepšiu prehľadnosť a záruku právnej istoty by bolo vhodné zahrnúť legálnu definíciu priamo do právneho predpisu, podobne ako to robí český návrh novely zákona o podnikaní na kapitálovom trhu.[59]

V Slovenskej republike sú akciové spoločnosti založené na dualistickom princípe,[60] s predstavenstvom ako výkonným orgánom a nevýkonnou dozornou radou. V § 4 Zákona sú alternatívne zakotvené oba ciele, a teda, že kótovaná spoločnosť zabezpečí, aby a) príslušníci menej zastúpeného pohlavia zastávali najmenej 40 % pozícií nevýkonných riadiacich pracovníkov, t. j. členov dozornej rady, alebo b) príslušníci menej zastúpeného pohlavia zastávali najmenej 33 % všetkých pozícií riadiacich pracovníkov, t. j. všetkých členov predstavenstva aj dozornej rady. Z uvedenej formulácie je zrejmé, že výber cieľa je ponechaný na samotné spoločnosti.

Smernica v čl. 10 členským štátom odporúča, aby ako orgán zodpovedný za propagáciu, analýzu, monitorovanie a podporu rodovej vyváženosti určili na základe Smernice EP a R č. 2006/54/ES o vykonávaní zásady rovnosti príležitostí a rovnakého zaobchádzania s mužmi a ženami vo veciach zamestnanosti a povolania. V podmienkach SR je týmto orgánom Slovenské národné stredisko pre ľudské práva, no Zákon predmetnú kompetenciu zveruje MPSVaR SR, pričom dôvodová správa neobsahuje bližšie zdôvodnenie tejto voľby. V Českej republike bude právomoc rozdelená medzi dva subjekty, a to Českú národnú banka (ďalej len „ČNB“) a Úrad vlády Českej republiky. Odôvodnené je to tým, že už aj v súčasnosti ČNB vykonáva dohľad na bankami, prípadne inými licencovanými subjektmi, napr. pokiaľ ide o uplatňovanie politiky rôznorodosti. V prípade subjektov, ktoré nepodnikajú na základe povolenia alebo licencie ČNB, bude kompetencia zverená Úradu vlády ČR, pretože je gestorom transpozície predmetnej Smernice.[61]

Priebeh legislatívneho procesu potvrdil význam MPK, keď boli odstránené nielen legislatívno-technické nedostatky, ale aj zásadné deficity (ako až nepochopiteľne nízka peňažná sankcia) a doplnené niektoré opomenuté ustanovenia. Príkladom je napr. chýbajúca tzv. *sunset clause*, ktorá je, v prípade regulácie stanovujúcej pozitívne opatrenia, kľúčová. V súlade so zásadou proporcionality by totiž mali byť stanovené ciele časovo obmedzené a zostať účinné len dovtedy, kým nebude dosiahnutý udržateľný pokrok.[62]

1. Navrhované sankčné mechanizmy

Dôvodmi pre prijatie záväznej regulácie na úrovni EÚ boli jednak narastajúce rozdiely naprieč členskými štátmi a tiež nedostatočná efektivita tzv. mäkkých opatrení. Smernica preto vyžaduje, aby členské štáty zakotvili účinné, primerané a odrádzajúce sankcie a zabezpečili administratívne a súdne postupy. Je dôležité zdôrazniť, že cieľom regulácie nie je sankcionovať nedosiahnutie kvantitatívnych cieľov pre zastúpenie žien a mužov medzi riadiacimi

[57] Konkrétne budú novelizované tri relevantné zákonné predpisy, a to zákon č. 256/2004 Sb. o podnikání na kapitálovém trhu, zákon č. 198/2009 Sb. o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon) a zákon č. 99/1963 Sb. občanský soudní řád.

[58] Nariadenie Komisie (EÚ) č. 651/2014 zo 17. júna 2014 o vyhlásení určitých kategórií pomoci za zlučiteľné s vnútorným trhom podľa článkov 107 a 108 Zmluvy (Ú. v. EÚ L 187, 26. 6. 2014) v platnom znení.

[59] Ustanovenie § 134n ods. 1 návrhu zákona kterým se mění zákon č. 256/2004 Sb. o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů.

[60] PATAKYOVÁ, M.: § 191 [Predstavenstvo ako riadiaci a štatutárny orgán spoločnosti]. In: PATAKYOVÁ, Mária a kol. Obchodný zákonník. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2022, s. 872, marg. č. 2.

[61] Důvodová správa. Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 256/2004 Sb. o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony v souvislosti s podporou vyváženého zastoupení žen a mužů ve vedoucích orgánech některých emitentů. s. 26-27. [online]. [cit. 2024-08-14]. Dostupné na: https://www.zakonyprolidi.cz /monitor/ 7854307/eurlex.

[62] Recitál 54 Smernice.

pracovníkmi. Sankcie majú byť podľa čl. 8 Smernice uplatniteľné v prípade porušenia ustanovení podľa čl. 5 ods. 2 a v náležitom prípade článkov 6 a 7 Smernice. Sankcie by sa mali vzťahovať aj na nesplnenie povinnosti poskytnúť informácie neúspešnému kandidátovi a informačnú povinnosť.

Zákon však limituje sankcie iba na nesplnenie informačnej povinnosti obsiahnutej v § 7. To znamená, že čl. 8 Smernice nie je transponovaný úplne, pretože sankcie sa nevzťahujú na neposkytnutie informácií neúspešnému kandidátovi a porušenie ustanovenia podľa čl. 5 ods. 2 Smernice. Naopak, český návrh transpozície počíta s možnosťou vyvodenia zodpovednosti za priestupok nielen v prípade nesplnenia informačnej povinnosti, ale tiež v prípade nezvolenia jedného z dvoch cieľov rodovej vyváženosti a neposkytnutia informácií neúspešnému kandidátovi.

Pôvodný návrh sankcie vo výške od 500 do 1 000 EUR bol primárnym podnetom pre hlbšie skúmanie tejto problematiky. K zvýšeniu hornej hranice na 100 000 EUR prišlo až na základe pripomienok uplatnených v MPK. Súčasne však bola eliminovaná spodná hranica sadzby a doplnená povinnosť MPSVaR SR najskôr vyzvať na dodatočné splnenie povinnosti. Navyše, pokutu možno uložiť do jedného roka odo dňa, kedy k porušeniu informačnej povinnosti došlo, čo je vzhľadom na priemernú dĺžku správnych konaní v oblasti správneho trestania neobvykle krátka lehota. Na druhú stranu, povinné subjekty musia informačnú povinnosť plniť raz ročne, čo môže byť zdôvodnením pre stanovenie ročnej prekluzívnej lehoty.

V kontexte iných právnych úprav sa pokuta do 100 000 EUR javí ako primeraná. V Českej republike môže pokuta dosiahnuť až 1 000 000 Kč, čo predstavuje takmer 40 000 EUR. V Taliansku môže byť, po predchádzajúcej výzve, uložená pokuta od 100 000 do 1 000 000 EUR[63] a v Grécku hrozí pokuta až 3 000 000 EUR.[64] Okrem peňažných pokút siahli členské štáty aj po iných druhoch sankcií. V Rakúsku, Francúzsku, Holandsku a Spolkovej republike Nemecko sú vymenovania nových členov orgánov v rozpore so zákonom považované za neplatné. V Belgicku môže príslušný orgán pozastaviť všetky finančné a iné výhody pre členov predstavenstva (napr. odmeny). Niektoré štáty zaviedli eskalujúce sankcie. Príkladom je Portugalsko, kde sú nekooperujúce spoločnosti najskôr varované, následne "umiestnené na čiernu listinu" (*named and shamed*) a nakoniec pokutované. [65] Je dôležité zdôrazniť, že transpozíciu Smernice doteraz oficiálne oznámilo iba šesť členských štátov – Spolková republika Nemecko, Francúzsko, Chorvátsko, Taliansko, Litva a aj Slovensko.[66] Preto sa ešte môžu sankčné mechanizmy vo vyššie spomínaných členských štátoch meniť.

2. Bude sa mať nová regulácia na koho vzťahovať?

Keďže predkladateľ sa rozhodol pre transpozíciu minimálnych požiadaviek, nový Zákon sa bude vzťahovať iba na kótované spoločnosti s obratom nad 50 mil. EUR a s aspoň 250 zamestnanými osobami. Kľúčovou otázkou tak je, či na slovenskom trhu pôsobia takéto veľké spoločnosti, a ak áno, aké je rodové zloženie ich riadiacich orgánov. Z analýzy vplyvov na podnikateľské prostredie priloženej k Zákonu vyplýva, že predkladateľ identifikoval dva subjekty, a to na základe datasetu spoločností kótovaných na Burze cenných papierov v Bratislave a datasetu veľkých podnikov dostupného na webovom portáli finstat.sk.

Na základe vlastného zisťovania však bolo identifikovaných až šesť kótovaných spoločností, na ktoré sa bude regulácia vzťahovať, a ďalšie tri spoločnosti, ktoré potenciálne môžu

[63] DEL PRETE, S., PAPINI, G., & TONELLO, M.: Gender quotas, board diversity and spillover effects. Evidence from Italian banks. In: Journal of Economic Behavior & Organization, roč. 221, 2024 s. 151.

[64] DENIS, E.: Enhancing gender diversity on boards and in senior management of listed companies. In: OECD Corporate Governance Working Papers, č. 28, 2022, s. 7.

[65] DENIS, E.: Enhancing gender diversity on boards and in senior management of listed companies. In: OECD Corporate Governance Working Papers, č. 28, 2022, s. 12.

[66] Dostupné na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/NIM/?uri=CELEX:32022L2381. [cit. 2024-12-19].

stanovené kritériá spĺňať v blízkej budúcnosti. Na rozdiel od predkladateľa boli totiž zohľadnené aj slovenské spoločnosti kótované na burzách v iných členských štátov, napr. na burze vo Varšave alebo v Prahe. Informácie o obrate spoločností boli abstrahované z webového portálu finstat.sk a rodové zloženie orgánov bolo analyzované na základe údajov dostupných v obchodnom registri.

Tabuľka 1: Rodové zloženie riadiacich orgánov kótovaných spoločností povinných podľa nového Zákona.

		Dozorná rada (1. cieľ)		**Predstavenstvo + dozorná rada (2. cieľ)**			
SEKTOR	**BURZA**	počet žien / celkový počet členov	(40) %	počet žien / celkový počet členov	(33) %	**Tržby v roku 2023 v mil. EUR**	**Počet zamestnaných osôb**
cestovný ruch	Bratislava	1 / 9	11,11	2 / 12	16,7	136	1000 – 1999
financie	Bratislava	1 / 6	16,7	1 / 11	9,1	695	500 – 999
financie	Bratislava	2 / 9	22,2	4 / 15	26,7	237	3000 – 3999
technológie	Varšava	0 / 4	0	0 / 8	0	60	250 – 499
stavebníctvo	Bratislava	0 / 3	0	1 / 6	16,7	101	250 – 499
potravinárstvo	Bratislava	1 / 3	33,3	2 / 6	33,3	52	250 – 499

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe verejne dostupných údajov k 28.08.2024.

Kótovaná spoločnosť, na ktorú sa nová regulácia vzťahuje, má na výber z dvoch alternatív. Môže si stanoviť cieľ, že príslušníci menej zastúpeného pohlavia budú zastávať najmenej 40 % pozícií v dozornej rade alebo najmenej 33 % pozícii v dozornej rade a predstavenstve. Pohľad na Tabuľku 1 naznačuje, že ani jedna spoločnosť zatiaľ nespĺňa prvý cieľ, keďže žiadna z nich nedosahuje 40 %. Avšak po zohľadnení príloh k Smernici a k Zákonu, podľa ktorej postačuje, ak v trojčlennej dozornej rade je aspoň jedna osoba menej zastúpeného pohlavia, možno konštatovať, že prvý cieľ spĺňa jeden zo šiestich relevantných subjektov.[67] Rovnaká spoločnosť ako jediná spĺňa aj druhý cieľ. Možno tak konštatovať, že aspoň jeden z alternatívnych cieľov spĺňa iba jedna zo šiestich identifikovaných spoločností.

Z medziročného porovnania zloženia riadiacich orgánov sa javí, že niektoré spoločnosti už stihli reagovať na prijatie Smernice, keď sa v dvoch spoločnostiach zvýšilo zastúpenie žien v dozorných radách z 0 na 1. Zloženie predstavenstiev sa v priebehu roka zmenilo iba v jednej spoločnosti, a to práve v tej, ktorá momentálne ako jediná spĺňa oba ciele.

Skutočnosť, že sa právna regulácia v slovenskom prostredí dotýka iba zopár subjektov, nijakým spôsobom neznižuje jej dôležitosť a potrebu. Navyše, ako vyplýva z Tabuľky 2, katalóg týchto subjektov sa bude pravdepodobne rozširovať s rastom tržieb alebo počtu zamestnaných osôb kótovaných spoločností.

[67] Príloha č.1 Smernice a Príloha č. 1 návrhu Zákona.

Tabuľka 2: Rodové zloženie riadiacich orgánov kótovaných spoločností s potenciálom sa v blízkej budúcnosti stať povinnými subjektmi podľa nového Zákona.

		Dozorná rada (1. cieľ)		**Predstavenstvo + dozorná rada (2. cieľ)**			
SEKTOR	**BURZA**	počet žien / celkový počet členov	(40) %	počet žien / celkový počet členov	(33) %	**Tržby v roku 2023 v mil. EUR**	**Počet zamestnaných osôb**
kovovýroba	Praha	1 / 3	33,3	1 / 4	25	76	150 – 199
chémia	Bratislava	4 / 6	66,6	5 / 10	50	16	150 – 199
strojárstvo	Bratislava	0 / 3	0	0 / 6	0	10	100 – 149

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe verejne dostupných údajov k 28.08.2024.

V. ZÁVER

Cieľom prijatej Smernice je dosiahnuť vyvážené zastúpenie žien a mužov v riadiacich orgánoch osobitne hospodársky významných obchodných spoločností, a tým korigovať podreprezentáciu žien v riadiacich a výkonných funkciách. K zavedeniu rodových kvót na úrovni EÚ prispeli zistenia o prehlbujúcich sa rozdieloch medzi členskými štátmi, ktoré už k regulácii pristúpili, a tými, ktoré v tejto oblasti ešte nepodnikli žiadne kroky. Slovenská republika patrí do druhej skupiny, pričom z komunikovanej pozície je zrejmé, že reguláciu formou Smernice nepovažuje za potrebnú,[68] čo sa tiež prejavuje zakotvením iba minimálnych požiadaviek a návrhom neprimerane nízkej pokuty, ktorá bola zvýšená až v rámci MPK.

Po analýze Smernice a Zákona možno konštatovať, že hypotéza „*Zákon úplne transponuje Smernicu o rodovej vyváženosti*“ nebola verifikovaná, keďže niektoré povinnosti formulované v Smernici v Zákone úplne absentujú. Slovenský Zákon neobsahuje povinnosť oznámiť stanovené výberové kritériá, ale iba rodové zloženie riadiacich orgánov a prijaté opatrenia na dosiahnutie vyváženosti. Za zásadný nedostatok možno považovať limitovanie možnosti uloženia sankcie iba na nesplnenie informačnej povinnosti obsiahnutej v § 7 Zákona. Článok 8 Smernice je tak transponovaný neúplne, keďže neumožňuje sankcionovanie neposkytnutie informácií na základe žiadosti neúspešného kandidáta. Navyše, podľa Zákona, nie je možné sankcionovať porušenie ustanovenia podľa čl. 5 ods. 2 Smernice, keďže to je premietnuté do § 10 ods. 2 Zákona, a preto sa naň možnosť uloženia sankcie nevzťahuje.

Za porušenie informačnej povinnosti mohla byť podľa pôvodného návrhu Zákona uložená pokutu iba v rozmedzí od 500 do 1 000 EUR, pričom výška pokuty nebola predkladateľom nijako odôvodnená. V kontexte toho, že subjektmi správneho deliktu môžu byť iba kótované spoločnosti s obratom nad 50 miliónov EUR, nemožno hovoriť o primeranej sankcii, na čo v MPK poukázalo viacero ústredných orgánov štátnej správy. Následne došlo k podstatnému zvýšeniu hornej hranice pokuty na 100 000 EUR. Za limit však možno považovať, že Zákon sa obmedzuje iba na možnosť uloženia peňažnej pokuty. Mnohé členské štáty zvolili aj iné druhy sankcií, ktoré majú potenciál byť účinnejšie a odradzujúcejšie. Napríklad, uverejnenie subjektu na „čiernej listine“ alebo možnosť pozastaviť finančné a iné výhody pre členov riadiacich orgánov.

V záujme dôslednej transpozície by preto, v kontexte úvah *de lege ferenda*, malo dôjsť k zakotveniu povinnosti oznámiť výberové kritériá a k rozšíreniu možnosti uložiť pokutu aj za porušenie povinností vyplývajúcich z § 5 ods. 5 a § 10 ods. 2 Zákona.

[68] Dostupné na: https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=424539 [cit. 2024-09-11].

Dôvodová správa neuvádza zdôvodnenie, prečo bola kompetencia vykonávať dohľad zverená práve MPSVaR SR. Uvedené sa nejaví ako optimálne riešenie, pretože až tretina kótovaných spoločností, ktoré budú podliehať novej regulácii, sú subjekty finančného trhu, nad ktorými dohľad vykonáva Národná banka Slovenska. Tá už, v zmysle § 25 ods. 11 zákona č. 483/2001 Z. z. o bankách v znení neskorších zmien, dohliada nad dodržiavaním povinnosti zaviesť politiku na podporu rozmanitosti, ktorá má, prirodzene, aj rodový rozmer. Preto je neúčelné, aby bola obdobná kompetencia zverená úplne inému dohľadovému orgánu. Pre porovnanie a inšpiráciu *de lege ferenda*, v Českej republike nad subjektmi finančného trhu vykonáva dohľad ČNB, zatiaľ čo na ostatné kótované spoločnosti dohliada Úrad vlády ČR.

V úvode bola formulovaná aj druhá hypotéza: „*V podmienkach Slovenskej republiky existuje odôvodnená požiadavka pre právnu reguláciu rodovej vyváženosti v kótovaných spoločnostiach.*“ Predmetná hypotézu bola potvrdená na základe troch kľúčových argumentov. Tým prvým je preukázaný pozitívny vplyv vyváženého rodového zloženia zahraničnými vedeckými štúdiami a skúsenosťami iných štátov. Druhým je zistenie, že na slovenskom trhu pôsobí minimálne šesť subjektov, na ktoré sa nová právna regulácia bude vzťahovať. A tým tretím je skutočnosť, že aspoň jeden z určených cieľov spĺňa iba jedna zo šiestich kótovaných spoločností.

Zavádzanie kvót už tradične sprevádzajú obavy podnikateľského prostredia z nedostatku vysoko kvalifikovaných žien a z nadbytočných nákladov. Skúsenosti z krajín, ktoré kvóty zaviedli ešte pred nadobudnutím účinnosti Smernice, však preukazujú, že tieto obavy sú neodôvodnené. Prítomnosť žien v riadení významne zlepšuje výkonnosť riadiacich orgánov, najmä pokiaľ ide o zníženie podstupovania nadmerného rizika a zlepšenie účtovnej a trhovej výkonnosť spoločnosti. Dosiahnutie rodovej vyváženosti je tak nielen v spoločenskom záujme, ale aj záujmom konkrétnych podnikateľských subjektov.

Na úplný záver je potrebné zdôrazniť, že iba transpozícia minimálnych požiadaviek Smernice nestačí. Zahraničné štúdie ukazujú, že vyrovnané zastúpenie mužov a žien síce má pozitívny efekt na výkonnosť riadiacich orgánov, avšak iba v krajinách s vyšším indexom rodovej rovnosti. Navyše, na pozore sa tiež treba mať pred nepotizmom. Výskum z Malajzie totiž preukázal, že mnohé spoločnosti dosiahli 30 % kvóty tým, že do riadiacich orgánov zvolili matky, manželky, či svokry majoritných akcionárov.[69]

Na prijatie zákona by mali nadväzovať propagačné a osvetové aktivity, keďže prieskum Inštitútu pre verejné otázky z roku 2020 ukázal, že 60 % respondentiek, ale iba 30 % respondentov, považuje zastúpenie žien v riadiacich orgánoch veľkých firiem za nedostatočné.[70]

Rovnako dôležité je rozvíjať komplexné programy na podporu a rozvoj profesionálnej kariéry. Slovenská republika by sa nemala spoliehať iba na aktivity podnikateľského prostredia, či neziskového sektora, ale mala by iniciatívne ponúkať špecializované školenia a mentoringové programy. Za týmto cieľom nemusí MPSVaR SR „vymýšľať koleso“, ale inšpirovať sa vie v členských štátoch, ktoré majú pozitívne skúsenosti s fungujúcimi podpornými programy, ako je Španielsko, či Lotyšsko.[71]

Vzhľadom na skepticizmus, ktorý prijímanie rodových kvót sprevádza, je potrebné novú právnu reguláciu podoprieť vedeckými faktami. Doteraz bola na Slovensku realizovaná iba

[69] CHEN, V., WELSH, M., CHEONG, M. F.: Gender diversity on Malaysian corporate boards: a law and social movements perspective. In: Journal of Law and Society, roč. 49, č. 1, 2022, s. 25.

[70] BÚTOROVÁ, Z., GYÁRFÁŠOVÁ, O.: Politická participácia žien na Slovensku 2020. Kde sme, kam smerujeme? Bratislava: Inštitút pre verejné otázky – Nadácia Hannsa Seidela, 2020, s. 34.

[71] Directorate-General for Justice and Consumers (European Commission), Report on gender equality in the EU, 2024, s. 46. [online]. [cit. 2024-08-23]. Dostupné na: https://www.gender-sti.org/wp-content/uploads/2024/03/2024-report-on-gender-equality-in-the-EU.pdf.

jedna štúdia skúmajúca vplyv rodovej diverzity v riadiacich orgánoch na zisk obchodných spoločností. Autori však museli priznať, že k výsledku sa im nepodarilo dopracovať, a to práve z dôvodu významne poddimenzovaného zastúpenia žien v riadiacich orgánoch.[72] Preto je potrebné, aby sa v tejto oblasti aktivizovala slovenská právna veda, a to za nevyhnutnej spolupráce s vedcami a vedkyňami z iných vedných disciplín.

KĽÚČOVÉ SLOVÁ
rodová vyváženosť, kótovaná spoločnosť, transpozícia smernice, administratívnoprávne sankcie

KEYWORDS
Gender Balance, Listed Company, Directive Transposition, Administrative Sanctions

POUŽITÁ LITERATÚRA

1. BARANCOVÁ, H.: Antidiskriminačný zákon a zásada rovnakého zaobchádzania v pracovnoprávnych vzťahoch. In: Právny obzor, roč. 88, č. 4, 2005, s. 335-348.
2. BELAOUNIA, S., TAO, R., ZHAO, H.: Gender equality's impact on female directors' efficacy: A multi-country study. In: International Business Review, roč. 29, č. 5, 2020, s. 1-37. doi: ff10.1016/j.ibusrev.2020.101737.
3. BERDISOVÁ, L.: Kopernikovský obrat cez feministickú teóriu práva. In: Právny obzor, roč. 105, č. 5, 2022, s. 405 – 419. doi: 10.31577/pravnyobzor.2022.5.03.
4. BERTRAND M., BLACK, S., JENSEN, S., LLERAS-MUNEY, A.: Breaking the Glass Ceiling? The Effect of Board Quotas on Female Labor Market Outcomes in Norway. In: The Review of Economic Studies, roč. 86, č. 1, 2019, s. 191-239. doi: 10.1093/restud/rdy032.
5. BÚTOROVÁ, Z., GYÁRFÁŠOVÁ, O.: Politická participácia žien na Slovensku 2020. Kde sme, kam smerujeme? Bratislava: Inštitút pre verejné otázky – Nadácia Hannsa Seidela, 2020, s. 54. ISBN: 978-80-89345-83-0.
6. BYRNES, J. P., MILLER, D. C., SCHAFER, W. D.: Gender differences in risk taking: A meta analysis. In: Psychological Bulletin, roč. 125, č. 3, 1999, s. 367–38, doi: 10.1037/0033-2909.125.3.367.
7. CARTER, D. A., SIMKINS B. J., SIMPSON, W. G.: Corporate Governance, Board Diversity, and Firm Value. In: The Financial Review, roč. 38, č. 1, 2003, s. 33-53. doi: 10.1111/1540-6288.00034.
8. CHEN, V., WELSH, M., CHEONG, M. F.: Gender diversity on Malaysian corporate boards: a law and social movements perspective. In: Journal of Law and Society, roč. 49, č. 1, 2022, s. 23-47. doi: 10.1111/jols.12341.
9. DE VITA, L., MAGLIOCCO, A.: Effects of gender quotas in Italy: a first impact assessment in the Italian banking sector. In: International Journal of Sociology and Social Policy, roč. 38, č. 7/8, 2018, s. 673. doi: 10.1108/IJSSP-11-2017-0150.
10. DEBRECÉNIOVÁ, J.: Antidiskriminačný zákon: Komentár. Bratislava: Občan a demokracia, 2008, 305 s. ISBN: 978-80-891-4016-9.
11. DEL PRETE, S., PAPINI, G., & TONELLO, M.: Gender quotas, board diversity and spillover effects. Evidence from Italian banks. In: Journal of Economic Behavior & Organization, roč. 221, 2024, s. 148–173. doi: 10.1016/j.jebo.2024.03.019.

[72] MITKOVÁ, Ľ., PŠENÁK, P.: Gender Board Diversity and its Influence on Companies Profit: A Case of Slovak Top 100 Earning Companies. In: Conference Vision 2025: Education Excellence and Management of Innovations through Sustainable Economic Competitive Advantage, roč. 34, 2019, s. 10903.

12. DENIS, E.: Enhancing gender diversity on boards and in senior management of listed companies. In: OECD Corporate Governance Working Papers, č. 282022, s. 28. doi: 10.1787/4f7ca695-en.
13. ECKEL, C. C., GROSSMAN, P. J.: Forecasting risk attitudes: An experimental study using actual and forecast gamble choices. In: Journal of Economic Behavior & Organization, roč. 68, č. 1, 2008, s. 1–17. doi: 10.1016/j.jebo.2008.04.006.
14. GAJDOŠOVÁ, M., KERECMAN, P.: Prvé ženy v slovenskej advokácii. Bratislava: VEDA, 2015, 320 s. ISBN: 978-80-224-1430-2.
15. GERTSBERG, M., MOLLERSTROM, J., PAGEL, M.: Gender Quotas and Support for Women in Board Elections. In: GMU Working Paper in Economics, roč. 21, č. 4, 2021, s. 1-47. doi: 10.2139/ssrn.3794517.
16. GREENE, D. a kol.: Do Board Gender Quotas Affect Firm Value? Evidence from California Senate Bill No. 826. In Journal of Corporate Finance, roč. 60, 2020, s. 1-21. doi: 10.1016/j.jcorpfin.2019.101526.
17. HAVELKOVÁ, M.: Význam novej smernice o rodovej vyváženosti. In: Bratislavské právnické fórum 2024: pracovné a životné podmienky žien v 21. storočí. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave. Právnická fakulta UK, 2024, s. 18 a nasl. [online]. [cit. 2024-12-18]. Dostupné na: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Konferencie_a_podujatia/BPF/2024/BPF_2024__pracovne_pravo.pdf.
18. KIEFER, R.: Gender Quotas and Equity in Corporate Boardrooms: A Legal, Economic, and Social Analysis.In: Bellarmine Law Society Review, roč. 12, č. 1, 2022, s. 3-18.
19. KRAWIEC, K. D., CONLEY, J. M., BROOME, L. L.: The Danger of Difference: Tensions in Directors' Views of Corporate Board Diversity. In: University of Illinois Law Review, roč. 2013, č. 3, 2013, s. 919-958.
20. LUNDEBERG, M. A., FOX, P. W., PUNĆCOHAŘ, J.: Highly confident but wrong: Gender differences and similarities in confidence judgments. In: Journal of Educational Psychology, roč. 86, č. 1, 1994, s. 114–121. doi: 10.1037/0022-0663.86.1.114.
21. MAGUROVÁ, Z.: Pozitívne opatrenia zamerané na rodovú rovnosť v kontexte európskeho práva. In: Právny obzor, roč. 95, č. 3, 2012, s. 237-252.
22. MAGUROVÁ, Z.: Pozitívne opatrenia zamerané na rodovú rovnosť v rozhodnutiach Európskeho súdneho dvora. In: Právny obzor, roč. 95, č. 6, 2012, s. 584-600.
23. MASSELOT, A., MAYMONT, A.: Gendering Economic and Financial Governance through Positive Action Measures: The Compatibility of the French Real Equality Measure with the European Union Framework. In: Maastricht Journal of European and Comparative Law, roč. 22, č. 1, 2015, s. 57-80. doi: 10.1177/1023263X1502200104.
24. MATEOS DE CABO, R., TERJESEN, S., ESCOT, L., GIMENO, R.: Do 'soft law' board gender quotas work? Evidence from a natural experiment. In: European Management Journal, roč. 37, č. 5, 2019, s. 611-624. doi: 10.1016/j.emj.2019.01.004.
25. MITKOVÁ, Ľ., PŠENÁK, P.: Gender Board Diversity and its Influence on Companies Profit: A Case of Slovak Top 100 Earning Companies. In: Conference Vision 2025: Education Excellence and Management of Innovations through Sustainable Economic Competitive Advantage, roč. 34, 2019, s. 10898-10904.
26. MRÁZOVÁ, Ž.: Rodová vyváženosť vo vrcholových orgánoch kótovaných spoločností – neštandardný zásah európskeho zákonodarcu? In: Neštandardné legislatívne zásahy štátu v neštandardných situáciách. Pocta profesorovi Milanovi Ďuricovi. Banská Bystrica: Belianum, 2024, s. 278-290.
27. PATAKYOVÁ, M. a kol.: Obchodný zákonník. Komentár. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2022, s. 1792. ISBN: 978-80-8232-018-6.

28. PLENTA, P., ĎURINOVÁ, P.: Rodové kvóty vo voľbách do národných parlamentov: od rovnosti príležitostí k rovnosti výsledkov? Parlamentný inštitút, 2020, s. 33. [online]. [cit. 2024-08-14]. Dostupné na: https://www.nrsr.sk/web/ Dynamic/ Document Previe w.aspx?DocID=506727.
29. REUBEN, E., WISWALL, M., ZAFAR, B.: Preferences and Biases in Educational Choices and Labour Market Expectations: Shrinking the Black Box of Gender. In: The Economic Journal, roč. 127, č. 604, 2017, s. 2153-2186. doi: 10.1111/ecoj.12350.
30. ŠIMÁČKOVÁ, K., HAVELKOVÁ, B., ŠPONDROVÁ, P. (eds.) Mužské právo. Jsou právní pravidla neutrální? Praha: Wolters Kluwer, 2020, 999 s., ISBN: 978-80-759-8761-7.
31. ŠOLTÝS, D.: Prí(r)učka právneho feminizmu. Košice: Právnická fakulta UPJŠ, 2022, 533 s. ISBN: 978-80-574-0184-1.
32. STORVIK, A. Women on Boards – Experience from the Norwegian Quota Reform. CESifo DICE Report, č. 1, 2011, 166 s. [online]. [cit. 2024-08-02]. Dostupné na: https://www.ifo.de/DocDL/dicereport111-rm2.pdf.
33. TREĽOVÁ, S.: Rovnaké zaobchádzanie so ženami a mužmi. Osobitné pracovné podmienky tehotných žien a matiek v pracovnom pomere, Praha: Leges, 2019, 229 s. ISBN: 978-80-7502-389-6.
34. VELDMAN, A.: Gender Quota for Corporate Directors: a Task for the European Union? The Revival of the Directive on Gender Balanced Company Boards. In: Utrecht Law Review, roč. 19, č. 3, 2023, s. 44–56. doi: 10.36633/ulr.913.
35. Belgium quadruples women on company boards. In: Euractiv, 2022. [online]. [cit. 2024-08-02]. Dostupné na: https://www.ifo.de/DocDL/dicereport111-rm2.pdf
36. Directorate-General for Justice and Consumers (European Commission), Report on gender equality in the EU, 2024, 77 s. [online]. [cit. 2024-08-23]. Dostupné na: https://www.gender-sti.org/wp-content/uploads/2024/03/2024-report-on-gender-equality-in-the-EU.pdf.
37. Dôvodová správa k návrhu zákona o niektorých opatreniach súvisiacich s riadením kótovanej spoločnosti. Všeobecná časť. [online]. [cit. 2024-08-15]. Dostupné na: https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2024-175.
38. Důvodová správa. Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 256/2004 Sb. o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony v souvislosti s podporou vyváženého zastoupení žen a mužů ve vedoucích orgánech některých emitentů. s. 26-27. [online]. [cit. 2024-08-14]. Dostupné na: https://www.zakonyprolidi.cz/monitor/7854307/eurlex.
39. Gender Balance in Bussiness and Finance. European Institute for gender Equality. 2023. [online]. [cit. 2024-08-14]. Dostupné na: https://eige.europa.eu/publications-resources/publications/gender-balance-business-and-finance-december-2022.
40. GLOBAL GENDER GAP REPORT 2023, World Economic Forum, 382 s. [online]. [cit. 2024-08-22]. Dostupné na: https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR _2023.pdf.
41. GLOBAL GENDER GAP REPORT 2024, World Economic Forum, 385 s. [online]. [cit. 2024-07-31]. Dostupné na: https://www3.weforum.org/docs /WEF_GGGR_ 2024. pdf.
42. Nariadenie Komisie (EÚ) č. 651/2014 zo 17. júna 2014 o vyhlásení určitých kategórií pomoci za zlučiteľné s vnútorným trhom podľa článkov 107 a 108 Zmluvy (Ú. v. EÚ L 187, 26. 6. 2014) v platnom znení.
43. Odporúčanie Rady EÚ 84/635/EHS o podpore pozitívnych opatrení v prospech žien.

44. Oznámenie Komisie EÚ COM(2010)78. Posilnený záväzok v prospech rovnosti medzi ženami a mužmi – Charta žien.
45. Oznámenie Komisie EÚ COM(2020)152. Únia rovnosti: stratégia pre rodovú rovnosť na roky 2020 – 2025.
46. Plán legislatívnych úloh Vlády SR na rok 2024. LP/2023/726. [online]. [cit. 2024-08-01]. Dostupné na: https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2023/726.
47. Rozsudok SD ÉU vo veci Abrahamsson a Anderson, C-407/98.
48. Rozsudok SD EÚ vo veci Kalanke v. Freie Hansestadt Bremen, C-450/93.
49. Rozsudok SD ÉU vo veci Marschall v. Land Nordrhein-Westfalen, C-409/95.
50. Rozsudok SDÉU vo veci Badeck, C-158/97.
51. Smernica Európskeho parlamentu a Rady EÚ č. 2022/2381 o zlepšení rodovej vyváženosti medzi riadiacimi pracovníkmi kótovaných spoločností a súvisiacich opatreniach
52. Smernica Európskeho parlamentu a Rady EÚ č. 2006/54/ES o vykonávaní zásady rovnosti príležitosti a rovnakého zaobchádzania s mužmi a ženami vo veciach zamestnanosti a povolania.
53. Smernica Rady EÚ 76/207/EHS o vykonávaní zásady rovnakého zaobchádzania s mužmi a ženami, pokiaľ ide o prístup k zamestnaniu, odbornej príprave a postupu v zamestnaní a o pracovné podmienky.
54. Smernica Rady EÚ 79/7/EHS o postupnom vykonávaní zásady rovnakého zaobchádzania s mužmi a ženami vo veciach súvisiacich so sociálnym zabezpečením.
55. Smernica Rady EÚ 96/694/ES o vyváženosti účasti žien a mužov v rozhodovacom procese.
56. Uznesenie Európskeho parlamentu [2010/2115(INI)] o ženách a riadení podnikov.
57. Women in Leadership Positions. Federal Chancellery Republic of Austria. [online]. [cit. 2024-08-14]. Dostupné na: https://www.bundeskanzleramt.gv.at/en/agenda/women-and-equality/gender_equality_in_the_labour_market/women-in-leadership-positions.html.
58. Women Matter. Gender diversity, a corporate performance driver. McKinsey & Company, 2007, s. 12. [online]. [cit. 2024-08-02]. Dostupné na: https://www.mckinsey.com/~/media/McKinsey/dotcom/client_service/Organization/PDFs/Women matteroct2007english.ashx.
59. Zákon č. 198/2009 Sb. o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon)
60. Zákon č. 256/2004 Sb. o podnikání na kapitálovém trhu.
61. Zákon č. 300/2024 Z. z. o niektorých opatreniach v súvislosti s riadením kótovaných spoločností.
62. Zákon č. 483/2001 Z. z. o bankách a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
63. Zákon č. 99/1963 Sb. občanský soudní řád.

KONTAKTNÉ ÚDAJE AUTORA

JUDr. Mária Havelková, PhD.
ORCiD:0000-0001-9409-7672
Univerzita Komenského v Bratislave
Právnická fakulta, Ústav klinického právneho vzdelávania,
Šafárikovo nám. č. 6, P.O.BOX 313, 810 00 Bratislava
Telefónne číslo: +421 2 9012 8210
E-mail: maria.havelkova@uniba.sk

DECISION-MAKING ON THE MONETISATION OF THE COLLATERAL IN THE COURSE OF DEBT RELIEF IN THE CZECH REPUBLIC

ROZHODOVÁNÍ O ZPENĚŽENÍ PŘEDMĚTU ZAJIŠTĚNÍ PŘI ODDLUŽENÍ V ČESKÉ REPUBLICE

***Petr Horák*[1]**

https://doi.org/10.33542/SIC2025-1-04

ABSTRACT

The topic of this article is the legal regulation of the monetisation of collateral in insolvency proceedings under Czech law. The emphasis is on the initiator of the monetisation. In connection with a major amendment to the insolvency law, with effect from 1 June 2019, there has been a change in the view on the issue of the person entitled to initiate the monetisation of the collateral within the framework of the instalment plan. In recent months, there has been a trend, unknown until then, of insolvency courts ordering insolvency administrators to monetise secured assets, even against the will of secured creditors. This article presents readers with both the current background of the legislation and attempts to point out the lines of argumentation justifying or refuting the possibility of such a procedure.

ABSTRAKT

Tématem předkládaného článku je právní úprava zpeněžování předmětu zajištění v insolvenčním řízení dle české právní úpravy. Důraz je kladen na iniciátora zpeněžování. V souvislosti s velkou novelou úpadkového práva došlo s účinností od 1. června 2019 ke změně v nazírání na problematiku osoby oprávněné iniciovat zpeněžení předmětu zajištění v rámci oddlužení plněním splátkového kalendáře. V posledních měsících dochází k trendu do té doby neznámému, že insolvenční soudy, i proti vůli zajištěných věřitelů, ukládají insolvenčním správcům zajištěný majetek zpeněžovat. Tento článek přináší čtenářům jak dosavadní východiska právní úpravy, tak se snaží poukázat na argumentační směry ospravedlňující či naopak vyvracející možnost takového postupu.

I. INTRODUCTION

This article deals with the issue of deciding on the monetisation of a registered secured creditor's collateral in the context of the current debt relief regime under the Czech Bankruptcy Act.[2] Despite the fact that the Insolvency Act has been in force in the Czech Republic since 1 January 2008, the issue of the secured creditor's powers in the case of a debt relief resolved by insolvency has only arisen with the amendment to the Insolvency Act effective as of 1 June 2019,[3] which has changed the existing view of the secured creditor's power to decide whether

1 JUDr., Palacký University in Olomouc, Faculty of Law, Olomouc, Czech Republic
Univerzita Palackého v Olomuci, Právnická fakulta, Olomouc, Česká republika.

2 Act No. 182/2006 Coll., the Act on Bankruptcy and Methods of its Resolution (Insolvency Act).

3 Act No. 31/2019 Coll., Act amending Act No. 182/2006 Coll., on bankruptcy and methods of its resolution (Insolvency Act), as amended, Act No. 120/2001 Coll., on bailiffs and enforcement activities (Enforcement Code) and on amendments to other acts, as amended, Act No. 6/2002 Coll, No. 312/2006 Coll., on insolvency administrators, as amended, and Act No. 296/2017 Coll., amending Act No. 99/1963 Coll., the Code of Civil Procedure, as amended, Act No. 292/2013 Coll.,

and under what conditions to monetise the collateral.

Until the adoption of the amendment just described, only the secured creditor was entitled to initiate the monetisation of the collateral, regardless of the value of the collateral. The above rule applied to instalment plan debt relief. In the case of debt relief in the form of monetisation of assets, it was also a secured creditor, but only on the condition that there were no other sufficient assets that would enable unsecured creditors to satisfy 100% of their claims. However, with the entry into force of the amendment to the Insolvency Act made by Act No. 31/2019 Coll., the content and naming of the individual methods of solving the debt relief has changed. There is still a separate debt relief only by monetisation of the asset, for which the rules have not changed, except for the rule that the object of the security is always monetised if the secured creditor does not request that the secured property not be monetised and at the same time the other assets are sufficient to fully satisfy the unsecured creditors or the secured claim clearly exceeds the value of the collateral[4] and as a second way of solving debt relief, debt relief by fulfilling the installment plan combined with the realisation of assets. In connection with the second variant, a question arose that is the subject of this article, namely who is entitled to decide on the realisation of the collateral. Whether it is still only the secured creditor or whether, if other conditions are met, it may be someone else.

The problem described above has significant implications for the rights of secured creditors, both domestically and in cross-border insolvencies. This is linked to globalisation in legal relations and therefore to international trade. International relations are not exempt from the problems associated with the insolvency of one of the contracting parties. It often happens that a creditor has to pursue its claim against a debtor in foreign insolvency proceedings. This is usually the case if the debtor's main economic interests are located in another EU Member State. In the case of legal persons, this is most often the registered office, and in the case of natural persons, the place of permanent residence.[5] However, insolvency proceedings also acquire a cross-border character if the debtor is the owner of real estate that is the subject of insolvency proceedings outside the centre of main interests and is located in another country.[6] For entities from EU Member States, the situation is to some extent alleviated, at least as regards the need to be informed of the insolvency of a partner in another Member State and the possibility of using a standardised form to assert their claims in foreign insolvency proceedings.[7] However, this is essentially the end of any facilitation for creditors. As Article 7 of the European Regulation makes clear, insolvency proceedings are governed by the rules in force in the State which has opened the insolvency proceedings. It is therefore essential for creditors to know the law applicable in the state where the insolvency proceedings are pending. This also affects creditors whose claims are favoured by the fact that they can be satisfied out of specific assets of the debtor (secured creditors). The opening of insolvency proceedings in another EU Member State does not affect the substantive rights of creditors over the debtor's assets.[8] t is a rule that plays an essential role in the system of financing and protection of significant and, in particular, institutionalised creditors. It is therefore a matter of protecting the good faith of creditors that

on Special Court Proceedings, as amended, and some other acts.

4 Cf. § Section 408 (3) of the Insolvency Act:„The property used as collateral is monetized by the insolvency administrator after approval of debt relief by monetization of the assets, unless the secured creditor requests that this property not be monetized, and the monetization of the other property results in full satisfaction of the claims of unsecured creditors or the secured claim clearly exceeds the value of the collateral.“

5 For the purposes of this paper, it is not necessary to elaborate on the question of the debtor's main economic interests, so this concept will not be discussed further.

6 SPROGE, D.: The Debtor’s Property Selling in the Cross-Border Insolvency Proceedings. In: Economics and Culture, 2016, vol. 13, no. 1, DOI: https://doi.org/10.1515/jec-2016-0010, p. 76.

7 Cf. Article 55 of Regulation (EU) 2015/848 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on insolvency proceedings („Regulation”).

8 Cf. Article 8 of the Regulation.

their security will continue to be governed by the same law under which it was created even if insolvency proceedings are opened in respect of the debtor's assets in another State.[9] In the light of what has just been described, the question of the authority to decide on the fate of the subject of collateral is not only national, but also international in the case of foreign creditors. A well-functioning credit system without adequate protection of the collateral associated with such credit is unthinkable.[10] The property constituting the subject-matter of the collateral can only be property owned by the debtor.[11] In such a case, it is subject to the effects of the insolvency rules in the *lex fori concursus* State. In the case of insolvency proceedings under the Czech Insolvency Act, it is overwhelmingly property located in the Czech Republic and subject to Czech law. In view of the above, the author believes that the conclusions will also be of benefit to foreign readers dealing with insolvency proceedings.

The methods of interpretation of legal norms, grammatical interpretation, teleological interpretation and historical interpretation were mainly used in the treatment of the issues studied. The method of comparison and description was also used. The starting point for the use of research methods was the analysis of the basic concepts, i.e. debt settlement by instalment plan, debt settlement by realisation of assets and debt settlement by instalment plan with realisation of assets. The author draws on an analysis of relevant case law, commentary and journal literature as well as relevant legal provisions. At the same time, however, it must be noted that even with regard to the fact that the presented article concerns a relatively new issue that has only arisen through new legislation since June 1, 2019, it is not an area that has been significantly elaborated so far.

From the examined sources, it can be concluded that there are two conflicting views as to whether, according to the current insolvency regulation, only the secured creditor may decide on the monetisation of the collateral or whether someone else may do so. One imaginary camp, represented by the majority of insolvency courts and the literature, is inclined to the conclusion that the monetisation of the collateral should always take place if there is a potential for surplus that could accrue to unsecured creditors. In such a case, the monetisation should take place even without the secured creditor's instruction or even against his will. The second imaginary camp is represented with regard to their interests by debtors and secured creditors, who, on the other hand, proceed from the conclusion that it is still the secured creditor who is the only one to initiate the monetisation of the collateral. The arguments of both sides are analysed in this article, with the author leaning towards one of them at the end.

The article focuses exclusively on the area of the non-liquidation method of solving a debtor’s bankruptcy[12], namely, the repayment of the debtor’s debt by an instalment plan with the monetisation of the property, which currently represents the vast majority of all insolvency proceedings in the Czech Republic.[13] Despite the fact that the Insolvency Act also allows legal persons (non-business) to apply for debt relief,[14] the absolute majority of all applications for debt relief are filed by natural persons.[15] They are, in fact, targeted for insolvency to enable them to return to a proper life, to escape the grey zone in which they do not contribute in any way to the running of the state through their taxes while also relieving them of the burden of

9 BĚLOHLÁVEK, A., J. Evropské a mezinárodní insolvenční řízení: Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2015/848 o insolvenčním řízení. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2020, p. 277.

10 OCHOCIŃSKA, K.: Creditors' and Third Parties' Rights In Rem under European Union Regulations and the UNCITRAL Legislative Guide on Insolvency Law. In: Comparative Law Review, vol. 27, 2021, DOI 10.12775/CLR.2021.015, p. 355.

11 SPRINZ, P. - NOVOPACKÝ, L.: (Strastiplná cesta zajištěného věřitele k vydání výtěžku zpeněžení v konkursu. In Právní rozhledy, 2019, vol. 27, no. 22, p. 763.

12 Cf. e.g. SMOLÍK, P.: *Oddlužení v právním řádu ČR*. 1st. edition 2016. Praha: C. H. Beck, 2016, p. 11.

13 Cf. e.g. https://www.insolcentrum.cz/analyzy/.

14 HÁSOVÁ, J. - MORAVEC, T. *Insolvenční řízení*. 2nd edition. Praha: C. H. Beck, 2018, p. 225.

15 The author, as an insolvency trustee, has not yet encountered a corporate debt relief in his 12 years of practice.

their debts.[16]

For the purpose of clarity and better orientation of the reader in the issue discussed, the author will first describe the individual methods of debt settlement, given that currently, debtors can be subject to debt settlement under two valid legal frameworks. The reader will thus be able to gain a better insight into the conditions under which the claims of secured creditors are satisfied.

II. LEGISLATION IN FORCE UNTIL 31.5.2019

1. Debt relief by instalment plan

The legislation of the Insolvency Act in force from 1 January 2008 to 30 May 2019 provides for two methods of debt settlement by debtors[17] Debt relief can take place either simply by fulfilling the instalment plan or by monetising the asset. In accordance with Section 402(3) and (5) of the Insolvency Act, the creditors themselves may decide on the method of solving the insolvency, and may vote for one of the variants of the method of solving the debt relief.[18] That is, either for debt relief by fulfilling the instalment plan or for debt relief by monetising the assets. If they resign from this (or none of the variants obtains the necessary majority), the creditors must accept the debt relief solution in the form determined by the insolvency court. However, the law does not provide any binding rules that court should follow. However, it can be inferred that it should take into account the fastest and highest possible satisfaction of creditors in its decision.

In the case of an instalment plan, the debtor retains their assets, which remain part of the estate or are acquired after the approval of the instalment plan. An exception, and a *sui generis* sanction, is the situation where the debtor, either intentionally or negligently, fails to disclose certain assets in the insolvency petition. In such cases, even undisclosed assets are subject to realisation after the approval of the insolvency arrangement. Another exception to the rule that the debtor's assets are not monetised in this form of debt relief, but not of a punitive nature, is the case where the debtor acquires new assets by gift, inheritance, ineffective legal act or any other extraordinary income after the approval of debt relief in this form.[19] In such instances, the debt relief is carried out through successive payments made as deductions from the debtor's income, which are used exclusively to repay the claims of unsecured creditors. The final satisfaction level of creditors is thus dependent not on the debtor's assets but on their income, whether from employment, pension, business, or contributions from third parties (including

16 E.g. the Explanatory Report to Act No. 31/2019 Coll., amending Act No. 182/2006 Coll., on Bankruptcy and Methods of its Resolution (Insolvency Act), as amended, Act No. 120/2001 Coll., on Bailiffs and Enforcement Activity (Enforcement Code), General Part.

17 Despite the fact that the new legislation on insolvency applies from 1 June 2019, owing to the unlawful retroactivity of the adopted legislation, insolvency under the legislation in force until 30 May 2019 and insolvency under the legislation in force from 1 June 2019 are currently running concurrently, taking into account the transitional provisions of the amendment to the Insolvency Act made by Act No. 31/2019 Coll., where the determining factor as to which version of the Insolvency Act governs the insolvency proceedings is whether the insolvency proceedings were initiated before 1 June 2019 or on or after 1 June 2019.

18 Cf. § Section 403(3) of the Insolvency Act:„*The method of debt relief shall be decided by the meeting of creditors by a simple majority of votes of unsecured creditors calculated according to the amount of their claims; the same applies to creditors' voting outside the creditors' meeting."*, par. 5:„*If none of the methods of debt relief receives a simple majority of the votes of unsecured creditors according to paragraph 3, the insolvency court will decide on the method of debt relief in the decision approving the debt relief (§ 406)."*

19 According to the Resolution of the Supreme Court, Case No. 29 NSČR 100/2020 of 27 October 2021, extraordinary income refers to: "...*Only such income as the debtor has acquired during the duration of the effects of the approved instalment plan, and which is not excluded from the debtor's estate by the regulation contained in Section 207 of the Insolvency Act, shall be eligible. Income other than 'extraordinary' income, i.e., ordinary or regular income, is already eligible (usable for the purposes of satisfying the debtor's unsecured creditors) pursuant to the provisions of Section 398(3) of the Insolvency Act during the duration of the effects of the approved instalment plan*." Any unusual or irregular income of the debtor, such as winnings from a betting shop, an income tax refund, etc., can be considered as extraordinary income.

income acquired through the exceptions described above).[20]

Claims secured by the debtor's property[21] are treated separately depending on the method of debt resolution. Under an instalment plan, the claims of secured creditors are satisfied solely through the realisation of assets securing the creditor's claim (only from assets owned by the debtor), and only if the secured creditor so requests.[22] The secured creditor is given the choice whether to request that the secured object be monetised in the insolvency proceedings in accordance with the Insolvency Act, or not to request monetisation and after the end of the insolvency proceedings, such creditor retains the possibility to claim its claim from the monetisation of the secured object in accordance with the enforcement procedure pursuant to Section 414(7) of the Insolvency Act.[23,24] However, such a creditor may, after the end of the insolvency proceedings, demand satisfaction of his claim only from the monetisation of the subject of collateral and not from any other property of the debtor. It is also necessary to distinguish between segregation, i.e. the right to exclude assets that do not belong to the estate, and satisfaction from their sale outside the insolvency proceedings, as this procedure is regulated, for example, by the German Insolvency Act (Insolvenzordnung).[25] The consequence of this is that even if there is any surplus left after the secured creditor's claim is satisfied after the realisation of the secured asset (if the secured creditor has instructed it to do so), it is not released to the unsecured creditors in excess of the repayments, but is released to the debtor.[26] The insolvency court, creditors' orders or other procedural entities cannot interfere in any way with the secured creditor's decision on whether or not to monetise the collateral.[27] This is justified because even if such interference occurred, the surplus after full payment of the secured creditor's claim would still accrue to the debtor, offering no pecuniary benefit to unsecured creditors through the realisation. Instalment plan debt relief is based on the premise that the unsecured creditors will be satisfied only within the framework of the instalment plan, i.e. from the debtor's income and not from the debtor's assets (with the exceptions described above - undisclosed assets, inheritance, etc.).

---

20 § 412(1)(a). b) of the Insolvency Act:„*From the day when the effects of the approval of debt settlement by instalment plan with realisation of assets took place, until the day when the prerequisites for exemption according to § 412a were met or when the debt relief was canceled for the debtor, the debtor is obliged to hand over the values obtained by inheritance, gift and from an ineffective legal act, as well as property that the debtor did not list in the list of assets, even if he had this obligation, to the insolvency administrator monetisation and proceeds, as well as other extraordinary income and part of the proceeds of the monetisation of assets belonging to the common property of the spouses, to use for extraordinary installments beyond the repayment schedule; payments from insurance contracts on damage insurance and payments from the right to compensation for property and non-property damage are not considered extraordinary income.*"

21 POHL, T.: Základní principy nové právní úpravy řešení úpadku v České republice. In: *Bulletin advokacie*, 2007, vol. 2007, no. 11, p. 20.

22 If a creditor's claim is secured by the property of a third party, the creditor is treated as an unsecured creditor in insolvency proceedings and may seek satisfaction of its claim outside the insolvency proceedings through the realisation of the secured property. Conversely, if the debtor is only the pledgee and not also the obligor, the creditor may pursue its claim in the insolvency proceedings as a secured creditor, but only against the assets constituting the subject matter of the collateral.

23 Cf. § Section 414(7) of the Insolvency Act:„*When the debtor is released according to paragraph 1, the secured creditor, if the property used to secure the claim has not been monetised, retains the right to demand satisfaction of the claim from the proceeds of the monetization of this property.*"

24 CHALUPA, R.: Pokyn zajištěného věřitele v insolvenčním řízení. In: *Komorní listy*, 2022, vol. 14, no. 2, p. 19.

25 SCHLUCK-AMEND, A. - WOLFF, J.: Aus- und Absonderungsrechte in der Insolvenz. In: CMS [online]. [cited 17 December 2024]. Available from: https://www.cmshs-bloggt.de/insolvenzrecht/aus-und-absonderungsrechte-in-der-insolvenz/.

26 E.g. the Resolution of the Supreme Court, Case No. 29 NSČR 97/2016 of 26 April 2018 or the Resolution of the Supreme Court, Case No. 29 NSČR 176/2022 of 25 April 2023 when the Supreme Court concluded:„I*n the case of insolvency proceedings involving the secured party (subject to the deduction of the secured party's interest and the payment of the amount due to the secured party, in accordance with Article 2 of the Insolvency Act), the surplus proceeds (hyperocha) shall be delivered to the debtor. Such proceeds do not constitute extraordinary income to be distributed by means of an instalment plan."*

27 HOROVÁ, H. - SOMOL, K.: Postavení zajištěných věřitelů v insolvenčním řízení. In: *Bulletin advokacie*, 2012, vol. 2012, no. 9, p. 24.

In its judgment of 27 February 2020, Case No. 29 ICdo 8/2018, the Supreme Court dealt with the conditions that must be met for collateral to be realised in a repayment plan. First, it is necessary that the creditor assert its claim as secured in the application. Without this assertion, the debtor's assets, which may be used to secure the claim but are not recognised as such in the insolvency proceedings, must be regarded as unsecured assets and treated accordingly. In such a situation, the creditor's claim is treated as unsecured.

A further condition is that the secured creditor's claim is finally established. If the claim is denied - whether in terms of authenticity, amount, or ranking - it is necessary to await the final determination of the claim. In the meantime, it is not possible to monetise the collateral, even if the denial relates only to the amount, i.e., in part. Only once the claim has been finally established can monetisation proceed.

The third condition is that the collateral belongs to the debtor's estate. In this context, the Supreme Court addressed the question whether the insolvency administrator may monetise property belonging to the debtor but which the insolvency administrator has not entered into the estate. Ultimately, the Supreme Court held that the inventory of the estate does not address the circumstance of the authorisation to dispose of the assets subject to insolvency proceedings, but is only intended to provide external evidence of who is authorised to dispose of specific assets. However, this authority does not constitutionally arise from the entry of the property in the inventory. It is not the entry in the inventory that determines whether an asset is part of the estate, but the insolvency law itself determines whether or not an asset is part of the estate. In other words, if a debtor's property fulfils the conditions set out in that provision, it automatically becomes part of the estate without further delay and may be disposed of only in accordance with the Insolvency Act, regardless of whether the insolvency administrator has entered it in the inventory.

The last condition necessary for the realisation of collateral in an instalment plan is the instruction to realise by the secured creditor. Such an instruction has the nature of a procedural act, as the Supreme Court held in its decision. This means that the instruction is based on how it is expressed externally. What the secured creditor actually intended but expressed in a different way is irrelevant in this context. The internal motive or intention of the creditor is not taken into account. [28]

The conditions outlined above must be met cumulatively. If any of them is not met, the collateral cannot be realised. In this connection, the author draws attention directly to the last condition described, namely the secured creditor's instruction. Whether this is a *conditio sine qua non in* proceedings commenced after 31 May 2019 and whether the secured creditor's instruction can be replaced by a decision of the insolvency court will be discussed below and is the main topic of this article.

2. Securitisation by Realisation of Assets

In addition to the instalment plan, the second way of solving the debt relief is the monetisation of the property. In this method of solving insolvency, the debtor's property that belonged to the debtor at the time of the court decision on the approval of insolvency by means of a property sale is automatically monetised in the proceedings.[29] Assets and income acquired by the debtor after that point in time are left for their use (including assets acquired by

28 Cf. Supreme Court judgment, Case No. 29 ICdo 137/2022 of 31 July 2023: "*The secured creditor's instruction to monetise the collateral pursuant to Section 293(1) of the Insolvency Act is a procedural act, the effects of which are assessed by the insolvency court based on its outward manifestation, rather than on whether there is actual alignment between the manifested procedural act and the internal will of the actor*."

29 As the Supreme Court concluded in the aforementioned judgment of 27 February 2020 in Case No. 29 ICdo 8/2018, it was not necessary for the property to be included in the inventory.

inheritance and gift). There are no repayments from the debtor's income under this arrangement.

Both assets that are not subject to security rights and assets that secure the claim of the registered creditor are subject to seizure. Without further delay, the secured asset is only monetised if the debtor's remaining assets are insufficient to satisfy the claims of unsecured creditors in full, regardless of the fact that the secured creditor has not instructed the monetisation or has even explicitly stated that he does not wish the asset to be monetised. If the unsecured property is sufficient to cover the claims of unsecured creditors, the secured creditor still retains the right to decide whether or not the object of the security is to be monetised.[30,31] It should be added that even in the event that the secured property is monetized without anything else, the secured creditor is left with the option of choosing the method of monetising the object of the collateral. If such a method or further set conditions of monetisation do not deviate from the principles on which the insolvency law is based, the insolvency administrator proceeds according to the method of monetisation chosen by the secured creditor. If, on the other hand, the method of monetisation or other conditions set for it do not coincide with the common interest of the creditors, it is up to the insolvency court to correct the solution chosen by the secured creditor.[32] In the same way, if the secured creditor does not cooperate and does not use the right to issue the relevant instruction, the insolvency court will replace it with its decision.

It is necessary to note the different approach in the possibility of the insolvency court to substitute the instruction of the secured creditor according to the method of debt relief. This is not possible in debt relief by fulfilling the instalment plan, while in debt relief by monetising the property, the court can do so. This is due to the fact that in case of debt relief by monetisation of the asset, the proceeds of the monetisation of the security, which will remain after the satisfaction of the secured creditor's claim, are to be used to pay the claims of unsecured creditors. In case of debt relief by fulfilling the instalment plan, on the other hand, this surplus remains with the debtor and unsecured creditors cannot profit from it in any way.

3. Transition to current legislation

With effect from 1 July 2017, as a result of the adoption of Act No.64/2017 Coll., which amended, among other things, Section 398(1) of the Insolvency Act, the legislator has allowed, on the basis of an explicit declaration of the debtor and upon the proposal of the insolvency administrator, a combination of both of the above-described methods of repayment, i.e. an instalment plan with the monetisation of the estate or a part thereof.[33] However, this was not a special method of solving insolvency but only a potential option available to the debtor, provided that they would not be able to fulfil the insolvency (i.e., achieve at least 30% satisfaction of their unsecured creditors) under either method of solving the insolvency. The legislator has already replaced this potential possibility of combining the two methods of solving insolvency with a mandatory combination (unless the creditors decide otherwise) in connection with the adoption of the amendment to the Insolvency Act by Act No. 31/2019 Coll.

30 Cf. § Section 408(3) of the Insolvency Act:„*The property used as collateral is monetised by the insolvency administrator after approval of debt relief by monetisation of the assets, unless the secured creditor requests that this property not be monetised, and the monetisation of the other property results in full satisfaction of the claims of unsecured creditors or the secured claim clearly exceeds the value of the collateral.*“

31 SPRINZ, P. - CHYTIL, P. Commentary to § 408 In: SPRINZ, P. - JIRMÁSEK, T. et al.: *Insolvenční zákon. Komentář.* 1st edition. Prague: C. H. Beck, 2019, p. 1104.

32 SPRINZ, P. - NOVOPACKÝ, L. Commentary to § 293 In: SPRINZ, P. - JIRMÁSEK, T. et al.: *Insolvenční zákon. Komentář.* 1st edition (4th update) [online database]. Praha: C. H. Beck, 2023 [cited 19 November 2024]. Available from: beck-online.cz.

33 Cf. § Section 398(1) of the Insolvency Act, as amended by Act No 64/2017 Coll.:„*Debt relief can be done by monetising the assets or by fulfilling the instalment plan. On the basis of the debtor's express declaration, at the proposal of the insolvency administrator, debt relief can be carried out by fulfilling the instalment plan with the monetisation of the asset or part of it.*“

Until 31 May 2019, the debtor could have proposed one of the above-mentioned methods of implementation of the debt relief in the petition for authorisation of the debt relief (the court and the creditors were not bound by the debtor's proposal), or the decision could have been left to the will of the creditors or the insolvency court. In the event that the creditors did not choose one of the options, the insolvency court decided on the method of resolving the debt relief on the basis of the information from the insolvency administrator on the expected creditor satisfaction rates under the individual methods of resolving the debt relief. The court should have chosen the option that would give the creditors the highest possible satisfaction in the shortest possible time.

In cases where the creditors did not vote on the method of repayment or none of the options won a majority and the insolvency court decided to approve the repayment only by means of an instalment plan, it remained entirely up to the secured creditor's will what instructions it would give for the management of the collateral and whether and how it would monetise the collateral (of course, within the limits allowed by the Insolvency Act).[34] A certain safeguard in this respect is the insolvency administrator's power under Sections 230(2) and 293(1) of the Insolvency Act[35] to refuse the secured creditor's instruction to administer or monetise the secured property, provided that the instruction would not lead to proper administration, i.e., that the secured property could be monetised more profitably.[36,37] In this manner, the insolvency administrator can protect the legitimate interests of the debtor, who could be harmed by the secured creditor's instructions.[38] The instruction of the secured creditor must subsequently be decided by the insolvency court. The above procedure also applies to the legislation in force as of 1 June 2019 so far. A secured creditor may decide not to give any instruction, either for administration or for monetisation, in proceedings in which a bankruptcy decision was made before 1 June 2019. Therefore, if there is no such instruction, the collateral is not monetised even if there is an anticipated surplus remaining after monetisation.

III. LEGAL REGULATION EFFECTIVE FROM 1.6.2019

1. General overview

With the adoption of the so-called Debt Relief Amendment, Act No. 31/2019 Coll., a completely new concept for methods of resolving debt relief was introduced with effect from 1 June 2019. From now on, it is possible to decide only on repayment by realisation of assets or

34 Cf. § Section 286(1) of the Insolvency Act: "*The assets may be monetised*
a) by public auction according to a special legal regulation,
b) tby selling movable property and real estate in accordance with the provisions of the Code of Civil Procedure on the enforcement of decisions,
c) by selling property outside of auction,
d) in an auction conducted by a bailiff in accordance with a special legal regulation."

35 Cf. Section 293(1) of the Insolvency Act, which is identical in content to Section 230(2) of the Insolvency Act. The only difference is that Section 230 concerns the administration of assets, whereas Section 293 concerns the monetisation:„*If it concerns the monetisation of a thing, right, claim or other property value that is used to secure the claim, the insolvency administrator is bound by the instructions of the secured creditor aimed at monetisation; if there are more secured creditors, these instructions are given by the secured creditor whose claim is satisfied from the security first in order. If the secured creditor does not give the relevant instructions even within the time limit set by the insolvency court, the secured creditor, whose claim is satisfied from the security as the next in line, has the right to give them. The insolvency administrator may reject these instructions if he considers that the collateral can be monetised more advantageously; in such a case, the insolvency court will request their review as part of the supervisory activity."*

36 E.g. Supreme Court Resolution No. 29 NSČR 176/2022 of 25 April 2023.

37 SEDLÁČEK, M. - MATUŠKA, D.: Pokyn zajištěného věřitele v insolvenčním řízení. In: *Bulletin advokacie*, 2021, vol. 2021, no. 10, p. 40.

38 As an example, a secured creditor with a receivable of CZK 1 million might instruct that the secured asset be monetised by sale outside an auction to a specifically selected bidder for an amount below the value of the secured asset. If the debtor had not been released from their debts, the debtor would have been required to pay the remaining unpaid portion of the secured creditor's claim from the proceeds of the sale after the conclusion of the insolvency proceedings.

on repayment by instalment plan with realisation of assets.

At the outset, it should be observed that the designation of the new method of debt settlement as "debt relief by instalment plan with realisation of assets" is regrettable. If there exists a separate insolvency process by way of realisation of assets alone, one cannot avoid questioning why creditors (as the parties entitled to decide on the method of insolvency) would prefer this method of insolvency. The name itself implies that in the case of insolvency by realisation of assets, creditors will be satisfied only from the realisation of the debtor's assets, whereas in the case of insolvency by instalment plan with realisation of assets, creditors will be satisfied not only from the realisation of the debtor's assets but also from the debtor's regular monthly instalments.[39] The fundamental distinction, and the rationale for creditors potentially opting for the sole realisation of assets, lies in the fact that this method does not apply the protection of the debtor's residence, which the debtor is otherwise not obliged to surrender for realisation. The institution of a so-called protected dwelling - i.e., a residence that the debtor is not required to surrender for realisation and which remains available for their use - is a novel concept, previously unknown in Czech insolvency law before 1 June 2019. A protected dwelling is located in the debtor's place of residence where he or she predominantly resides and means any property used to provide for the housing needs of the debtor and his or her family.[40] A protected dwelling refers to a debtor's residence (e.g., a flat, house, or even a tent or caravan) whose value exceeds the threshold determined in accordance with implementing regulations by multiplying the prescribed amount necessary for securing housing at the debtor's residence.[41] A dwelling is situated in the debtor's place of residence, where he or she predominantly resides, and means any thing used to provide for the housing needs of the debtor and his or her family. To simplify this matter for the purposes of this article, there is no need to elaborate further on this concept. In essence, if the debtor's residence can be monetised for a value higher than the prescribed threshold, the debtor is obliged to surrender the residence for realisation, and it will be monetised during the insolvency proceedings. Conversely, if the value is lower, the debtor retains the residence, and no realisation takes place. However, the protection afforded to the debtor's residence in the form of a protected dwelling applies exclusively in cases of an instalment plan combined with realisation of assets. Only under this type of debt relief resolution is it necessary to determine the value of the debtor's protected dwelling.[42] In other words, the distinction between debt relief resolved solely through the realisation of assets and

39 MALÝ, M.: Problematika rozdělení hyperochy vzniklé při zpeněžení zajištěného majetku dlužníka v oddlužení plněním splátkového kalendáře se zpeněžením majetkové podstat. In: epravo.cz [online]. [cited 18 December 2024]. Available from: https://www.epravo.cz/top/clanky/problematika-rozdeleni-hyperochy-vznikle-pri-zpenezeni-zajisteneho-majetku-dluznika-v-oddluzeni-plnenim-splatkoveho-kalendare-se-zpenezenim-majetkove-podstaty-110751.html?mail.

40 HAFNER, J.: Ochrana obydlí dlužníka. In: Právní prostor [online]. [cited 18 December 2024]. Available from: https://www.pravniprostor.cz/clanky/ostatni-pravo/ochrana-obydli-dluznika.

41 According to a special legal regulation, namely Government Regulation No. 189/2019 Coll., the Government Regulation on the method of determining the value of a dwelling that the debtor is not obliged to surrender for monetisation, the amount is determined based on statistical data and other variables reflecting the sum required for the debtor, together with their family, to secure housing in their place of residence. This value is then compared with the value at which the debtor's dwelling could actually be monetised.

42 The author sets aside the absurdity of the concept in question (protected dwelling), as it leads to incongruous results. For instance, if the value of a protected dwelling is, for example, CZK 1,000,000, and the debtor's residence is worth CZK 999,000, the debtor is not obliged to surrender such a residence for monetisation. Conversely, if the residence is worth CZK 1,000,001 or more, the debtor must surrender it for monetisation. Thus, the difference of a single crown (albeit exaggerated for illustrative purposes) could result in the debtor losing their residence and valuable assets. Moreover, when the debtor surrenders the residence for realisation, they are not left with an amount equivalent to the value of the protected dwelling; instead, all proceeds are applied to satisfy creditors' claims. Why a debtor should be permitted to retain a dwelling worth hundreds of thousands or even millions in one case, but not in another, is a matter of debate. The author argues that the correct procedure or interpretation should ensure that the debtor is always left with an amount equivalent to the value of the protected dwelling, even if the dwelling is realised, with only the amount exceeding this value being used to satisfy creditors' claims. Otherwise, in the author's view, this represents an entirely unjustified disparity in the treatment of debtors and constitutes a breach of the principles of insolvency proceedings.

debt relief resolved through an instalment plan with realisation of assets lies in the application of the legal framework governing the protected dwelling, which applies solely to the latter. In cases of debt relief resolved through realisation of assets alone, the debtor is invariably required to surrender their residence for realisation, irrespective of whether it would have qualified as a protected dwelling under an instalment plan with realisation of assets.

It is still valid that the creditors themselves can decide on the method of solving the debt relief solution within the meaning of Section 402(3) and (5) of the Insolvency Act, and they can vote for one of the variants of the method of solving the debt relief solution. However, there has been a change in the text of Section 402(5) of the Insolvency Act, whereby if none of the insolvency resolution options obtains a majority of creditor votes, it is no longer at the discretion of the court which form of debtor's insolvency resolution it will approve, but the court must obligatorily decide on insolvency resolution by means of an instalment plan with the realisation of the assets.[43] Therefore, right from the start, creditors can influence the amount of satisfaction of their claims by choosing a more favorable option for them, in which they will receive higher satisfaction. If they resign their right to this (or if the necessary majority is not reached), they must accept the solution of debt relief in the form of debt relief by fulfilling the instalment plan with the realisation of the assets, even in a situation where they could get higher satisfaction from the debt relief by monetising the property.

Instalment plan debt relief with realisation of assets is a kind of special hybrid between instalment plan debt relief and debt relief with realisation of assets. However, the question remains as to which rules govern the monetisation of collateral in cases involving instalments and asset realisation. Does the analogous regulation from the debt relief arrangement by instalment plan only apply or, conversely, only the regulation applicable to the debt relief arrangement by realisation of the assets only, or is there a special combination?

2. Non/monetisation of the collateral in a repayment plan with property monetisation

With effect from 1 June 2019, the separate instalment plan insolvency has been abolished and replaced by instalment plan insolvency with realisation of the assets. The differences in the monetisation of collateral in asset relief and instalment plan insolvency have been described above, particularly in terms of who has the authority to decide whether the collateral is monetised. In cases of instalment plans, this decision has always rested with the secured creditor. In cases involving the realisation of assets, the decision also rested with the secured creditor, provided that sufficient other assets existed to satisfy the claims of unsecured creditors in full. With the adoption of the new hybrid insolvency method, it becomes necessary to address whether the secured creditor retains the sole authority to decide whether the secured asset is to be monetised - potentially opting not to monetise it at all - or whether this right is limited to determining the method of realisation, with monetisation of the secured asset being obligatory wherever a surplus can be foreseen that could be used to satisfy the claims of unsecured creditors. Under the statutory provisions, it remains the secured creditor’s decision whether or not to monetise the secured property in a repayment arrangement combined with the realisation of assets. The wording of the Act as regards the secured creditor's decision on monetisation of the secured property has not been amended. Even after the end of the insolvency proceedings and the debtor's release, the secured creditor retains the right to satisfy its claim from the proceeds of the monetisation if the collateral has not been monetised in the insolvency proceedings. The relevant provisions of the bankruptcy law apply to any subsequent realisation

43 Cf. § Section 402(5) of the Insolvency Act: *„If none of the methods of debt relief receives a simple majority of the votes of unsecured creditors according to paragraph 3, the insolvency court will decide in the decision on the approval of the debt relief (§ 406) to carry out the debt relief by instalment plan with realisation of assets.“*

procedure.[44] Despite the fact that the relevant wording of the Act has not been changed by the so-called Debt Relief Amendment, the interpretations applied by the courts differ from those applied prior to its adoption. It is therefore necessary to ask what is the specific content of the legal provision.[45]

In proceedings where it cannot be assumed that a surplus will exist after the satisfaction of the secured creditor's claims, the prevailing practice remains that the secured creditor decides whether to request the realisation of the secured asset. This is because the proceeds will continue to benefit only the secured creditor. There is, therefore, no justification for the insolvency court or any other party to interfere with this right of the secured creditor.

This hypothetical issue arises in cases where it is apparent in advance that a surplus would remain after satisfying the secured creditor's claims, which could then be used to satisfy the claims of unsecured creditors. The legislature has not introduced any amendments to address this scenario. It is therefore necessary to ask the question: Does the legislation that would apply to a separate arrangement by means of an instalment plan, i.e. that it is still up to the secured creditor to decide whether or not to monetise the secured asset,[46] apply in such a case, or does the legislation that applies to a separate arrangement by means of a realisation of the assets, i.e. that the secured asset is always monetised if there are no other assets that would be sufficient to satisfy the claims of the unsecured creditors or if the value of the collateral is clearly lower than the secured creditor's claim?

The answer to this question has a significant impact on the secured creditor's right to decide on the realisation of the collateral. At first glance, this might appear to be a relatively minor right, as the creditor's primary interest would ostensibly be the prompt and maximum satisfaction of its claims. However, it is not uncommon in insolvency proceedings for secured creditors to have little interest in the realisation of collateral or the satisfaction of their claims within the insolvency proceedings. The reason for this is straightforward: secured creditors frequently enter into contracts of accession with third parties, who undertake to repay the debt in place of the debtor on the condition that the secured creditor does not demand the realisation of the collateral.[47] In such instances, the creditor not only gains an additional potential debtor but also retains the ability to accrue interest on the claim against this new debtor. The creditor's objective is not solely to recover the nominal value of its claim but also to generate reasonable profit. This opportunity is forfeited when the collateral is monetised during insolvency proceedings. Conversely, if the creditor refrains from requesting the realisation of the collateral and another party assumes the debt, the creditor can anticipate additional income through accrued interest. Much of the extant literature on structural (contingent claims) models of debt pricing implicitly makes two assumptions. Firstly, most of the models assume that there exist one class of creditors who interact with debtors during the reorganization process. Secondly, the models assume that debtors dominate the restructuring process. While the first assumption simplifies the modeling of the reorganization process, it ignores the fact that the interests of secured creditors may not be aligned with those of unsecured creditors. In practice, secured and unsecured creditors may have different preferences regarding the timing of liquidation.[48]

44 SPRINZ, P. - CHYTIL, P. Commentary to § 409 In: SPRINZ, P. - JIRMÁSEK, T. et al.: *Insolvenční zákon. Komentář.* 1st edition (4th update) [online database]. Praha: C. H. Beck, 2023 [cited 19 November 2024]. Available from: beck-online.cz.

45 MELZER, Filip. Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace. 2nd edition. Praha: C.H. Beck, 2011, p. 80.

46 SPRINZ, P. - CHYTIL, P. Commentary to § 408 In. SPRINZ, P. - JIRMÁSEK, T. et al.: *Insolvenční zákon. Komentář.* 1st edition (4th update) [online database]. Praha: C. H. Beck, 2023 [cited 19 November 2024]. Available from: beck-online.cz.

47 Most often, these are family members who enter into a contract with the secured creditor so that the borrower does not lose his or her dwelling mortgaged to the secured creditor.

48 FRANCOIS, P. - NAQVI, H.: Secured and unsecured debt in creditor-friendly bankruptcy. In: *Journal of Corporate Finance*. vol. 80, June 2023, https://doi.org/10.1016/j.jcorpfin.2023.102413. p. 1.

The contentious issue, therefore, is whether it is permissible to effectively impose on a secured creditor the obligation to monetise the collateral, thereby depriving the creditor of the potential for further profit,[49] in favour of satisfying the claims of unsecured creditors.

2.1. Argumentation for Realisation of the Collateral without the Consent/Instruction of the Secured Creditor

The question of the realisation of the collateral without the secured creditor's instruction or contrary to their express will has already been addressed, albeit "marginally," by both the doctrine and the decisions of the High Courts. Neither the Supreme Court nor the Constitutional Court has yet provided commentary on this issue. The jurisprudence of the regional and high courts is beginning to lean towards the conclusion that if there is an expectation of surplus after the secured creditor's claims have been paid, the collateral should always be monetised in insolvency proceedings by means of an instalment plan with the realisation of the assets. In the event that the secured creditor, who retains the right to provide instructions regarding the realisation of the collateral, fails to issue such instructions to the trustee within the time limit prescribed by the court, the insolvency court is entitled to replace such instructions by its own decision.[50] This conclusion is justified by the principle that, in addition to the instalment plan, insolvency proceedings also involve the realisation of assets, under which the debtor is obligated to surrender all assets for realisation (subject to specific exceptions). However, these exceptions do not encompass property that is subject to security. For instance, the High Court in Prague has held that any surplus remaining after the secured creditor's claim has been satisfied constitute property that remains the subject of the security. In other words, if any surplus represents property that has also been utilised to satisfy the secured creditor's claim, such property must be surrendered by the debtor for monetisation. The professional literature[51] addresses this issue in the context that the protection afforded to the secured creditor (arising from the ability to decide on the monetisation or non-monetisation of the collateral) must yield to the collective interest of creditors, namely the maximisation of the satisfaction of all claims.[52]

Another argument for monetisation even in the absence of the secured creditor's instruction is the legal regulation governing the right of disposition over the property constituting the subject of the security. From the moment the repayment plan with monetisation of the assets is approved, this right vests in the insolvency administrator.[53] If the trustee has the authority to dispose of the property, they can and should monetise such property to satisfy the claims of both secured and unsecured creditors. Closely related to this is the principle that when assets are monetised in a bankruptcy insolvency estate, the legislation applicable to the monetisation

49 It should be noted that in the Czech legislation, the claims of secured creditors are not further interest-bearing in the course of a bankruptcy. They are satisfied only up to the amount that was established at the review hearing.

50 Resolution of the High Court in Prague, No. 3 VSPH 1264/2021-B-52 of 29 April 2022.

51 SPRINZ, P. - CHYTIL, P. Commentary to § 409 In: SPRINZ, P. - JIRMÁSEK, T. et al.: *Insolvenční zákon. Komentář.* 1st edition (4th update) [online database]. Praha: C. H. Beck, 2023 [cited 19 November 2024]. Available from: beck-online.cz.

52 Resolution of the High Court in Olomouc, Case No. 2 VSOL 26/2024 of 23 January 2024.

53 Cf. § Section 409(3) of the Insolvency Act:„*The debtor has the right to dispose of property belonging to the property at the time of approval of the debt relief, with the exception of the property that was affected as part of the execution of the decision or execution, from the legal authority of the decision to approve the debt relief by fulfilling the debt relief by instalment plan with realisation of assets; this does not apply if it is property that serves as security or that the insolvency court has ordered to be released for cashing in...*"

of assets in bankruptcy is followed.[54,55] In bankruptcy, all the debtor's assets, including secured assets, are subject to monetisation. The secured creditor may provide instructions regarding the realisation and the method thereof; however, if they fail to do so, the court shall determine the realisation. This situation is analogous to that of insolvency repayment through realisation of assets, with the distinction that, in bankruptcy, the secured creditor cannot satisfy their claims from the collateral after the conclusion of the insolvency proceedings. The monetisation of the collateral will, therefore, always occur during the course of the insolvency proceedings.

Furthermore, one may invoke a fundamental principle of insolvency law, namely the principle of the common interest. Within the meaning of the Insolvency Act,[56] the common interest of creditors takes precedence over their individual interests. For insolvency proceedings to effectively address the issue of the common good or *common* pool - one of their primary objectives - they must prohibit individual creditor actions and substitute them with collective action.[57]

As a final argument supporting the authorisation to monetise secured property without the secured creditor's instruction, reference is made to Sections 408 and 409 of the Insolvency Act. According to the conclusions of the High Court in Prague, whenever the surplus rule contained applies, Section 409(4) of the Insolvency Act[58] is to be interpreted in light of the provision in Section 408(3) of the Insolvency Act[59] as meaning that the secured property is monetised at the request of the secured creditor and on the basis of his instruction, but if the secured creditor does not request the monetisation of the secured property, it will still be monetised.[60]

The reasoning supporting the conclusion that the secured object can be monetised in a repayment arrangement with the realisation of the assets even without the secured creditor's instruction (if surplus is foreseen) can be summarised by the fact that the purpose of the legal regulation of repayment arrangement, regardless of the method of its solution, is the highest possible satisfaction of all creditors. The interest of the secured creditor must not override this principle. In insolvency proceedings, the individual interests of creditors are subordinate to the collective interests. Furthermore, if the debtor is obligated to surrender assets for realisation - an obligation that applies even in the absence of an express court order - such assets are subject to realisation to satisfy creditors' claims. These assets do not constitute property exempt from recovery in insolvency proceedings.

2.2 Arguments against the Realisation of the Collateral without the Consent/Instruction of the Secured Creditor

As a reason for monetisation of the collateral only on the basis of the secured creditor's

54 Cf. § 398(3) of the Insolvency Act:„*In the case of debt relief by instalment plan with realisation of assets, the debtor is obliged to hand over the assets belonging to the assets to the insolvency administrator for monetisation in a similar procedure according to the provisions on the monetisation of the assets in bankruptcy, and further, until the time of filing the report for exemption, to repay to unsecured creditors a monthly amount from his income to the same extent as they may be in the execution of the decision or execution satisfied priority claims.*"

55 ERBSOVÁ, H. Commentary to § 408 In: MORAVEC, T. - KOTOUČOVÁ, J. et al.: *Insolvenční zákon. Komentář.* 4th edition. Praha: C. H. Beck, 2021, pp. 1591-1592.

56 Cf. § 2(j) of the Insolvency Act:„*For the purposes of this Act, the common interest of creditors is understood to be an interest superior to their individual interests, if its goal is that the chosen method of solving bankruptcy is fair and more profitable for them than other methods of solving bankruptcy; this does not affect the special status of certain creditors guaranteed by law.*"

57 RICHTER, T.: Základní zásady insolvenčního řízení. In: *Právník*, 2016, roč. 155, č. 9, s. 721-722.

58 Cf. § Section 409(4) of the Insolvency Act:„*Assets that are used as security will be monetised by the insolvency administrator after approval of debt relief by instalment plan with realisation of assets, but first after establishing the authenticity of the amount and order of the secured claim, if requested by the secured creditor. He issues the monetisation proceeds to the secured creditor; at the same time, it proceeds similarly according to the provisions on the monetisation of collateral in bankruptcy.*"

59 Cf. footnote no. 53.

60 Resolution of the High Court in Prague, Case No. 3 VSPH 558/2023 of 26 July 2023.

instruction, it is undoubtedly possible to argue that the creditors have the right to decide on the method of resolution as described above. Only the creditors of unsecured claims can vote. They can therefore decide themselves that the insolvency arrangement will be effected only by realisation of the assets, in which case the collateral will be monetised even without the secured creditor's instruction/consent, i.e. only on the basis of a court decision (unless the other assets are sufficient to satisfy the claims of the unsecured creditors in full or the value of the collateral is clearly lower than the secured claim). The High Court in Prague,[61] addressed this issue when it concluded:„*The assessment of the method of satisfaction of creditors in the given case consists in the choice of the method of execution of the repayment, where the execution of the repayment through the monetisation of assets in the estate is based on the provisions of Sec. 408 (3) of the Insolvency Act and the secured creditor has less scope to prevent the satisfaction of unsecured creditors by refusing to grant consent to the monetisation. Conversely, in the case of the method of repayment by instalment plan with the monetisation of the assets (in which the debtor is significantly more burdened by the extent of the assets that they are obliged to offer to satisfy creditors), the possibility of monetisation of the debtor's secured assets is assessed pursuant to Sec. 409 (3) of the Insolvency Act. For unsecured creditors, the question of possible satisfaction from the sale of the secured property depends, in principle, on the secured creditor's opinion."* In the decision in question, the High Court in Prague also considered the question of the nature of the insolvency court's instruction/decision to monetise the secured property. The Court of First Instance (Regional Court) decided on monetisation within the framework of the court's supervisory activity. However, there is no appeal against such a decision. The High Court in Prague, deciding on the debtors' appeal, concluded that in the present case the decision was not a decision within the court's supervisory activity (i.e. it was not a decision against which no appeal would be admissible), but was in fact a decision pursuant to Section 406 of the Insolvency Act, which ordered the debtor (upon approval of the insolvency arrangement) to hand over specific assets for monetisation. An appeal is admissible against such a decision within the meaning of paragraph 4 of that provision. The debtor is obliged to surrender for realisation the assets designated by the court in its decision. Assets not included in the court's decision and not ordered to be surrendered for realisation are not subject to the debtor's obligation to surrender and will not be realised in the insolvency proceedings. This does not apply in respect of property over which the insolvency administrator has the right of disposal without further delay after the approval of the insolvency proceedings. Such property includes, for example, property affected by enforcement of a judgment or execution or property which is the subject of a security interest in a claim of a registered creditor. In the case of such property, it is not necessary for the court to order the debtor to surrender it for realisation, as the insolvency administrator is entitled to dispose of it and may realise it (except for the property constituting the subject matter of the security) without being explicitly specified in the court's order.[62] The ability of creditors to decide on the method of insolvency resolution and, indeed, on the sources from which their claims will be satisfied is a manifestation of the principle of the autonomy of creditors' will.[63] According to the author, the court's intervention, which replaces this expression of will with its own decision without the appropriate authorisation, violates this principle.

It should be added that insolvency courts have sometimes included a statement in the resolution approving debt relief, stipulating that the debtor is obliged to surrender not only the property constituting the subject of the collateral but also any surplus (the balance remaining

61 Resolution of the High Court in Prague, Case No. 5 VSPH 437/2023 of 27 June 2023. Author's note - the decision was challenged and the proceedings before the Supreme Court are still pending, Case No. 29 NSCR 102/2023.

62 Cf. footnote no. 53.

63 RICHTER, T.: Základní zásady insolvenčního řízení. In: *Právník*, 2016, vol. 155, no. 9, p. 723.

after satisfaction of the secured creditor's claim) that would arise if the subject of the collateral were monetised.[64] The High Court in Prague concluded as follows:„*...property not serving as collateral (which has not been affected by the enforcement of a judgment or execution) may be monetised (for the purpose of satisfying unsecured creditors) only if the insolvency court stipulates, in the decision approving the arrangement pursuant to Sections 398(3) and 406(3)(e) of the Insolvency Act, that the insolvency administrator is ordered by the debtor to deliver the property for realisation to the insolvency administrator, who then carries out the realisation (subject to the application of Section 408(1) and, consequently, Section 398(2) of the Insolvency Act) and to whom, therefore, the power of disposal of the property in question passes at the same time, which the debtor thereby loses (section 409(3), first clause after the semicolon of the Insolvency Act)."*[65] In the decision in question, the High Court in Prague further concluded that:„*If, after the realisation of real estate serving as collateral, and after the secured creditor's claim has been satisfied (by releasing the relevant part of the proceeds in accordance with Section 298 of the Insolvency Act), a surplus remains from the proceeds of such realisation, then this surplus shall be used (without further delay) to satisfy unsecured creditors within the framework of the approved repayment plan involving the monetisation of the estate."* It can be concluded from the above that the surplus that may remain after the realisation of the collateral constitutes part of the collateral. Therefore, it is not addressed in the resolution approving the insolvency arrangement, as the insolvency administrator is entitled to dispose of it without further legal entitlement. This also means that the court is not obliged to explicitly designate any surplus in the order approving the insolvency arrangement as assets to be realised.[66] Consequently, it can be monetised even without a decree to that effect.

Another argument supporting the claim of the necessity for the secured creditor's instruction to monetise the collateral is the protection of the debtor's social interests.[67] The protection of the debtor's protected dwelling does not apply in a repayment arrangement involving the realisation of assets where the debtor's residence is subject to a security interest. Consequently, the debtor must tolerate the sale of their residence even if it would otherwise qualify as a protected dwelling. Conversely, the insolvency arrangement is also intended to preserve the debtor's social circumstances. The loss of their dwelling could make it impossible or significantly more difficult for the debtor to meet the repayment schedule, as they would inevitably incur additional expenses associated with acquiring a new residence. If the debtor's dwelling would otherwise meet the criteria of a protected dwelling (i.e., if it were not subject to a security interest), the debtor would not be required to surrender it for realisation. This reflects the principle of the protected dwelling as a means of safeguarding the debtor's social circumstances. Therefore, if the debtor is not required to surrender a protected dwelling for realisation (when it is not subject to a security interest), why should they be compelled to do so if it is subject to a security interest but the secured creditor does not insist on its realisation?

64 E.g. Resolution of the Regional Court in Prague, No. KSPH 61 INS 24033/201-B-7 of 27 March 2020.

65 Resolution of the High Court in Prague No.2 VSPH 1355/2020-B-30 of 9 February 2021.

66 MARŠÍKOVÁ, J.: Zdroje plnění v oddlužení plněním splátkového kalendáře se zpeněžením majetkové podstaty. In : *Bulletin advokacie*, 2020, vol. 2020, no. 1-2, p. 45.

67 *"Another fundamental difference* (author's note: understand the difference from debt relief by monetization of property) *is the fact that debt relief by instalment plan with realisation of assets fundamentally excludes the possibility of unsecured creditors to be satisfied with the monetisation of the debtor's residence (section § 398, paragraph 6, second sentence). The creditors' interest in the highest possible satisfaction of claims is balanced here by the debtor's and society's interest in returning the debtor to normal socio-economic relations. The consequence of such consideration is the intention to maintain a certain material background for the debtor during debt relief - either the debtor will lose his home and will be forced to procure a replacement home, or there will be a long-term impact on income. The disposition of one's own real estate (dwelling) reduces the fixed monthly costs of maintaining a minimum standard of living, while the borrower's income above these costs can be distributed among unsecured creditors."* In. 31/2019 Coll., amending Act No. 182/2006 Coll., on Bankruptcy and Methods of its Resolution (Insolvency Act), as amended, Act No. 120/2001 Coll., on Bailiffs and Enforcement Activity (Enforcement Code), General Part.

According to the author, the approach whereby the debtor is obliged to tolerate the realisation of their residence on the court's instruction, despite the secured creditor not requesting it, constitutes a violation of the fundamental principles of insolvency proceedings.[68] *These principles include the requirement that insolvency proceedings must be conducted in such a manner as to ensure that no party is unfairly prejudiced or unduly favoured, while achieving the prompt, economical, and maximum satisfaction of creditors.* If insolvency law grants the benefit of a protected dwelling to a debtor whose residence is not subject to a security interest, then, in the author's view, this benefit should not be forfeited merely because the dwelling is subject to a security interest when the secured creditor has no interest in its realisation. To conclude otherwise, thereby denying the protection afforded by a protected dwelling, would contradict the purpose of the legislation as articulated in the explanatory memorandum to Act No. 31/2019 Coll., which introduced the regulation of debt settlement by means of a payment plan with the monetisation of property.[69]

The final argument supporting the conclusion that secured property can only be monetised in insolvency proceedings involving the realisation of assets on the basis of the secured creditor's instruction is the wording of the Insolvency Act itself, specifically Section 293(1) of the Insolvency Act,[70] which regulates the conditions for the monetisation of secured property. This provision has not been amended by Amendment No. 31/2019 Coll., and therefore the interpretation of this provision should remain unchanged despite the modifications to the methods of resolving insolvency proceedings. The established interpretation is that, in the case of an instalment plan arrangement, collateral is monetised only if the secured creditor issues the relevant instruction.[71] This interpretation is consistent with the unchanged wording of Section 414(7) of the Insolvency Act, which grants the secured creditor the right to claim its debt from the realisation of the collateral after the conclusion of the arrangement (if no realisation occurred during the insolvency proceedings). If we were to accept an interpretation whereby collateral could be monetised irrespective of the secured creditor's instruction, the provision in question would become irrelevant and obsolete, contrary to the legislator's intent. However, that was not the intention of the legislator. The statutory wording of the Insolvency Act is also supported by part of the legal doctrine.[72] However, some commentators argue against this interpretation, suggesting it could enable potential abuse by debtors. According to Sprinz and Chytil, debtors might deliberately establish liens on their dwellings to prevent their realisation (in collusion with the secured creditor).[73] The author, however, considers such an interpretation

68 Cf. § Section 5(a) and (b) of the Insolvency Act:„*Insolvency proceedings are based in particular on the following principles:*
a) the insolvency proceedings must be conducted in such a way as to ensure that no party is unfairly prejudiced or unduly favoured and to achieve the prompt, economical and maximum satisfaction of creditors;
b) creditors who have, in principle, the same or similar status under this Act have equal opportunities in insolvency proceedings."

69 Explanatory report to Act no. 31/2019 Coll. amending Act no. 182/2006 Coll., on bankruptcy and ways of solving it (Insolvency Act), as amended, Act No. 120/2001 Coll., on bailiffs and execution activities (execution order), General part.

70 Cf. § Section 293(1) of the Insolvency Act:„*If it concerns the monetization of a thing, right, claim or other property value that is used to secure the claim, the insolvency administrator is bound by the instructions of the secured creditor aimed at monetization; if there are more secured creditors, these instructions are given by the secured creditor whose claim is satisfied from the security first in order. If the secured creditor does not give the relevant instructions even within the time limit set by the insolvency court, the secured creditor, whose claim is satisfied from the security as the next in line, has the right to give them. The insolvency administrator may reject these instructions if he considers that the collateral can be monetized more advantageously; in such a case, the insolvency court will request their review as part of the supervisory activity.*"

71 E.g. Supreme Court Judgment, Case No. 29 ICdo 8/2018 of 27 February 2020.

72 SPRINZ, P. - CHYTIL, P. Commentary to § 409 In: SPRINZ, P. - JIRMÁSEK, T. et al.: *Insolvenční zákon. Komentář.* 1st edition (4th update) [online database]. Praha: C. H. Beck, 2023 [cited 19 November 2024]. Available from: beck-online.cz.

73 Ibid.

overly speculative. It is difficult to imagine a scenario where a debtor would voluntarily create a lien on their dwelling without certainty that it would not be realised. Such an action could be detrimental to the debtor, exposing them to additional debt obligations. Furthermore, such a strategy would have to be executed while the debtor was not yet insolvent. In addition to the argument based on grammatical interpretation, i.e. the statutory wording, Section 409(4) of the Insolvency Act explicitly provides:,,*The property used as collateral shall be monetised by the insolvency administrator after the approval of the instalment plan with the monetisation of the assets, but only after the authenticity, amount, and order of the secured claim have been established, if the secured creditor so requests."* This provision unequivocally states that the realisation of the secured asset is conditional on the secured creditor's instruction. *A contrario*, in the absence of such an instruction, the collateral should not be monetised.

On the basis of the above, it can be summarised, and a partial conclusion can be drawn, that the interpretation whereby the realisation of the secured property in the case of a repayment plan involving the monetization of assets is contingent upon the relevant instruction of the secured creditor is supported by the explicit wording of Sections 293(1) and 409(4) of the Insolvency Act. Furthermore, this interpretation ensures that the new legal regulation concerning the debtor's protected dwelling does not become irrelevant. It also takes into account the protection of the debtor's social interests. Moreover, this interpretation aligns with the fundamental principles of the Insolvency Act, most notably the principle that creditors have the ability to influence the sources of repayment for their claims. This is a manifestation of the legal maxim *vigilantibus iura*. If creditors fail to exercise this right by voting on the arrangement, their inaction cannot be substituted by the insolvency court.

IV. CONCLUSION

The amendment to the Insolvency Act by Act No. 31/2019 Coll. not only introduced a number of changes to the legal regulation of the debtor's bankruptcy resolution through debt relief but also created several issues, including the question of whether it is permissible to monetize the object of the secured creditor's claim in debt relief through a payment plan with the monetization of the estate (which replaced the previous debt relief solely through a payment plan) without the secured creditor's consent or even against their will. The author has outlined above the arguments in favour of both positions: one that holds that the secured property may only be monetized with the secured creditor's consent or instruction, and the opposite view, which prioritises the maximisation of creditors' satisfaction and their common interest over the individual interest, thereby justifying the authorisation to monetize the secured property even against the secured creditor's will. Until the Supreme Court unifies the divergent case law on this matter, arguments can be found for both positions. The author is inclined towards the interpretation that the realisation of the collateral in a repayment plan involving the realisation of assets is only permissible on the instruction of or with the consent of the secured creditor. This interpretation relies on the wording of the Insolvency Act, particularly Section 293(1) and Section 409(4), which explicitly states that secured property shall be realised on the instruction of the secured creditor. From the author's perspective, the ability of unsecured creditors to decide on the method of resolving insolvency is crucial. Unsecured creditors may influence the source of satisfaction for their claims in advance, and nothing prevents them from voting for an arrangement involving the realisation of assets, where, with the exception of a special circumstance (which is not detrimental to unsecured creditors), the secured asset is always realised. This option represents both an expression of the autonomy of will and the principle of *vigilantibus iura.* According to the author, the insolvency court cannot interfere with these rights and cannot decide whether or not to monetise the collateral without the consent of the unsecured creditors, as this authority is otherwise vested solely in the secured creditor.

KEYWORDS
insolvency proceedings, debt relief, debt relief by instalment plan, debt relief by realisation of assets, debt relief by instalment plan with realisation of assets, realisation of collateral

KLÍČOVÁ SLOVA
insolvenční řízení, oddlužení, oddlužení plněním splátkového kalendáře, oddlužení zpeněžením majetkové podstaty, oddlužení plněním splátkového kalendáře se zpeněžením majetkové podstaty, zpeněžení předmětu zajištění

BIBLIOGRAPHY

1. BĚLOHLÁVEK, A., J. *European and international insolvency proceedings: the Regulation (EU) No 2015/848 of the European Parliament and of the Council on insolvency proceedings. Commentary.* Prague: C. H. Beck, 2020, 1413 p
2. FRANCOIS, P. - NAQVI, H.: Secured and unsecured debt in creditor-friendly bankruptcy. In: *Journal of Corporate Finance*. vol. 80, June 2023, https://doi.org/10.1016/j.jcorpfin.2023.102413. pp. 1-18.
3. HAFNER, J.: Protection of the debtor's home. In: *Právní prostor* [online]. [cit. 2024-12-18]. Available from: https://www.pravniprostor.cz/clanky/ostatni-pravo/ochrana-obydli-dluznika
4. HÁSOVÁ, J. - MORAVEC, T. *Insolvency proceedings*. 2nd edition. Prague: C. H. Beck, 2018, 1824 p.
5. HOROVÁ, H. - SOMOL, K.: The position of secured creditors in insolvency proceedings. In: *Bulletin of Advocacy*, 2012, vol. 2012, no. 9, pp. 23-25.
6. CHALUPA, R.: Instruction of a secured creditor in insolvency proceedings. In: *Komorní listy*, 2022, vol. 14, no. 2, pp. 17-22.
7. MALÝ, M.: Issues of distribution of hyperocha arising from the monetization of the debtor's secured property in a repayment plan with monetization of the property. In: *epravo.cz* [online]. [cit. 2024-12-18]. Available from: https://www.epravo.cz/top/clanky/problematika-rozdeleni-hyperochy-vznikle-pri-zpenezeni-zajistenehomajetku-dluznika-v-oddluzeni-plnenim-splatkoveho-kalendare-se-zpenezenim-majetkove-podstaty-110751.html?mail
8. MARŠÍKOVÁ, J. Sources of Performance in Repayment Arrangements with Monetization of the Property Substance. In: *Bulletin of Advocacy*, 2020, vol. 2020, no. 1-2, pp. 43-46.
9. MELZER, Filip. *Methodology of finding the law. Introduction to Legal Argumentation*. 2nd edition. Prague: C.H. Beck, 2011, XX. 276 p.
10. MORAVEC, T. - KOTOUČOVÁ, J. et al. *Insolvency Act. Commentary*. 4th edition. Prague: C. H. Beck, 2021, 1838 p.
11. OCHOCIŃSKA, K.: Creditors' and Third Parties' Rights In Rem under European Union Regulations and the UNCITRAL Legislative Guide on Insolvency Law. In: *Comparative Law Review*, vol. 27, 2021, DOI 10.12775/CLR.2021.015, pp. 353-366.
12. POHL, T. Basic principles of the new legal regulation of bankruptcy resolution in the Czech Republic. In: *Bulletin of Advocacy*, 2007, vol. 2007, no. 11, pp. 19-37.
13. RICHTER, T.: Basic principles of insolvency proceedings. In: *Právník*, 2016, vol. 155, no. 9, pp. 713-732.
14. SEDLÁČEK, M. - MATUŠKA, D.: Instruction of a secured creditor in insolvency proceedings. In: *Bulletin of Advocacy*, 2021, vol. 2021, no. 10, pp. 38-42.
15. SCHLUCK-AMEND, A. - WOLFF, J.: Aus- und Absonderungsrechte in der Insolvenz. In: CMS [online] [cited 2024-12-17]. Available from: https://www.cmshs-

bloggt.de/insolvenzrecht/aus-und-absonderungsrechte-in-der-insolvenz/
16. SMOLÍK, P.: *Oddlužení v právním řádu ČR*. 1. vydání 2016. Czech Republic: C. H. Beck, 2016, 347 p.
17. SPRINZ, P. - JIRMÁSEK, T. et al.: *Insolvency Act. Commentary.* 1st edition. Prague: C. H. Beck, 2019, 1248 p.
18. SPRINZ, P. - JIRMÁSEK, T. et al.: *Insolvency Act. Commentary.* 1st edition (4th update) [online database]. Praha: C. H. Beck, 2023 [cited 19 November 2024]. Available from: beck-online.cz.
19. SPRINZ, P. - NOVOPACKÝ, L.: (Strastiplná cesta secured creditor k vyd vydenie výnosenie monezowaniu v bankruptcy. In: *Právní rozhledy*, 2019, vol. 27, no. 22, pp. 763-770.
20. SPROGE, D.: The Debtor's Property Selling in the Cross-Border Insolvency Proceedings. In: *Economics and Culture*, 2016, vol. 13, no. 1, DOI: https://doi.org/10.1515/jec-2016-0010, pp. 76-87.

LIST OF COURT DECISIONS

21. Resolution of the Regional Court in Prague, No KSPH 61 INS 24033/201-B-7 of 27 March 2020
22. Resolution of the High Court in Olomouc, Case No. 2 VSOL 26/2024 of 23 January 2024
23. Resolution of the High Court in Prague No. 2 VSPH 1355/2020-B-30 of 9 February 2021
24. Resolution of the High Court in Prague, No. 3 VSPH 1264/2021-B-52 of 29 April 2022
25. Resolution of the High Court in Prague, Case No. 3 VSPH 558/2023 of 26 July 2023
26. Resolution of the High Court in Prague, Case No. 5 VSPH 437/2023 of 27 June 2023
27. Resolution of the Supreme Court, Case No. 29 NSČR 100/2020 of 27 October 2021
28. Resolution of the Supreme Court, Case No. 29 NSČR 97/2016 of 26 April 2018
29. Resolution of the Supreme Court, Case No. 29 NSČR 176/2022 of 25 April 2023
30. Judgment of the Supreme Court, Case No. 29 ICdo 8/2018 of 27 February 2020
31. Judgment of the Supreme Court, Case No. 29 ICdo 137/2022 of 31 July 2023

CONTACT DETAILS OF THE AUTHOR

JUDr. Petr Horák
external doctoral student
Palacký University in Olomouc, Faculty of Law
Department of Private Law and Civil Procedure
17. listopadu 8, 779 00 Olomouc
E-mail: horak@akolomouc.cz

K PRÁVNEJ ÚPRAVE PREDPOJATOSTI ZAMESTNANCA SPRÁVNEHO ORGÁNU V SPRÁVNOM KONANÍ[1]

ON LEGAL REGULATION OF BIAS OF AN EMPLOYEE OF THE ADMINISTRATIVE BODY IN THE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Matej Horvat[2,3]

https://doi.org/10.33542/SIC2025-1-05

ABSTRAKT

Článok sa zaoberá základnými pravidlami správneho konania podľa Správneho poriadku, ktoré upravujú postup správnych orgánov, účastníkov konania a ďalších subjektov, ktoré zahŕňajú zásady ako viazanosť verejnej správy právnym poriadkom, rovnosť účastníkov konania, materiálnu pravdu, rýchlosť a hospodárnosť konania. Konkrétne článok analyzuje právno-teoretický aj praktický pohľad na vylúčenie zamestnanca správneho orgánu pre jeho predpojatosť zo správneho konania, ktorú vníma ako predpoklad pre zabezpečenie objektívneho a spravodlivého rozhodovania. V rámci analýzy sú konfrontované relevantné národné súdne rozhodnutia a vedecká literatúra, pričom sa využívajú metódy komparácie, deskripcie a syntézy. V konkrétnostiach sa článok venuje obligatórnym dôvodom vylúčenia zamestnancov správnych orgánov z konania, ktoré sú taxatívne vymedzené v zákone, a ich aplikácii v praxi. Článok tiež rozoberá procesné aspekty rozhodovania o námietkach predpojatosti a ich komunikáciu správnym orgánom, vrátane formálnych a neformálnych postupov. Na záver článok ponúka návrhy de lege ferenda na zlepšenie právnej úpravy, ktoré by mohli prispieť k rýchlejšiemu a efektívnejšiemu správnemu konaniu.

ABSTRACT

The paper deals with the basic principles of proper proceedings according to the Administrative Procedure Code, which regulate the procedures of administrative authorities, participants in the proceedings, and other entities. These principles include principles such as the binding nature of public administration to the legal order, equality of participants in the proceedings, material truth, speed, and economy of the proceedings. Specifically, the paper analyzes both the theoretical and practical legal perspectives on the exclusion of an administrative authority employee from the proceedings due to bias, which is seen as a prerequisite for ensuring objective and fair decision-making. The analysis confronts relevant national court decisions and scientific literature, using methods of comparison, description, and synthesis. The paper specifically addresses the mandatory reasons for excluding employees of administrative authorities from the proceedings, which are exhaustively defined by law, and their application

[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., PhD., Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Bratislava, Slovenská republika
Comenius University Bratislava, Faculty of Law, Bratislava, Slovak Republic.

[3] Autor pôsobí aj ako sudca Správneho súdu v Bratislave. Názory vyjadrené v tomto článku sú jeho súkromnými právno-teoretickými názormi, ktoré žiadnym spôsobom nereprezentujú názory Správneho súdu v Bratislave a ani jeho jednotlivých sudkýň a sudcov.

in practice. It also discusses the procedural aspects of deciding on objections of bias and their communication to the administrative authority, including formal and informal procedures. Finally, the paper offers de lege ferenda proposals for improving the legal regulation, which could contribute to faster and more efficient administrative proceedings..

I. ÚVOD[4]

Správny poriadok[5] upravuje postup správnych orgánov, účastníkov konania a ďalších subjektov správneho konania, ako aj ich práva a povinnosti pri vydávaní rozhodnutí v oblasti verejnej správy a ich prieskume. Tento právny predpis preto kladie na správne konanie určité nároky, ktoré sú v tej najvšeobecnejšej rovine vymedzené v jeho základných pravidlách (§ 3 a 4 SP), resp. v jeho základných zásadách (princípoch[6]).

Tieto základné pravidlá správneho konania ovplyvňujú správne konanie prostredníctvom toho, že predstavujú základné interpretačné pravidlá pre jednotlivé ustanovenia Správneho poriadku. Konkrétne pomenovanie jednotlivých základných pravidiel správneho konania sa v právnej teórii spája s označením „zásada". K základným pravidlám správneho konania tak radíme zásadu viazanosti verejnej správy právnym poriadkom, zásadu rovnosti účastníkov konania, zásadu materiálnej pravdy, zásadu rýchlosti a hospodárnosti konania a pod.[7] Niektoré zo základných pravidiel správneho konania nie sú vymedzené priamo v § 3 a 4 SP, ale sú odvoditeľné z textu Správneho poriadku, teda z jeho systematiky a ďalších ustanovení. Ide o také základné pravidlá, medzi ktoré zaraďujeme napríklad zásadu dvojinštančnosti, dispozičnú zásadu, zásadu voľného hodnotenia dôkazov alebo zásadu písomnosti konania.[8]

K základným pravidlám správneho konania sa štandardne[9] nezaraďuje zásada nezávislosti a nestrannosti,[10] ako ju poznáme zo súdneho konania (čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky[11]), keďže verejná správa a osobitne štátna správa a ich reprezentanti ako úplne nezávislé a nestranné subjekty vystupovať nemôžu.[12]

Pre štátnu správu totiž platia určité charakteristické znaky, ku ktorým sa radí to, že je jednak hierarchicky usporiadaná a uplatňuje sa tu nadriadenosť a podriadenosť a jednak to, že činnosť jej vykonávateľov je ovplyvnená vnútornými správnymi aktami.[13]

Ako podotýka aj M. Vernarský: „Správne orgány predstavujú zložito štruktúrovaný komplex organizačnej výstavby verejnej správy, a tak dosiahnuť účelnosť ich mocenskej činnosti i

---

4 Tento článok je upravenou a rozšírenou verziou príspevku z konferencie „Prof. JUDr. Jiří Hoetzel – 150 let od narození (význam jeho díla pro správní právo v retrospektivním a perspektivním pohledu)", ktorá sa konala dňa 11. apríla 2024 v Plzni, Česká republika.

5 Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „Správny poriadok" alebo „SP").

6 Terminologicky a aj obsahovo rozlišuje princípy a zásady napríklad M. Vrabko; VRABKO, M. Princípy a zásady v práve s osobitným zreteľom na princípy pri uplatňovaní správneho trestania. In *Právna úprava správneho trestania*. Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2015, s. 5 – 9; VRABKO, M. Sú princípy v práve prameňom správneho práva? In *Bratislavské právnické fórum* 2018. Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2018, s. 351 – 356.

7 Porovnaj napríklad PÍRY, M. *Zákon o správnom konaní (správny poriadok). Veľký komentár.* Žilina : Eurokódex, 2022, s. 16 a nasl.

8 VRABKO, M. In VRABKO, M. a kol. *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. Bratislava : C. H. Beck, 2019, s. 53 a nasl.

9 Uvádza ju však v podobe zásady objektívnosti a nestrannosti S. Košičiarová; KOŠIČIAROVÁ, S. *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. Šamorín : Heuréka, 2017, s. 137.

10 Na druhej strane ju však Najvyšší súd Slovenskej republiky zaradil medzi „základné procesné pravidlo v správnom konaní", keď uviedol: „Medzi základné procesné pravidlo v správnom konaní patrí aj zásada nestrannosti správneho orgánu zaručujúca objektívnosť rozhodovania a rozhodnutia správneho orgánu" (rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 22. septembra 2010, sp. zn. 6Sžo/371/2009).

11 Pozri napríklad SVÁK, J. In OROSZ, L., SVÁK, J. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. (základné princípy a ľudské práva).* Bratislava : Wolters Kluwer, 2021, s. 580 a nasl.

12 Terminologicky budeme v článku používať pojem nestrannosť ako požiadavku vzťahujúcu sa na správne konanie a pojem nepredpojatosť vo vzťahu k zamestnancovi správneho orgánu.

13 KOŠIČIAROVÁ, S. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2022, s. 85.

efektívne plnenie ich úloh možno len pri uplatňovaní takých pravidiel, ktoré vnútornú koherentnosť ich aktivít účinne zabezpečia. Hierarchické usporiadanie orgánov verejnej (predovšetkým štátnej) správy nerozlučne späté so vzťahmi nadriadenosti a podriadenosti predstavuje jeden z nástrojov, ktorý sa vyznačuje potenciálom účinne zabezpečiť jednotnosť každodennej práce verejnej správy. No hierarchia je pojmovo len málo zlučiteľná s nezávislosťou.“[14]

V rámci správneho konania sa preto častejšie „skloňuje“ nestrannosť tohto konania, než jeho nezávislosť, čo jednoznačne vyplýva zo skutočnosti, že kvalita nezávislosti a nestrannosti je, ako sme uviedli, ústavnoprávne garantovaná len súdnej moci. Z daného dôvodu predmetom tohto článku nie je analýza nezávislosti, ale výlučne len nestrannosti správneho orgánu.

Z pohľadu právnej teórie je zabezpečenie nestrannosti správneho orgánu zaraďované medzi inštitúty ochrany zákonnosti správneho konania[15] a zdôrazňuje, že je nevyhnutnou súčasťou naplnenia zásady materiálnej pravdy a zásady rovnosti účastníkov konania.[16]

Táto požiadavka je zároveň aj požiadavkou dobrej verejnej správy. Ako uvádza S. Košičiarová „požiadavka na nestrannosť správneho orgánu je základným predpokladom a garanciou práva na spravodlivý proces vo verejnej správe. V praxi by bolo porušením tohto práva účastníka konania, ak rozhodoval predpojatý zamestnanec alebo člen komisie správneho orgánu. Ak je zamestnanec verejnej správy pri rozhodovaní zaujatý, nerozhoduje objektívne. Podľa č. 4 bodu 4 Odporúčania CM/Rec (2007) 7 členský štát Rady Európy by mal zabezpečiť, aby zamestnanci verejnej správy vykonávali svoje povinnosti nestranne, bez ohľadu na ich vlastné osobné presvedčenie a záujmy.“[17]

„Nestrannosť úradných osôb pritom znamená, že v priebehu každého konania postupujú nezaujato a objektívne, tzn. celkom v súlade so zákonom, nikomu nestránia, pomerujú zistené záujmy dotknutých osôb a nachádzajú a chránia verejný záujem.“[18]

Z historického pohľadu možno povedať, že právna úprava nestrannosti v rozhodovaní má svoj pôvod v nestrannosti, ktorá bola (a je) vlastná súdnemu konaniu a podľa ktorej platí, „že sudca by mal byť nestranný a nezaujatý (*nemo judex in causa sua*).[19] V čase prijatia Správneho poriadku obdobné pravidlá obsahovali aj správne poriadky ďalších krajín východného bloku.[20] Dôvody vylúčenia boli subjektívneho charakteru (napr. rodinné väzby), no aj inštitucionálneho charakteru.[21]

V rámci tohto článku sa analyzuje právna úprava predpojatosti[22] upravená v Správnom poriadku a je konfrontovaná s relevantnou národnou súdnou judikatúrou a závermi, ktoré z nej plynú vo vzťahu k správnej a zákonnej správnej praxi vylučovania zamestnancov správnych orgánov z dôvodu ich predpojatosti. Na dosiahnutie tohto cieľa sa využíva, okrem spomenutej judikatúry, aj príslušná vedecká literatúra slovenskej, či českej proveniencie (ak bude

---

14 VERNARSKÝ, M. Ako je to s nezávislosťou správnych orgánov? In *Bratislavské právnické fórum 2018*. Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2018, s. 343.

15 VAČOK, J. *Vybrané inštitúty zákonnosti v prvostupňovom správnom konaní*. Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2014, s. 63.

16 KADEČKA, S. In SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2017, s. 87.

17 KOŠIČIAROVÁ, S. *Správny poriadok. Komentár*. Šamorín : Heuréka, 2013, s. 51.

18 ŠKUREK, M. In FRUMAROVÁ, K., GRYGAR, T., POUPEROVÁ, O., ŠKUREK, M. *Správní právo procesní*. Praha : C. H. Beck, 2021, s. 104.

19 McCORMICK, C. Judicial Review of Administrative Action in the United Kingdom: The Status of Standards between 1890 and 1910. In *Italian Journal of Public Law*, Vol. 10, Issue 1/2018, s. 86.

20 Porovnaj DELLA CANANEA, G. *The Common Core of European Administrative Laws. Retrospective and Prospective*. Leiden : Brill, 2023, s. 75 – 76.

21 McCORMICK, C. Judicial Review of Administrative Action in the United Kingdom: The Status of Standards between 1890 and 1910. In *Italian Journal of Public Law*, Vol. 10, Issue 1/2018, s. 88.

22 Pre úplnosť poukážeme na názor J. Sobiharda, podľa ktorého „termín predpojatosť je nespisovný, správne má byť zaujatosť“; SOBIHARD, J. *Správny poriadok. Komentár.* Bratislava : Iura Edition, 2007, s. 49. V texte budeme používať pojem predpojatosť s výnimkou priamych citácií.

aplikovateľná). Ďalšími vedeckými metódami využitými pri písaní tohto článku sú aj metódy komparácie, deskripcie, či syntézy.

II. PRÁVNA ÚPRAVA V SPRÁVNOM PORIADKU A SÚVISIACA SÚDNA JUDIKATÚRA

Správny orgán koná vždy prostredníctvom konkrétnej fyzickej osoby (zamestnanca alebo člena komisie), ktorá má faktický vplyv na priebeh konania a jeho výsledok, rozhodnutie. Na zabezpečenie nepredpojatosti takejto osoby a objektivity rozhodovania slúži inštitút vylúčenia zamestnancov alebo členov správneho orgánu. Jeho cieľom je najmä zabezpečenie nestrannosti rozhodovania.[23]

Zabezpečenie nestrannosti v správnom konaní je predmetom záujmu § 9 až 13 SP. V rámci týchto ustanovení nájdeme dôvody, pre ktoré musí byť zamestnanec z konania vylúčený pre svoju predpojatosť (§ 9 SP), oznámenie námietok zo strany účastníka konania (§ 10 SP), oznámenie zo strany zamestnanca (§ 11 SP), proces rozhodovania o vylúčení (§ 12 SP) a osobitné pravidlá pre členov kolektívnych orgánov (komisií) (§ 13 SP).

Význam tejto právnej úpravy je jednoznačný. Slovami Najvyššieho súdu Slovenskej republiky: „Vznik akejkoľvek pochybnosti o nedodržaní tejto zásady (zásady nestrannosti – *pozn. autora*) môže mať za následok vadnosť samotného rozhodnutia vo veci a pochopiteľne môže viesť k zrušeniu alebo zmene rozhodnutia vydaného v takomto konaní. Zárukou nestrannosti rozhodovania zamestnanca správneho orgánu je jeho nepredpojatosť, t. j. jeho schopnosť udržať si potrebný objektívny nadhľad nad posúdením a rozhodnutím konkrétnej veci, pričom odôvodnenú pochybnosť o jeho nepredpojatosti so zreteľom na jeho pomer k veci, k účastníkom konania alebo k ich zástupcom, nie je potrebné dokazovať, stačí len jej existencia.“[24]

Dôvody vylúčenia zamestnanca správneho orgánu zo správneho konania možno rozdeliť na dôvody fakultatívne (*index suspectus*) a dôvody obligatórne (*index inhabilis*).[25]

Fakultatívnym dôvodom na vylúčenie zamestnanca je jeho pomer k veci, k účastníkom konania alebo k ich zástupcom. Ide tu teda o vymedzenie určitých subjektívnych predpokladov, na základe ktorých zamestnanec správneho orgánu môže „stratiť“ svoj úradný nadhľad v rozhodovanej veci. Obligatórnym dôvodom je situácia, ak by mal rozhodovať ten, kto sa v tej istej veci zúčastnil na konaní ako zamestnanec správneho orgánu iného stupňa.

Pred analýzou týchto dôvodov si dovolíme jednu malú poznámku – z hľadiska textu Správneho poriadku treba usúdiť, že v skutočnosti tu nejde o fakultatívny dôvod, ale o obligatórny dôvod vylúčenia zamestnanca, a to v prípade, ak nastane zákonom predpokladaná skutočnosť, ktorá je vyjadrený slovami „možno mať pochybnosť o jeho (zamestnancovej – *pozn. autora*) nepredpojatosti“. Aj samotný Správny poriadok totiž vymedzuje, že ak toto nastane, potom dôsledkom je, že zamestnanec je „*vylúčený* z prejednávania a rozhodovania veci“. Zákon tu nedáva správnemu orgánu priestor na zváženie, či zamestnanca v tomto prípade vylúči alebo nie, ale priamo prikazuje, že musí byť vylúčený. „Fakultatívny“ dôvod na vylúčenie preto treba vnímať ako obligatórny, a to v prípade, ak nastane zákonom predpokladaná hypotéza právnej normy.[26] Aj súdna judikatúra v tejto súvislosti uvádza, že „označenie fakultatívne treba chápať do istej miery podmienene. Správny orgán tu existenciu dôvodov zaujatosti skúma. Môže dospieť k záveru, že tieto dôvody neexistujú a námietku

[23] SREBALOVÁ, M. In VRABKO, M. a kol. *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. Bratislava : C. H. Beck, 2019, s. 65.
[24] Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 22. septembra 2010, sp. zn. 6Sžo/371/2009.
[25] SOBIHARD, J. *Správny poriadok. Komentár*. Bratislava : Iura Edition, 2007, s. 49.
[26] K štruktúre právnej normy pozri napríklad FÁBRY, B., KASINEC, R., TURČAN, M. *Teória práva.* Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, s. 81.

zaujatosti zamietne. Ak však takýto dôvod zistí, je povinný rozhodnúť o vylúčení zamestnanca.“[27]

Ako bolo uvedené, predpokladom vylúčenia zamestnanca je jeho pomer k veci, účastníkom konania alebo zástupcom. Správny poriadok bližšie nevymedzuje a nevysvetľuje tieto pojmy. Ponecháva ich na rozhodovaciu prax správnych orgánov a správnych súdov.

Právna teória k dôvodu „pomer k veci“ zaraďuje situácie, keď „zamestnanec správneho orgánu môže byť sám účastníkom správneho konania,[28] jeho práva a povinnosti môžu byť rozhodnutím správneho orgánu dotknuté. V správnom konaní môže mať napríklad postavenie svedka, znalca, poškodeného a pod., a teda môže mať záujem na výsledku konania – získanie majetkového prospechu alebo získanie inej výhody vrátane komerčného alebo služobného vzťahu k veci.“[29]

Za pomer k veci súdy označili aj situáciu, keď sa na správnom konaní podieľala osoba, ktorá sa podieľala aj na výkone kontroly, ktorá konaniu predchádzala: „za týchto okolností, keď na jednej strane úradná osoba sa zúčastnila výkonu kontrolných a dozorných oprávnení správneho orgánu u žalobcu, pričom skutkové závery zistené počas výkonu týchto oprávnení neskôr viedli správny orgán za účasti rovnakej osoby v nasledujúcom správnom konaní k prijatiu právneho záveru o porušení administratívnoprávnej povinnosti kontrolovanej osoby – žalobcom, potom táto úradná osoba je vylúčená v zmysle § 9 ods. 1 Správneho poriadku pre pomer k prejednávanej veci (vyslovenie hodnotiaceho úsudku majúci základ v skutkovej podstate neskôr tvrdeného priestupku). Iný prípad by však nastal, ak by sa spochybňovaná úradná osoba s obsahom úradného záznamu o kontrole iba zoznámila a samotného výkonu kontroly by sa nezúčastnila. To sa však v prejednávanej veci nestalo.“[30]

K dôvodu „pomer k účastníkovi konania alebo jeho zástupcovi“ sa zas zaraďuje pomer založený „predovšetkým na príbuzenskom alebo jemu obdobnom vzťahu. Do úvahy prichádza aj vzťah ekonomickej závislosti. Pochybnosti vznikajú najmä vtedy, keď má zamestnanec blízke príbuzenské vzťahy (napr. je rodičom, manželom, súrodencom a pod.) alebo úzke priateľské či nepriateľské vzťahy; o takéto vzťahy ide aj vtedy, keď zamestnanec správneho orgánu účastníka konania zastupuje alebo je mu priamo podriadený.“[31]

Využívať sa tu bude napríklad aj pojem blízkej osoby, ako je vymedzený v Občianskom zákonníku, podľa ktorého blízkou osobou je príbuzný v priamom rade, súrodenec a manžel; iné osoby v pomere rodinnom alebo obdobnom sa pokladajú za osoby sebe navzájom blízke, ak by ujmu, ktorú utrpela jedna z nich, druhá dôvodne pociťovala ako vlastnú ujmu. Tieto závery platia aj pre osobu (osoby) zástupcov účastníka konania.

Obligatórnym dôvodom vylúčenia je situácia, ak by mal rozhodovať ten, kto sa v tej istej veci zúčastnil na konaní ako zamestnanec správneho orgánu iného stupňa. Ide o situácie, keď osoba v priebehu času zmenila svoje pracovisko a začala byť zamestnancom iného správneho orgánu, ktorý jej je v organizačnej štruktúre verejnej správy nadriadený alebo naopak podriadený. Ide tu teda o situácie postúpenia na „vyšší“ orgán verejnej správy, alebo aj naopak, na „nižší“ správny orgán. Na druhej strane tu nejde o situácie, keď voči rozhodnutiu správneho

---

[27] Rozhodnutie Krajského súdu v Žiline z 1. júna 2012, sp. zn. 29Sp/8/2012.

[28] Napríklad podľa rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3 Sžk/8/2017: „Namietať zaujatosť zamestnanca správneho orgánu majú povinnosť účastníci správneho konania (§ 10 SpP), ako aj zamestnanec správneho orgánu sám (§ 11 ods. 1 SpP), len čo sa o skutočnostiach nasvedčujúcich jeho vylúčenie dozvedia. Z uvedeného je zrejmé, že táto povinnosť v konaní o vydanie stavebného povolenia bola porušená. Ing. F. V., ktorý bol projektantom stavieb a vykonával aj stavebný dozor bol ako účastník konania a zamestnanec správneho orgánu povinný oznámiť tieto skutočnosti, nasvedčujúce jeho vylúčenie, správnemu orgánu.“

[29] POTÁSCH, P., HAŠANOVÁ, J., VALLOVÁ, J., MILUČKÝ, J., MEDŽOVÁ, D. *Správny poriadok*. Praha : C. H. Beck, 2022, s. 93.

[30] Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 27. apríla 2010, sp. zn. 5Sžp/86/2009.

[31] KOŠIČIAROVÁ, S. *Správny poriadok. Komentár*. Šamorín : Heuréka, 2013, s. 54.

orgánu je podaný riadny opravný prostriedok, ktorému nadriadený orgán vyhovie, rozhodnutie zruší a vec vráti správnemu orgánu na nové konanie a rozhodnutie. V tomto prípade nie je daný predpoklad vylúčenia zamestnanca, ak by vec rozhodovala po zrušení opäť tá istá osoba. To isté bude platiť aj v situácii, ak je vec správnemu orgánu vrátená na základe správneho súdneho prieskumu rozhodnutia.

Pre úplnosť ešte uvedieme, že dôvody vylúčenia zamestnanca sú v zákone vymedzené taxatívne; nemožno ich preto rozširovať aj na dôvody, ktoré zákon nevymedzuje. „Nesúhlas alebo nespokojnosť s právnou argumentáciou nepatrí medzi dôvody fakultatívneho vylúčenia zamestnanca správneho orgánu z prejednania veci“[32] a „taktiež za zaujatosť nemožno považovať to, že správny orgán nekoná tak, ako si to žalobcovia predstavujú.“[33]

Zamestnanec, pri ktorom sa zistia vymedzené skutočnosti, je vylúčený z prejednávania a rozhodovania veci. Správny poriadok týmto eliminuje zamestnanca z výkonu určitých úkonov v rámci správneho konania. Z textu zákona vyplýva, že vylúčiť možno len takého zamestnanca, ktorý sa skutočne podieľa na úkonoch správneho konania, ktoré sú úkonmi súvisiacimi s prejednávaním veci (napríklad vykonávanie dokazovania, predvolávanie na ústne pojednávanie a podobne) a s rozhodovaním vo veci (meritórne rozhodnutie, ale aj procesné rozhodnutia v rámci správneho konania, ich spísanie, podieľanie sa na ich príprave, hlasovaní ako budú vyzerať a podobne). Z daného dôvodu preto nemožno vylúčiť z konania takého zamestnanca, ktorý napríklad len zabezpečuje určité administratívne práce súvisiace napríklad so spisom (kopírovanie, skenovanie, konverzia dokumentov) a podobne. Inými slovami, Správny poriadok paušálne neustanovuje, že správne konanie je automaticky nezákonné, ak sa na niektorých úkonoch v jeho rámci zúčastnil vylúčený zamestnanec.

Tento záver je dôležitý aj pre účastníkov konania, ktorí môžu v rámci opravných prostriedkov uviesť ako dôvod zrušenia (zmeny) rozhodnutia, aj ten, že vo veci rozhodoval vylúčený zamestnanec. Ak účastník konania bude tvrdiť uvedené skutočnosti, mal by mať vždy na pamäti to, že by mal špecifikovať čo najpresnejšie dôvody vylúčenia, prípadne v tomto prípade aj úkony, ktoré tento zamestnanec vykonal. Ak sa ten totiž podieľal len na administratívnych úkonoch, nebude môcť byť tento dôvod vylúčenia vzatý do úvahy.

Uvedené vyplýva aj z právneho názoru Ústavného súdu Slovenskej republiky, podľa ktorého: „Daňový poriadok[34] tým eliminuje úkony osoby, u ktorej je obava, že je zaujatá. Daňový poriadok ale paušálne neustanovuje, že časť konania, na ktorej sa zúčastnil zaujatý zamestnanec, je automaticky nezákonná. Preto je relevantné skúmať, aké úkony vylúčený daňový kontrolór vykonal a či ide o úkony, ktoré vykonať mohol. Sťažovateľ však neuviedol, v akej fáze daňového konania došlo k vylúčeniu daňového kontrolóra, aké úkony vylúčený kontrolór dosiaľ vykonal a či môže existovať príčinná súvislosť medzi vykonanými úkonmi a výsledkom daňovej kontroly vzhľadom na jeho zaujatosť. Sťažovateľ ostal v tomto ohľade pasívny, a to aj v rámci preskúmavania správnych rozhodnutí správnymi súdmi. Sťažovateľ síce uviedol, že má obavu, že daňový kontrolór mohol niektoré úkony vykonať ako zaujatý, avšak bez ich konkretizovania tak správnym súdom ani ústavnému súdu nedal dostatočný podklad pre posúdenie relevantnosti jeho námietok a najmä pre posúdenie príčinnej súvislosti namietaného pochybenia a výroku napadnutého rozhodnutia.“[35]

Na vylúčenie zamestnanca pritom postačuje, aby bol daný čo i len jeden z dôvodov na vylúčenie, ktoré vymedzuje Správny poriadok a bude pritom postačovať, ak možno mať pochybnosti o jeho nepredpojatosti, t. j. ak vzniknú pochybnosti, že takýto zamestnanec je

[32] Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 28. júla 2011, sp. zn. 8Sžo/185/2010.
[33] Rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 25. apríla 2013, sp. zn. 8Sžp/5/2013.
[34] Predmetné závery, vzhľadom na obdobnosť právnej úpravy, možno vztiahnuť aj na Správny poriadok – *pozn. autora*.
[35] Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 30. marca 2021, sp. zn. III. ÚS 246/2021.

v dôsledku tohto pomeru nepredpojatý. Správny poriadok nevyžaduje, aby preukázanie tejto predpojatosti podliehalo procesu dokazovania. Predpojatosť zamestnanca preto nemusí byť preukázaná nado všetku pochybnosť, ale postačuje, ak o nej vznikli pochybnosti,[36] resp. slovami správneho súdu: „Správny poriadok pripúšťa určitú správnu úvahu v tom zmysle, že zákonom určená osoba má právo a súčasne povinnosť vyrovnať sa s tým, či naozaj dôvody na vylúčenie z konania existujú (v rovine reálnosti zákonom predvídanej hrozby – pochybnosti), a ak áno, tak takéhoto zamestnanca vylúčiť. Z dikcie ustanovenia § 9 ods. 1 správneho poriadku však tiež vyplýva, že na vylúčenie zamestnanca z prejednávania a rozhodovania veci stačia už len pochybnosti o jeho nepredpojatosti. Na základe uvedeného je možné konštatovať, že takéto dôvody nemusia byť jednoznačne preukázané a dokázané, ale stačí, ak nastanú pochybnosti. Za daných okolností je preto existenciu pochybností vždy potrebné vykladať tak, aby to bolo v prospech účastníka konania, resp. ochrany jeho práv a právom chránených záujmov.“[37]

Zosumarizovaním uvedeného textu možno dospieť k záveru, že: „Možnú existenciu hore uvedeného vzťahu zaujatosti majú vnútroštátne súdy v zmysle ustálenej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (napr. vo veci *Piersack proti Belgicku*) preverovať zo subjektívneho, ako aj z objektívneho hľadiska. Najvyšší súd na tomto mieste upozorňuje, že preverovanie subjektívneho hľadiska vychádza zo zistenia osobného postoja konajúcej úradnej osoby k veci, účastníkom alebo k ich zástupcom. V prípade, že dotknutá zamestnankyňa jednoznačne a nespochybňujúcim spôsobom vyjadrila svoje vnútorné presvedčenie o svojej nestrannosti, potom sa jej nestrannosť neustále predpokladá až do okamihu predloženia dôkazu opaku. (...) Preto bolo potrebné preskúmať rozhodnutie o nevylúčení aj z objektívneho hľadiska. Objektívne hľadisko je založené na zistení, či úradná osoba v každom štádiu správneho konania poskytuje verejnosti dostatočné záruky vylučujúce akékoľvek oprávnené pochybnosti o tom, že bude danú vec prejednávať a v nej rozhodovať zaujato a v konečnom dôsledku nespravodlivo (teória zdania). Prvkom zásadného významu v otázke rozhodovania o zaujatosti zamestnanca je to, či obavy účastníka o nestrannosť zamestnanca sú reálne oprávnené, pričom uvedené obavy sa musia zakladať na objektívnych, konkrétnych a dostatočne závažných skutočnostiach tvrdených účastníkom.“[38]

V § 9 a 10 SP sa upravuje postup, akým majú byť námietky predpojatosti komunikované správnemu orgánu. Z pohľadu účastníka konania sa námietka predpojatosti oznamuje na správnom orgáne, ktorý konanie vedie, a z pohľadu zamestnanca sa námietky oznamujú jeho priamemu nadriadenému; ak sa námietka týka vedúceho správneho orgánu, tak ten ich oznamuje vedúcemu nadriadeného orgánu.

Pre oba prípady platí aj časové hľadisko, keďže by tieto námietky mali byť formulované bez zbytočného odkladu potom, ako sa o nich dozvedel oprávnený subjekt. Správny poriadok v zásade neupravuje sankciu za to, ak tento časový úsek nie je naplnený. V prípade zamestnanca však bude platiť, že ide o jeden z dôvodov na obnovu konania.[39]

V prípade účastníka konania som toho názoru, že je v jeho záujme, aby si neponechával argument o predpojatosti ako „žolíka“ na neskôr. Nepriamo z textu Správneho poriadku totiž možno odvodiť, že správny orgán by na neskôr uplatnenú námietku (t. j. takú, ktorá nesplnila

[36] Ako uviedol Najvyšší súd Slovenskej republiky v rozhodnutí z 22. septembra 2010, sp. zn. 6Sžo/371/2009: „zárukou nestrannosti rozhodovania zamestnanca správneho orgánu je jeho nepredpojatosť, t. j. jeho schopnosť udržať si potrebný objektívny nadhľad nad posúdením a rozhodnutím konkrétnej veci, pričom odôvodnenú pochybnosť o jeho nepredpojatosti so zreteľom na jeho pomer k veci, k účastníkom konania alebo k ich zástupcom, nie je potrebné dokazovať, stačí len jej existencia.“

[37] Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky z 9. februára 2022, sp. zn. 5Sžk/27/2020.

[38] Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 27. apríla 2010, sp. zn. 5Sžp/86/2009.

[39] Pozri § 62 ods.1 písm. d) SP, podľa ktorého konanie pred správnym orgánom ukončené rozhodnutím, ktoré je právoplatné, sa na návrh účastníka konania obnoví, ak rozhodnutie vydal vylúčený orgán (§ 9 a 13), ak to mohlo mať podstatný vplyv na rozhodnutie a ak sa náprava nemohla urobiť v odvolacom konaní.

podmienku oznámenia „len čo sa o nich dozvie“) nemal prihliadať.[40] Správne súdy k tomu len všeobecne uvádzajú, že: „Ak sa žalobca na pojednávaní pred správnym orgánom domnieval, že poverený pracovník prvostupňového správneho orgánu môže byť predpojatý a zásada dodržania rovnosti účastníkov konania nemusí byť dodržaná, mal možnosť oznámiť správnemu orgánu skutočnosti nasvedčujúce vylúčenie zamestnanca z prejednávania danej veci. V záujme dodržania objektivity rozhodovania je nevyhnutné, aby účastník konania informoval správny orgán o skutočnostiach nasvedčujúcich vylúčenie zamestnanca bez zbytočného odkladu a správny orgán má o tejto skutočnosti rozhodnúť čo najrýchlejšie. Keďže žalobca v konaní námietku zaujatosti nevzniesol, súd túto obranu žalobcu vyhodnotil ako nedôvodnú.“[41]

Na druhej strane však platí, že samotnú námietku môže účastník konania uplatniť počas trvania celého správneho konania, či už na prvom stupni alebo aj v odvolacom konaní, pričom záleží od toho, kedy sa o dôvode vylúčenia dozvedel. „Účastník správneho konania môže uplatniť námietku predpojatosti v priebehu celého správneho konania až do vydania rozhodnutia vo veci, pričom táto možnosť nie je vylúčená ani v rámci odvolacieho konania. Rozhodujúcim faktom na jej uplatnenie je existencia skutočnosti nasvedčujúcej predpojatosť zamestnanca správneho orgánu a okamih, kedy sa o tejto skutočnosti účastník konania dozvedel.“[42]

Správny poriadok v súčasnosti nerieši otázku, či účastník konania môže podať námietku zaujatosti aj opakovane.[43]

Zo samotného oznámenia musia byť, okrem iného, zrejmé dôvody, ktoré nasvedčujú vylúčeniu zamestnanca. Mali by byť preto v oznámení dostatočne pregnantne formulované, aby na ich základe vznikla pochybnosť o nestrannosti zamestnanca, a teda došlo k vylúčeniu tohto zamestnanca z konania. Treba si uvedomiť, že pokiaľ ide o „fakultatívne“ dôvody, preukázanie ich naplnenia je v réžii účastníka konania (ide totiž vo svojej podstate o návrhové konanie), správny orgán nie je povinný tieto dôvody vyhľadávať za účastníka konania. Ide tu totiž o dôvody v zásade subjektívneho charakteru, o ktorých existencii nemusí mať správny orgán žiadnu vedomosť. Je tu preto na mieste zvýšená zodpovednosť tvrdenia na strane účastníka konania. Z oznámenia by preto jednotlivé dôvody mali byť jednoznačné a podložené. Správny orgán preto tiež nie je povinný účastníka konania vyzývať na ich doplnenie, ak tak však učiní, bude to na prospech veci.

Procesný režim rozhodnutia o námietke je závislý od toho, kto námietku oznámil. Menej formálnym postupom je postup, keď oznamoval predpojatosť samotný zamestnanec správneho orgánu. Ten oznámenie realizuje tak, že ho oznamuje svojmu priamemu nadriadenému, ktorý o námietke neformálne rozhodne. V prípade, ak sa stotožní s námietkou, pridelí vec na rozhodnutie ďalšiemu zamestnancovi správneho orgánu a v prípade, ak sa s ňou nestotožní, zamestnanec vo veci ďalej koná, pričom môže vo veci vydať rozhodnutie, resp. vykonať všetky úkony, nielen tie, ktoré neznesú odklad (porovnaj § 11 ods. 2 SP). O týchto úkonoch nemusí byť účastník konania ani len informovaný.

Formálny postup je realizovaný v prípade, ak námietku oznámil účastník konania. V takom prípade je nevyhnutné, aby správny orgán vo veci vydal rozhodnutie so všetkými náležitosťami, ktoré tento zákon na rozhodnutie kladie (§ 46 a § 47 SP), pretože k vylúčeniu zamestnanca

[40] Správny poriadok je tu menej formálny ako zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „Správny súdny poriadok“ alebo „SSP“), ktorý uvedené vo svojom texte priamo upravuje, keď ustanovuje, že „na neskôr uplatnenú námietku zaujatosti správny súd neprihliada“ (§ 91 ods. 1 SSP). Účastník konania má podľa tohto zákona určenú sedem dňovú lehotu na podanie námietky.

[41] Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 5. apríla 2011, sp. zn. 3 Sžo 12/2011.

[42] Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 22. septembra 2010, sp. zn. 6Sžo/371/2009.

[43] Naproti Správnemu súdnemu poriadku, ktorý v tejto súvislosti uvádza: na opakované námietky zaujatosti uplatnené z toho istého dôvodu správny súd neprihliada, ak už o nich rozhodol nadriadený správny súd; v tomto prípade sa vec nadriadenému správnemu súdu nepredkladá (§ 91 ods. 2 SSP).

nedochádza priamo zo zákona (*ex lege*), ale až na základe rozhodnutia správneho orgánu. To potvrdzuje aj súdna judikatúra, podľa ktorej: „Prvostupňový správny orgán sa v správnom konaní dopustil závažnej procesnej chyby, keď o žalobcom podanej námietke predpojatosti uplatnenej proti zamestnancom prvostupňového správneho orgánu vo svojom rozhodnutí nerozhodol v súlade s ustanovením § 12 ods. 1 správneho poriadku formou samostatného rozhodnutia, ktorého neexistencia je v danom prípade relevantná, nakoľko práve v odôvodnení tohto rozhodnutia sa mal príslušný správny orgán s namietanými dôvodmi možnej predpojatosti riadne vysporiadať, pričom žalovaný toto pochybenie prvostupňového správneho orgánu neodstránil.“[44]

Rozhodnutie o vylúčení musí byť vydané v prípade, keď sa zamestnanec nevylučuje, ale aj keď sa vylučuje. Ďalej musí byť vydané bez zbytočného odkladu po oznámení námietky účastníkom konania,[45] musí byť vydané pred vydaním rozhodnutia vo veci samej, a preto sa správny orgán nemôže vysporiadať s námietkou v rámci rozhodnutia vo veci samej alebo dodatočným rozhodnutím po vydaní rozhodnutia vo veci samej.[46] Toto rozhodnutie nemožno dodatočne meniť alebo zrušiť (napríklad v rámci autoremedúry): „Ak už raz existujú zákonné dôvody (§ 9 Správneho poriadku) smerujúce k vylúčeniu zamestnanca správneho orgánu, konštatované v právoplatnom rozhodnutí, nie je možné ich zmeniť, prípadne rozhodnúť, že odpadli. V opačnom prípade ide o závažný zásah do právnej istoty účastníka konania, ktorý má vedomosť o právoplatnom rozhodnutí o vylúčení konkrétneho pracovníka správneho orgánu z konania pre ním uvádzané dôvody – správnym orgánom vyhodnotené za závažné a spôsobilé narušiť dôveru v nepredpojatosť zamestnanca správneho orgánu. Rozhodnutím (v rámci autoremedúry) o zrušení právoplatného rozhodnutia o vylúčení zamestnanca správneho orgánu z konkrétneho konania je narušená právna istota ako základný princíp právneho štátu, ktorým je viazaná Slovenská republika podľa čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.“[47]

Rozhodnutie o vylúčení sa oznamuje len tomu účastníkovi konania, ktorý oznámil námietku predpojatosti.

Z hľadiska obsahových náležitostí rozhodnutia o vylúčení platí, že sa skladá z výroku, odôvodnenia a poučenia. Dôležité tu bude aj poučenie, pretože v tomto prípade Správny poriadok výslovne vylučuje možnosť podania samostatného odvolania vo veci rozhodnutia o vylúčení zamestnanca. To, inými slovami, však znamená, že z týchto dôvodov možno podať odvolanie (rozklad), ale až v rámci podania opravného prostriedku proti rozhodnutia vo veci samej.[48]

Text Správneho poriadku v § 12 ods. 2 uvádza, že proti rozhodnutiu o vylúčení zamestnanca správneho orgánu z konania nemožno podať samostatné odvolanie. Z daného by sa mohlo zdať (argumentácia o opaku), že takéto odvolanie bude prípustné, ak by išlo o „rozhodnutie o nevylúčení zamestnanca“. Ako však uviedol Krajský súd v Bratislave: „Rozhodnutie o vylúčení alebo nevylúčení zamestnanca je rozhodnutím procesnej povahy, proti ktorému nie je prípustný opravný prostriedok. Proti rozhodnutiu o vylúčení, ale aj o nevylúčení zamestnanca nemožno podať samostatné odvolanie (§ 12 ods. 2 SP). Ustanovenie § 12 ods. 2 SP nie je možné vykladať izolovane od ustanovenia § 12 ods. 1 SP a nepripustiť odvolanie len v prípade vylúčenia zamestnanca správneho orgánu a v prípade nevylúčenia zamestnanca správneho orgánu odvolanie naopak pripustiť. Ustanovenie § 12 ods. 2 SP sa viaže bezprostredne na odsek 1, v ktorom má príslušný orgán rozhodnúť ‚o tom, či je zamestnanec správneho orgánu z konania vylúčený‘. Podstatné pre vysvetlenie pojmu ‚vylúčenie‘ v oboch odsekoch § 12 SP je slovo ‚či‘

[44] Rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 30. mája 2013, sp. zn. 5Sžp/14/2012.
[45] Pozri rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 5. apríla 2011, sp. zn. 3 Sžo 12/2011.
[46] Porovnaj rozhodnutie Krajského súdu v Prešove sp. zn. 3 S/4/2011.
[47] Rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo 17. augusta 2011, sp. zn. 2 Sžo 13/2011.
[48] Porovnaj KOŠIČIAROVÁ, S. Správne právo procesné. Všeobecná časť. Šamorín : Heuréka, 2017, s. 155.

vyjadrujúce eventualitu, teda správny orgán rozhoduje či zamestnanec je alebo nie je vylúčený z konania. Na výsledok konania [o vylúčení zamestnanca (či je vylúčený) alebo o nevylúčení zamestnanca (či nie je vylúčený)] nadväzuje odsek 2, v zmysle ktorého proti rozhodnutiu o vylúčení zamestnanca správneho orgánu (či je alebo či nie je vylúčený) nie je prípustné podať samostatné odvolanie. Ak sa účastník konania domnieva, že správny orgán pri vylúčení zamestnanca nepostupoval v súlade so zákonom, môže túto skutočnosť namietať až v odvolacom konaní proti meritórnemu rozhodnutiu a v odvolacom konaní funkčne príslušný správny orgán preskúma nielen prvostupňové meritórne rozhodnutie, ale aj rozhodnutie o vylúčení alebo nevylúčení zamestnanca správneho orgánu z konania. Na tomto závere nič nemení ani nesprávne poučenie o možnosti podať opravný prostriedok uvedené v prvostupňovom rozhodnutí, keďže žalobcovi poskytlo viac práv, ako mu Správny poriadok v § 12 ods. 2 dával.“[49]

Poslednou otázkou, ktorá je zaujímavá vo vzťahu k rozhodnutiu o vylúčení zamestnanca, je, či je toto rozhodnutie preskúmateľné v správnom súdnictve. Podľa správnych súdov „procesné rozhodnutie správneho orgánu o zaujatosti, resp. nezaujatosti jeho zamestnanca je vylúčené z preskúmavacej právomoci súdov, ktorého nezákonnosť môže účastník, ak sa domnieva, že správny orgán pri vylúčení zamestnanca nepostupoval v súlade so zákonom, namietať až v odvolacom konaní proti meritórnemu rozhodnutiu. Tento právny názor uplatňuje vo svojej rozhodovacej činnosti i Ústavný súd Slovenskej republiky (napr. rozhodnutia sp. zn. III. ÚS 186/2013, II. ÚS 393/2010, II. ÚS 458/2010).“[50]

V zásade všetky uvedené závery možno aplikovať aj na členov komisií (§ 13 SP). Treba tu však upozorniť, že pojem komisia, ako ho má tu na mysli Správny poriadok, treba vykladať v súlade s 6 ods. 3 SP. Pod komisiou sa tu preto nemá na mysli akákoľvek komisia, resp. akýkoľvek kolektívny orgán, ale má sa tu na mysli len komisia ako kolektívny orgán s rozhodovacou právomocou. V § 6 ods. 3 SP totiž zákonodarca zaviedol legislatívnu skratku komisia, keď treba pod ňou mať na mysli komisie, rady alebo inak označené kolektívne orgány. Toto ustanovenie sa uplatňuje len vo vzťahu k tým správnym orgánom, ktoré sú vybudované na základe kolegiátneho princípu ako jedného z organizačných princípov verejnej správy. Má sa tu pritom na mysli len taká komisia, ktorá vedie správne konanie a vydáva v ňom rozhodnutie. Nemajú sa tu preto na mysli rozličné komisie poradného charakteru ako napríklad osobitná (tzv. rozkladová) komisia zriadená podľa § 61 ods. 2 SP.[51] Príkladom kolektívneho orgánu, ako ho má na mysli § 6 ods. 3 SP, je napríklad Rada pre mediálne služby podľa zákona č. 264/2022 Z. z. o mediálnych službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o mediálnych službách), Regulačná rada podľa zákona č. 250/2012 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach alebo Rada Úradu pre verejné obstarávanie podľa zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní v znení účinnom do 24. marca 2022.

V tejto súvislosti si ešte dovolíme poslednú poznámku, a to krátke vymedzenie osôb, na ktoré sa právna úprava vylúčenia zamestnanca správneho orgánu nevzťahuje. V zásade pôjde o osoby, ktoré nie sú vo vzťahu k správnemu orgánu v zamestnaneckom vzťahu, ale vykonávajú v jeho mene verejnú funkciu, a to na základe voľby alebo vymenovania. Pôjde o starostov obcí,

---

[49] Rozhodnutie Krajského súdu v Bratislave z 20. januára 2021, sp. zn. 2S/73/2018.

[50] Rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 5. mája 2016, sp. zn. 3Sžo/94/2014.

[51] Pre úplnosť však treba uviesť, že členovia týchto komisií sú povinní postupovať podľa § 9 a nasl. SP a namietať svoju zaujatosť, pričom táto povinnosť im vyplýva z uznesenia vlády Slovenskej republiky č. 1211/2002 o návrhu zásad vlády SR na zriaďovanie a činnosť osobitných (rozkladových) komisií zo 6. novembra 2002, kde podľa čl. IV ods. 7 tohto uznesenia člen komisie je vylúčený z prejednávania veci, ak so zreteľom na jeho pomer k veci, k účastníkom konania alebo k ich zástupcom možno mať pochybnosť o jeho nepredpojatosti. K rozkladu ako riadnemu opravnému prostriedku pozri bližšie napríklad HORVAT, M. Osobitnosti rozkladu ako riadneho opravného prostriedku. In *Kolegiální orgány ve veřejné správě*. Praha : Wolters Kluwer, 2013, s. 44 – 53.

primátorov miest, predsedov samosprávnych krajov alebo vedúcich ústredných orgánov štátnej správy.

Najvyšší súd Slovenskej republiky k tomu uviedol: „K otázke vylúčenia starostu obce Solčany z prejednávania veci treba uviesť, že tento nekonal ako zamestnanec obce a Správny poriadok neumožňuje, aby bol z konania vylúčený vecne príslušný správny orgán, teda z konania nemôže byť vylúčený ani starosta obce Solčany,“[52] pretože: „v správnom konaní v zmysle § 9 ods. 1 správneho poriadku môže byť vylúčený len konkrétny zamestnanec správneho orgánu, nie celý správny orgán. Z tohto dôvodu nie je možné použiť ustanovenie o vylúčení v prípadoch, keď ako správny orgán vystupuje jediná fyzická osoba, ktorá navyše nemá postavenie zamestnanca správneho orgánu. (...) Zároveň odvolací súd poukazuje na význam slova zamestnanec. Zamestnancom sa rozumie osoba, ktorá je v pracovnoprávnom alebo obdobnom právnom vzťahu k správnemu orgánu. Podľa zákona č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe sa za takýchto zamestnancov považujú štátni zamestnanci. Podľa osobitných zákonov môže správny orgán tvoriť jediná osoba, ktorá však nie je v pracovnom pomere k tomuto orgánu. Takéto postavenie má napríklad starosta obce alebo vedúci ústredného orgánu štátnej správy pri rozhodovaní o rozklade (§ 61 ods. 2). Na tieto prípady sa ustanovenia o vylúčení zamestnanca správneho orgánu nevzťahujú. Nie sú upravené ani v inom právnom predpise.“[53]

Pre úplnosť uvedieme, že predmetné závery súdov vychádzali zo znenia zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení účinnom do 30. septembra 2013. Text § 13 ods. 4 vtedy znel nasledujúco: „Starosta je štatutárnym orgánom v majetkovoprávnych vzťahoch obce a v pracovnoprávnych vzťahoch pracovníkov obce; v administratívnoprávnych vzťahoch je správnym orgánom.“ Súčasné znenie (teda znenie od 1. októbra 2013) je predmetom úpravy § 13 ods. 5 a znie: „Starosta je štatutárnym orgánom obce. Starosta môže rozhodovaním o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy písomne poveriť zamestnanca obce. Poverený zamestnanec obce rozhoduje v mene obce v rozsahu vymedzenom v písomnom poverení.“

V súčasnosti preto môžu nastať dve situácie, a to situácia, keď starosta poverí rozhodovaním zamestnanca obce a keď takéto poverenie neudelí a bude vo veci sám rozhodovať. Sme toho názoru, že v prvom prípade sa na povereného zamestnanca obce bude plne vzťahovať právna úprava § 9 a nasl. SP a takýto zamestnanec bude podliehať pravidlám vylúčenia pre svoju prípadnú predpojatosť. V druhom prípade, keď vo veci bude priamo rozhodovať starosta, sa na neho uplatní súdny výklad, podľa ktorého nejde o zamestnanca obce, a preto takúto osobu nemožno vylúčiť z prejednania a rozhodovania vo veci.

III. ZÁVER

Aj napriek tomu, že správne orgány nie sú nezávislými a nestrannými orgánmi verejnej moci ako to platí o súdoch, tak platí, že ich rozhodovanie musí mať kvalitu nestrannosti, teda objektívneho úradného nadhľadu nad prejednávanou vecou. Je v rozpore s touto požiadavkou, ak by sa na správnom konaní podieľali zamestnanci, ktorí by boli predpojatí, či už vo vzťahu k veci, účastníkom konania alebo ich zástupcom, alebo z dôvodu, že by o veci rozhodovali ako zamestnanec správneho orgánu iného stupňa.

Na základe hore vymedzenej analýzy právnej úpravy vylúčenia zamestnanca a súvisiacej súdnej judikatúry možno dospieť k nasledujúcim záverom.

Správny poriadok vylučuje predpojaté osoby z rozhodovania. Ich vylúčenie sa však nedeje priamo zo zákona, ale na základe oznámenia, ktoré môže podať tak samotný zamestnanec, ako aj účastník konania. Správny poriadok im ukladá povinnosť, aby toto oznámenie realizovali,

[52] Rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 25. apríla 2013, sp. zn. 8Sžp/5/2013.
[53] Rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 26. októbra 2016, sp. zn. 6Sžo/26/2015.

len čo sa dozvedia o dôvode vylúčenia. Dôvody predpojatosti vymedzuje Správny poriadok taxatívne, pričom na vylúčenie postačuje naplnenie čo i len jedného z nich. Na druhej strane však platí, že tieto dôvody nemožno rozširovať. Za predpojatosť sa preto napríklad nepovažuje nesúhlas alebo nespokojnosť s právnou argumentáciou zamestnanca správneho orgánu a tiež ani situácie, keď správny orgán nekoná tak, ako si to účastník konania predstavuje.

Samotnú predpojatosť netreba preukazovať, ale postačuje, ak o nej vzniknú pochybnosti. O námietke predpojatosti rozhoduje nadriadený zamestnanec namietaného zamestnanca (v prípade vedúceho správneho orgánu rozhoduje vedúci nadriadeného správneho orgánu), a to neformálne (ak oznamoval námietku zamestnanec) alebo formálne v podobe rozhodnutia o vylúčení (ak rozhodoval na základe námietky účastníka konania), ktoré musí obsahovať náležitosti vyžadované § 46 a 47 SP.

Z časového hľadiska musí byť rozhodnutie o vylúčení zamestnanca vydané bez zbytočného odkladu a musí byť vydané tak v prípade, keď sa zamestnanec nevylučuje, ako aj keď sa vylučuje. Toto rozhodnutie musí byť vydané pred vydaním rozhodnutia vo veci samej (meritórneho rozhodnutia); nikdy nie dodatočne. Správny orgán sa preto nemôže vysporiadať s námietkou predpojatosti až v rámci rozhodnutia vo veci samej alebo dodatočným rozhodnutím po vydaní rozhodnutia vo veci samej. Dopustil by sa tým porušenia pravidiel Správneho poriadku, ktoré môže viesť k zrušeniu rozhodnutia v rámci konania o opravnom prostriedku alebo v rámci správneho súdneho konania. Toto rozhodnutie taktiež nemožno dodatočne meniť alebo zrušiť (napríklad v rámci autoremedúry).

Rozhodnutie o vylúčení sa oznamuje len tomu účastníkovi konania, ktorý vzniesol námietku predpojatosti. Správny poriadok nepripúšťa voči tomuto rozhodnutiu možnosť podať samostatne riadny opravný prostriedok, ale môže byť táto skutočnosť namietaná v rámci podania opravného prostriedku voči rozhodnutiu vo veci samej. Rozhodnutie o vylúčení, ako procesné rozhodnutie, nepodlieha prieskumnej právomoci správnych súdov.

Z hľadiska návrhov *de lege ferenda* možno odporučiť, aby:

a) Správny poriadok upravil lehotu, v ktorej musí účastník konania namietať predpojatosť zamestnanca, a v prípade zakotvenia tejto úpravy aj pravidlo, že na neskôr podanú námietku správny orgán neprihliada,
b) vymedzil, že za predpojatosť sa nepovažuje procesný postup zamestnanca a rozhodovacia činnosť správneho orgánu a
c) zakotvil pravidlo, že na opakovanú námietku predpojatosti uplatnenú tým istým účastníkom konania z toho istého dôvodu správny orgán neprihliada.

Predkladané návrhy sa môžu javiť ako návrhy, ktoré právnu úpravu sprísňujú v neprospech účastníkov konania, ale na druhej strane sme toho názoru, že sú v súlade so zásadou rýchlosti a hospodárnosti konania a myslíme si, že vo vzájomnom pomerovaní týchto dvoch aspektov na základe princípu proporcionality, majú svoje opodstatnenie. Ich cieľom je správne konanie v konečnom dôsledku čo najrýchlejšie ukončiť, čo je rozhodne v súlade so záujmom aj ďalších účastníkov správneho konania (napríklad v stavebnom konaní), keďže nie vždy musí v správnom konaní vystupovať len jeden účastník konania.

Prvý návrh *de lege ferenda* podľa nášho názoru vyplýva (nepriamo) už v súčasnosti z textu Správneho poriadku, pričom uvedený text je odvoditeľný aj z príslušnej judikatúry súdov, na ktorú sme poukázali v hlavnom texte príspevku.[54] Predmetný text návrhu tak precizuje textáciu Správneho poriadku.

[54] Pozri rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 5. apríla 2011, sp. zn. 3 Sžo 12/2011.

Druhý návrh rovnako tak vyplýva z judikatúry, na ktorú sme poukázali v hlavnom texte príspevku,[55] pričom pregnantnejšie upravuje pravidlo, podľa ktorého sa za predpojatosť vo veci nebude považovať situácia, ktorá spočíva vo vykonávaní procesných úkonov správneho orgánu a v jeho rozhodovacej činnosti, teda v právnom posúdení jednotlivého prípadu. Uvedené preto nebude možné vztiahnuť na prípad predpojatosti z dôvodu pomeru k veci.

Tretí návrh je návrhom, ktorý v súčasnosti nemožno odvodiť z textu Správneho poriadku. Zakotvili by sme ho z dôvodu zabránenia podávania špekulatívnych námietok zaujatosti, ktoré sledujú cieľ oddialenia vydania rozhodnutia vo veci, a teda vo všeobecnosti naznačujú možné zneužitie práva. Správny orgán je totiž povinný, ako vyplýva zo súdnej judikatúry,[56] najprv posúdiť námietku a až následne na to vydať rozhodnutie vo veci samej. Pre určitosť textu by sme zaviedli pravidlo, že sa neprihliada na námietku uplatnenú len vtedy, ak je podaná z totožného dôvodu a len vtedy, ak je opakovane uplatnená tým istým účastníkom konania.

Nazdávame sa, že takto uchopená právna úprava by prospela právnej istote účastníkov konania, ako aj predvídateľnejšej rozhodovacej činnosti správnych orgánov.

KĽÚČOVÉ SLOVÁ
zaujatosť, predpojatosť, rozhodnutie o vylúčení zamestnanca, rozhodnutie o vylúčení člena komisie

KEY WORDS
bias, decision on the expulsion of an employee of an administrative body, decision on the expulsion of a committee member of an administrative body

POUŽITÁ LITERATÚRA

1. DELLA CANANEA, G. *The Common Core of European Administrative Laws. Retrospective and Prospective.* Leiden : Brill, 2023, 247 s. https://doi.org/10.1163 /9789004549579,
2. FÁBRY, B., KASINEC, R., TURČAN, M. *Teória práva.* Bratislava : Wolters Kluwer, 2019,
3. FRUMAROVÁ, K., GRYGAR, T., POUPEROVÁ, O., ŠKUREK, M. *Správní právo procesní.* Praha : C. H. Beck, 2021,
4. HORVAT, M. Osobitnosti rozkladu ako riadneho opravného prostriedku. In *Kolegiální orgány ve veřejné správě*. Praha : Wolters Kluwer, 2013
5. KOŠIČIAROVÁ, S. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2022,
6. KOŠIČIAROVÁ, S. *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. Šamorín : Heuréka, 2017,
7. KOŠIČIAROVÁ, S. *Správny poriadok. Komentár*. Šamorín : Heuréka, 2013,
8. McCORMICK, C. Judicial Review of Administrative Action in the United Kingdom: The Status of Standards between 1890 and 1910. In *Italian Journal of Public Law*, Vol. 10, Issue 1/2018,
9. OROSZ, L., SVÁK, J. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. (základné princípy a ľudské práva).* Bratislava : Wolters Kluwer, 2021,
10. POTÁSCH, P. HAŠANOVÁ, J., VALLOVÁ, J., MILUČKÝ, J., MEDŽOVÁ, D. *Správny poriadok*. Praha : C. H. Beck, 2022,
11. SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2017,

[55] Pozri rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 28. júla 2011, sp. zn. 8Sžo/185/2010 a rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 25. apríla 2013, sp. zn. 8Sžp/5/2013.

[56] Pozri rozhodnutie Krajského súdu v Prešove sp. zn. 3 S/4/2011.

12. SOBIHARD, J. *Správny poriadok. Komentár*. Bratislava : Iura Edition, 2007,
13. VAČOK, J. *Vybrané inštitúty zákonnosti v prvostupňovom správnom konaní.* Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2014,
14. VERNARSKÝ, M. Ako je to s nezávislosťou správnych orgánov? In *Bratislavské právnické fórum 2018*. Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2018,
15. VRABKO, M. Princípy a zásady v práve s osobitným zreteľom na princípy pri uplatňovaní správneho trestania. In *Právna úprava správneho trestania*. Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2015,
16. VRABKO, M. a kol. *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. Bratislava : C. H. Beck, 2019,
17. VRABKO, M. Sú princípy v práve prameňom správneho práva? In *Bratislavské právnické fórum 2018.* Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2018.

KONTAKTNÉ ÚDAJE AUTORA

doc. JUDr. Matej Horvat, PhD.
ORCID: 0000-0002-8249-4029
docent
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Katedra správneho a environmentálneho práva
Šafárikovo nám. č. 6, P.O.BOX 313
810 00 Bratislava
E-mail: matej.horvat@flaw.uniba.sk

FINANCIAL MARKET LAW, ITS DEFINITION, AND PLACE IN THE LEGAL SYSTEM

PRÁVO FINANČNÍHO TRHU, JEHO DEFINICE A MÍSTO V PRÁVNÍM SYSTÉMU

Michal Janovec[1]

https://doi.org/10.33542/SIC2025-1-06

ABSTRAKT[2]

Tento článek se snaží definovat a zařadit finanční trh do oblasti práva, ve které se lze s finančním trhem setkat. Základem zkoumání bude nejen samotný finanční trh, ale také vztahy a právní normy s ním související. Jedním z výsledků tohoto článku bude souhrn těch nejzásadnějších definičních znaků toho, co pojem finanční trh obsahuje a zejména jaké společenské a právní vztahy se na finančním trhu uskutečňují. Analýza finančního trhu společně s analýzou společenských vztahů na finančním trhu odehrávajících se, pomůže přesněji vymezit prostřednictvím metody indukce také oblast, případně výseč práva, ve které se předmět tohoto článku nachází. Cílem tohoto článku je shrnout základní definiční znaky finančního trhu a vymezit právo finančního trhu v právním řádu. Ambicí článku je tedy prozkoumat vymezení práva finančního trhu a předložit co nejpřesnější definici finančního trhu jako takového, pokud je takové přesné vymezení možné.

ABSTRACT

This article seeks to define and situate the financial market within the area of law in which the financial market can be encountered. The basis of the examination will be not only the financial market itself but also the relationships and legal norms related to it. One of the results of this article will be a summary of the essential definitional features of what the term financial market contains and, in particular, what social and legal relations take place in the financial market. The analysis of the financial market and the study of the social relations taking place in the financial market will also help to define more precisely, through induction, the area or section of law in which the subject of this article is located. This article aims to summarize the basic definitional features of the financial market and to define financial market law in the legal system. Thus, the ambition of the article is to explore the determination of financial market law and present the most precise definition of the financial market as such, if such an exact definition is possible.

I. INTRODUCTION[3]

This article focuses on the definition of the financial market, or financial market law, in both the general and legal sense. However, to define the law that deals with such an important area as the financial market, it is necessary not only to determine what the financial market is and who operates in it but it is also required to deal with the legal relationships and legal norms that occur in the financial market.

For this paper, the term financial market will be used, not the plural financial markets, because I do not believe that there are multiple financial markets, but that there is only one

[1] doc., JUDr., Ph.D., Masarykova univerzita v Brne, Právnická fakulta, Brno, Česká republika
Masaryk University, Faculty of Law, Brno, Czech Republic.

[2] This research received funding from Masaryk University, nr. MUNI/A/1573/2023.

international, globalized financial market within which there are different national financial markets. This is mainly because globalization is blurring the boundaries in the field of finance, not only between countries but also between the various financial instruments provided in the financial market. All this is true even if it is recognized that a single, fully interconnected financial market is not a reality. Still, the interconnectedness and international links in this area are strong and make it possible to claim the existence of a financial market.

This article aims to summarize the basic definitional features of the financial market and to define financial market law in the legal system. Thus, the ambition of the article is to explore the determination of financial market law and present the most precise definition of the financial market as such, if such an exact definition is possible.

The primary methods of this paper are analysis, description, and synthesis of opinions and information obtained through analysis. Besides these basic methods, the induction and deduction methods are also used.

The method of description and analysis will define the subject matter of this paper, including its placement in the area/system of law in which the financial market may be encountered. From the foundations thus laid, it is not only the financial market that will be analysed. Using methods of description and analysis, the result will summarize the essential defining features of what the term financial market encompasses, mainly what social and legal relations occur in the financial market. An analysis of the financial market, together with an analysis of the social relations taking place in the financial market, will also help to define more precisely, using the method of induction, the area or section of law in which the subject of this article is located.

In terms of the current state of research and knowledge in the financial market law, the state of research is relatively comprehensive, even if an explicit definition is, in my view, lacking. When we look at the financial market not just in isolation but in a broader context as part of what we call the financial system, public banking law, or investment regulation, I daresay the current state of knowledge is incomplete. In particular, there is a lack of coherence between these areas and a lack of systemic inclusion in the law. It is advisable to try to supplement this with general but comprehensive scientific research of the financial market law, particularly in those areas which, in my opinion, have a significant impact on its determination. Thus, there are gaps in research regarding the definition and systematic classification of financial market law, and the ambition of this article is to try to fill these gaps and define the financial market or financial market law more comprehensively.

Future perspectives can only emerge from an understanding of the current situation. One of the best sources of current knowledge and understanding in this area is the plethora of processes of change in the financial market, whether economic or legal. There are also frequent changes in organization and division that are constantly taking place, whether on a local, national, or global scale. In particular, these processes are constantly moving towards European and global harmonization of the rules governing the operation and business of financial institutions and conglomerates on the financial market.

Regarding the literature review, many authors have addressed the financial market area locally and internationally.

The topic has been analysed and scientifically researched for a long time by both legal and economic authors. Probably the most active author on the issues closest to the subject of this publication is Čunderlík, who has been working in the field of regulation and supervision for a long time (not only), and his publications are also crucial and beneficial for this field internationally. A comprehensive and handy book under his direction is Právo finančného trhu / Financial Market Law.[4]

[4] ČUNDERLÍK, L. *Právo finančného trhu*. Bratislava, Wolters Kluwer, Univerzita Komenského v Bratislave 2017.

Another author from the legal field is Kohajda, who also focuses primarily on financial market supervision and has published dozens of monographs, articles, and contributions from scientific conferences in this area.
With the combination of practical application and the theoretical definition of the financial market with emphasis on investment services, Husták[5] should be mentioned.

Jurkowska-Zeidler is a versatile and highly erudite author for the international financial market. She focuses on the general definition of the financial market at the EU level with comparative overlaps into Polish law.[6] Her definition of the architecture and analysis of the European financial market forms and should form the cornerstone of theoretical research in the field of the financial market.

II. FINANCIAL MARKET

The financial market can be viewed from an economic perspective and defined accordingly or legally. However, a legal definition of the financial market is unlikely to be entirely accurate, as the law generally regulates social relations and does not define social systems. In this case, such systems are realized by a particular circulation of free funds from entities with a surplus to those with a shortage. It can also be stated that the financial market is legally determined by legal norms governing the economic and legal relations of similar entities providing similar financial services.

However, we need to use economics to determine how money circulates in the financial market and what relationships this creates. The law itself, as an established social system in the context of the financial market, defines or regulates the interactions between the subjects of the financial market as a segment of the economy with relative precision. Regulation itself defines the financial market, but only partially. Kotáb[7] defines the financial market as a system of relationships, instruments, entities, and institutions that enable the collection, concentration, distribution, and allocation of temporarily free money based on supply and demand. The financial market enables the redistribution of available monetary resources on a voluntary contractual basis.

Such a definition is abstract, is not strictly legal, and must provide a precise definition of the financial market. However, a more accurate definition can be found if we look at the financial market as an area of the economy or an economic system. Rejnuš[8] defines the financial market by dividing it into the money market, the capital market, the foreign exchange market, and the precious metals market. This is a definition and a breakdown of the basic types of financial investment instruments. Still, even such a definition is not precise as it does not capture actors' full range of interactions before they enter the market, e.g., by investing. The breakdown and subdivision of the financial market is, of course, possible according to various criteria and will be made later in the text, but it never provides the most accurate picture of what the financial market is.

It is impossible to define the financial market with complete precision if only because the definition of the financial market is constantly evolving and expanding, as there are new and additional areas that fall within or interfere with the financial market. However, an attempt can be made to find a definition that comes as close to an accurate but still precise specification of the financial market. For this purpose, it is beneficial to elaborate and expand on what has

[5] HUSTÁK, Z, SMUTNÝ, A. *Investiční služby a nástroje po rekodifikaci*. Praha: C. H. Beck, 2016.
[6] JURKOWSKA-ZEIDLER, A. The architecture of the European financial market: legal foundations. Gdańsk ; Warsaw : Gdańsk University Press : Wolters Kluwer, 2016.
[7] KOTÁB, P., KARFÍKOVÁ, M, VONDRÁČKOVÁ, P. Základní finančněprávní instituty. In BAKEŠ, M. et al. *Finanční právo*, 6. upravené vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 102.
[8] REJNUŠ, O. *Finanční trhy*, 4. vyd., Praha: GRADA 2014, s. 61.

already been mentioned above, that the financial market is where free funds circulate, with an economic view of how these funds circulate, or from where to where and through whom. Suppose we stick to this general, relatively abstract definition of the circulation of finance from surplus entities to scarce ones. In that case, we will not get an answer as to which entities are involved in this circulation and where precisely this circulation takes place. At the same time, it is also possible to conclude that such a circulation occurs only in some markets associated with investment. This is true, but only partially, because financial circulation does not and cannot take place only in the investment market, but it must be remembered that there is an important role played by intermediaries who may be the final investors, but with other people's money. Such intermediaries are most often banks, but although the relationship between the depositor and the bank cannot be considered primarily an investment relationship, it can be seen as the beginning of a circulation of unrestricted funds, which the bank then uses and sends elsewhere as part of the economic circulation, without having to tell its client in most cases. Then, of course, there is the other side of this financial circulation, which is the demand from entities that are short of funds and which, of course, provide some compensation.

In this context**, we can define the financial market in a narrower sense and in a broader sense**, where the narrower definition would best define the financial market according to Rejnuš,[9] but does not reflect the entities entering the financial market, but only the financial market as a place where various entities invest their free financial resources and other entities demand these resources.

Financial markets are at the core of every market economy. They aim to facilitate the transfer of funds from savers (agents with excess funds) to borrowers (agents in need of funds). Efficient financial markets help to ensure the transfer of savings to the highest-return investments, increasing productivity and growth. The transfer of funds from savers to borrowers could, of course, be achieved by having savers buy securities directly from firms. In practice, firms in the financial industry supply the service of transferring funds from savers to borrowers.[10] This could be called a financial market in a broader sense – direct (using intermediaries) and indirect transfer of funds

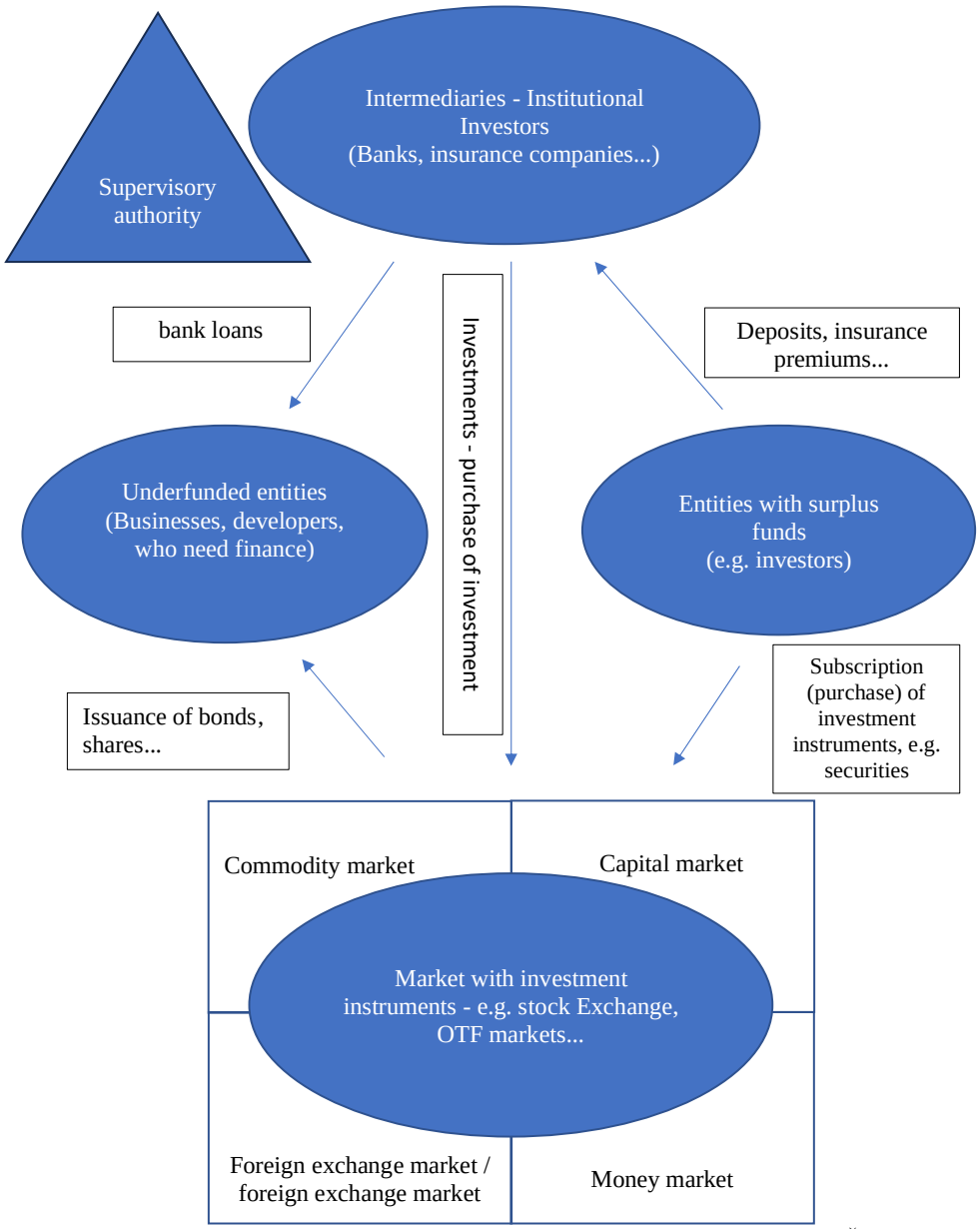
In a broader sense, and in my opinion, the most accurate conception of the financial market, the **financial market, can be defined precisely by combining economic and legal perspectives. From an economic perspective, it is the circulation of funds in the financial system. From a legal standpoint, it is the social relations occurring within the circulation of finance[11] in the economic system**. The financial market can best and most clearly be defined graphically in the following diagram.

[9] Money market, capital market, foreign exchange market, and precious metals market. In REJNUŠ, O. *Finanční trhy*, 4. vyd., Praha: GRADA 2014, s. 61.

[10] CLARK, R. HOUDE, J.F, KASTL,J. The Industrial Organization of Financial Markets. NBER Working paper No. 29183. National Bureau of Economic Research, Cambridge. August 2021. p 1 – 2.

[11] The term "circulation of finance" is used to express the flow of funds from entities with a surplus to those with a shortage, including relationships associated with financial intermediation implemented on the financial market.

Fig. 1. The financial market in a broader sense



Source: Husták, Z. and Janovec, M. *Financial market and its stability*. Prague: Wolters Kluwer ČR, 2023. p. 3.

Defining the financial market broadly provides a realistic picture of the financial market and how free funds are circulated.

At first glance, it may seem that the relationship between the bank and depositors has nothing to do with the financial market, nor can it have anything to do with the relationship between the bank and the recipients of loans from the bank. But that would be a false look.

Banks mobilize capital by providing depositors with both a return on their investment and liquidity.[12] Savers want to be able to convert their investments to cash at short notice in case

[12] DIAMOND, D.W., DYBVIG, P.H. Bank runs, Deposit Insurance, and Liquidity. Journal of Political Economy Vol. 91, No. 3 (Jun., 1983), p. 401 pp. cited according to ARMOUR, J., AWREY, D., DAVIES, P., ENRIQUES, L., GORDON, J. N., MAYER, C., PAYNE, J., *Principles of Financial Regulation*. Oxford University Press 2016,. p. 28.

they suffer financial shock - loss of employment, illness, divorce – or decide to change their consumption patterns.[13]

Suppose we do not include banking services, i.e., the relationship between a bank and its customers, in the financial market and separate these services from the bank's investment activities in a regulatory and supervisory sense. In that case, we will jeopardize the stability of the banking sector.[14] Logically, the way funds enter the bank must first be sufficiently regulated so they can be disposed of. It is impossible to split the regulation and supervision of one entity (the bank) into different segments of its activities, especially when it is the most important financial intermediary in the economic system. Such a split is precisely what we will achieve if we do not include complex banking activities in the financial market.

This would lead to a different approach to banking activities by the legislator and the regulator. The premise that the **financial market, as a fundamental area of the economic system, needs to be regulated precisely** is undoubtedly valid. If the relationship between clients and banks were not emphasized, as they would not be part of the financial market, there would be double-tackiness in regulation and supervision within a single entity, which is undoubtedly systemically undesirable. Moreover, it is not even technically possible. And yet another, perhaps the main reason, is that it is through these relationships that funds come into the bank. Without them, no further regulation is necessary, as they are the cornerstone of bank capital formation and a fundamental pillar of the entire economic system. Why is the stability of the banks necessary and elementary for the whole financial market? Because there is a thread of bank runs, and banks are essential intermediaries (and investors) in the financial market – they partly define the financial market itself. Bank runs cause real economic problems because even "healthy" banks can fail, causing the recall of loans and the termination of productive investment.[15] That might cause a complete collapse of the financial system.

The same applies to other financial intermediaries - financial service providers such as insurance companies.

But why is the definition of a financial market important? It mainly provides a specific range of social relations regulated by law, constituting a financial market. The legal regulation of these relationships can then be called financial market law. Furthermore, the precise definition of a financial market also provides a basis and, consequently, a guide for the comprehensive setting of stabilizing elements such as regulation and supervision in the financial market. Only if we know what social relations are taking place in a particular area and what their nature is can we then answer the question of what exactly we need to regulate and supervise, especially in what ways. This is the reason for defining and understanding the financial market as precisely as possible.

In addition to the financial market, the literature uses a similar term in content and meaning, namely the economic system and the related law of the monetary system. In the context of EU law, the term has started to appear in the context of the stability of the financial system.[16]
The financial system is a broader concept than the financial market, although these terms may be used synonymously.

---

[13] ARMOUR, J., AWREY, D., DAVIES, P.,; ENRIQUES, L., GORDON, J. N., MAYER, C., PAYNE, J., *Principles of Financial Regulation*. Oxford University Press 2016,. p. 28.

[14] This, however, is without prejudice to the obligation to create "Chinese walls" to separate credit and investment business units in banks, which was historically enshrined first in the US in the form of the Glass-Steagal Act (officially The Banking Act of 1933) in response to the Great Depression.

[15] DIAMOND, D.W., DYBVIG, P.H. Bank runs, Deposit Insurance, and Liquidity. Journal of Political Economy Vol. 91, No. 3 (Jun., 1983), p. 402.

[16] ČUNDERLÍK, L. *Právo finančného trhu*. Bratislava, Wolters Kluwer, Univerzita Komenského v Bratislave 2017. p 18.

The financial system is comprised of a mixture of financial intermediaries and financial markets with a range of supporting institutions that facilitate the effective operation of markets.[17]

The financial system[18] can also be defined as:

- The sum of all markets (money, capital, foreign exchange and derivatives)
- The aggregate of all entities providing financial services in those markets that create the infrastructure to enable the creation, modification, and termination of legal relationships involving the handling of financial funds
- The issue of currency and its care (the conduct of monetary policy)

The financial system is subsequently shaped by the regulatory and supervisory authorities (through general legal regulation or individual decision-making).

The main difference between the financial system and the financial market is the inclusion of monetary law within the financial system, which more or less "copies" the definition of the non-fiscal part of financial law within which financial market law is an important area. The systematic classification is discussed below. The above, among other things, implies that, in general, the concept of the financial system should not be confused with the financial market.

III. BASIC DEFINITION OF FINANCIAL MARKET LAW IN THE LEGAL SYSTEM

The legal system is a normative system of a society that is fundamental in the sense that it broadly regulates that society's life, further claims to be legitimate to ensure social control of that society, and claims to be generally enforceable by a procedure that anticipates.[19] It could be stated that financial market law must be part of some legal system because its definition coincides with what determines the legal system, as mentioned in the previous sentence. That’s also one of the reasons why it is important to subordinate an institution (the financial market) to a system of law. To be sure, it’s legitimate and generally enforceable.

The branches of law and the list of areas that fall under them are and always will be, to some extent, different in different countries. Therefore, this systematics will be analysed in the Czech legal area. Financial market law is not generally accepted as a separate branch. However, especially in the Anglo-American legal environment, some signs of independence are registered, most often in conjunction with capital market law. However, autonomy is not fundamental or essential for determining financial market law.

3.1. Financial market law as public law

Financial market law is more or less a public law, given the importance of the financial market to the economic system, as the public interest in regulating this sector is vital. This entails the existence of a majority of mandatory legislation. On the other hand, there are private law elements and relations in the financial market area, although they are somehow related to the public interest. They are part of the whole financial market system since at least part of the legal regulation of the financial market is aimed at protecting private law relations and ensuring their smooth functioning. Then, the public law elements of the financial market (such as supervision, investor protection, and protection against market manipulation) have a protective function vis-à-vis these private law relationships. In this context, it is thus worth pointing out

[17] ARMOUR, J., AWREY, D., DAVIES, P.,; ENRIQUES, L., GORDON, J. N., MAYER, C., PAYNE, J., *Principles of Financial Regulation.* Oxford University Press 2016,. p. 28.

[18] According to KOHAJDA, M. Právo finančního systému jako podobor finančního práva? In *Daně a finance*. 2016. Supplementum, s 37 – 38.

[19] MICHALEK, J., Co je právo a jak ho můžeme modelovat, Právník 04/2020, p. 341.

Knapp's skepticism[20] about the distinction between public and private law, which confirms the protective effect of public law on private relations in the financial market.

In this context, it is certainly relevant to ask whether the private sector is of any fundamental importance in the overall financial market system and, if so, how it affects public regulation. In the financial market area, elements of public and private law meet and intermingle, influence, and complement each other, and this is sure because they cannot regulate the very complex relationships that arise and are realized in the financial market, either separately or in isolation. Such separate regulations in the financial market area could not function effectively because they would undoubtedly create gaps in the law, which would be very difficult for the supervisory authority to fill, for example, using soft law instruments or case law. These gaps in the law exist anyway, but when private and public law are intertwined and overlapping, and there is significant and continuous interaction, their occurrence is reduced to an acceptable minimum. The significance of private law elements in public law regulation is easy to answer. It is precisely the need for the circulation of funds in the economy, which, among other things, is ensured by private entities in the framework of private-law relations on the financial market. This circulation of funds, i.e., one of the essential functions of the financial market and, hence, of the economy, must be protected by public law regulation. Similarly, the weaker participants in these relations must be protected by consumer protection, protection against financial market manipulation, and other negative phenomena. Public regulation comes after private law relations have been implemented.

3.2. Legal norms and legal relations of the financial market

The legal norms of public law are mainly mandatory. This is a public law area which, even in the case of institutes theoretically private law, attributes to such institutes the character and meaning of public law or uses public law regulatory procedures to fulfill the functions expected of regulation, in this case, the protection of the weaker party to the contract.

Thus, private law relations in the financial market exist and are significant. Still, the interference of public law in these relations and the environment in which they are implemented is equally substantial and necessary. Without public law interference in private law relations, particularly for banks and insurance companies, their position, professional background, and dominance would be abused. Their primary legal anchorage is in what can be called the financial business sector. It is so vital to the economy as a whole precisely because it helps to ensure the circulation of funds in the economy or, in the case of insurance, a certain degree of property protection. Business in these areas has become so crucial to the economy that it is in the public interest to protect and promote the stability of this business environment with great precision. It is still a matter of business and the pursuit of private interests. Still, these are, to a certain extent, 'elevated' to the level of public law because public law must ensure their existence, i.e., supported and protected. It is an interesting situation where this business environment is given specific support and protection precisely because business in this sector is in the economic public interest.

On the one hand, the protection itself is manifested by strict conditions for entry into the sector and by strict conditions for business conduct, with supervision of that business. However, this tends to restrict the entrepreneurial freedom of individual operators, even though the environment protects this. On the other hand, the protection provides public regulatory and

[20] Knapp is very sceptical about the importance of the distinction between private and public law and is also sceptical about the classification of law into different branches of law. Cf.. KNAPP, V. *Teorie práva*. C.H. Beck. Praha 1995. s 68 a násl.

supervisory support[21] for the functioning of the financial market with guaranteed unique and lucrative business opportunities that other economically active entities do not have (deposit taking, lending, insurance, etc.).

Based on the above, financial market law is more or less public law. The distinction between public and private law is insignificant for financial market law, and more specific information about this area needs to be provided.

The role of public law with all its command and control (in the financial market) could be questioned because it might cause a legal system rigidity. Mattei[22] argues that the rigidity, however, is caused by the overuse of command and control regulation that forecloses any principled development of the legal system.

The state's interest in this case is not only to ensure the position of individual financial market participants but, above all, to ensure the proper functioning of the economic system. The financial system must, therefore, be kept stable, but not in the sense of 'stagnation,' but in the mind of the stability of a certain level of economic prosperity, preferably in the form of economic growth. In this case, the State's interest is a public interest, and its action consists of public financial activity aimed at ensuring the activities and objectives specified above, i.e., in particular, ensuring the stability of the financial market, consumer protection, or the equal treatment of all market operators.

3.3. Legal sources of financial market law[23]

The study of the sources of law forms the basis of scientific knowledge of any branch of law or institutes of law. Through the sources, we can get to know the individual normative sources of law, and they allow us to learn where a branch of law or institutes comes from and what gives them their actual form and legal force. The specificity of the sources of law facilitates the knowledge of a particular legal regulation. It provides sufficient information about the given area and the possibilities of the individual subjects implementing themselves in a given area of law. A fundamental element and a significant specificity is the role of soft law in the financial market, which is very substantial. Sources of law can be divided according to their legal nature into legislation and soft law instruments such as recommendations, standards, etc. Then there is the case law of the courts and the decisions of supervisory authorities, which help to shape the law.

The following is an overview of the sources of law. I note that their influence and importance in the financial market are evident from the overview and soft law instruments' scope. The soft law relating to the financial market is a significant underpinning of economic stability, and this is because it helps to complement the legal standards in this area operationally and efficiently. Innovations are very rapid in the financial market. Therefore, it is often necessary to react quickly regarding regulation, which the standard legislative process of adopting legal norms needs to allow. Then there is case law, an instrument that helps to fill gaps in the law and ambiguities in the application and interpretation of legal norms, as well as in the case of soft law instruments.

The sources of financial market law are, therefore, as follows:

---

[21] Regulatory and supervisory support in this sense is not meant to imply that regulation is created and supervision is exercised for the benefit of and tailored to individual entities, but rather that there is some regulatory and supervisory flexibility to respond to necessary changes in this environment.

[22] MATTEI, U. *Comparative Law and Economics*. University of Michigan Press 1997. p. 14.

[23] The chapter is based on JANOVEC, M. a kol. Propedeutika finančního práva IV – Právo finančního trhu. Brno. Masarykova Univerzita 2022. s. 27.

Legislation (complex law) [24]
- Directives and Regulations (EU)
- laws and decrees, government regulations
- measures of a general nature

Standards and recommendations (soft law)
- international - global standards
- general guidelines and recommendations from the European authorities
- Official communications (at European and national level)
- statements and answers to CNB[25] questions
- standards and recommendations of professional organizations

Case law
- Court decisions of the CJEU and domestic courts
- Administrative decisions of European ESA[26] authorities and domestic CNB decisions

3.3.1. Legislation

In the financial market, given its economic importance, as discussed above, harmonised legislation plays a significant role in the Czech Republic and other EU Member States.

These are rules of EU law, which include both primary law in the form of the TFEU,[27] and secondary law expressed in individual regulations and directives, especially framework ones, adopted by the European Parliament and the Council. Implementing technical standards and delegated technical standards, which take the form of regulations or decisions of the EU Commission, are also sources of law.[28]

In addition to those European legal norms, domestic laws and other legislation are still essential sources, although their role is, to some extent, being replaced by European ones. It is in the area of the financial market that the replacement of the text of regulations by references to specific articles of European rules can be observed.[29]

The most important sources of law are continuously mentioned in the text of this publication. Therefore, a list will not be presented here, as it will be very long and will not contain anything.

3.3.2. Measures of a General Nature

Under sectoral laws, the CNB is authorized to issue general measures. This is where the features of administrative law, where this institution is regulated, come into play.

A general measure is an administrative act with a defined subject matter (i.e., it relates to a specific situation) and a generally defined range of addressees. A general measure cannot replace a sub-legislative standard-setting measure or impose new obligations beyond the scope

[24] Determined by HUSTÁK, Z. SMUTNÝ, A. *Investiční služby a nástroje po rekodifikaci*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2016, p 51.

[25] The Czech National Bank is a supervisory authority in the financial market.

[26] European Supervisory Authorities - European Banking Authority, European Securities Market Agency, European Insurance and Occupational Pension Authority (hereinafter „ESA“).

[27] TFEU - Treaty on the Functioning of the European Union, Internal Market Services, amending Directives 2002/65/EC, 2009/110/EC and 2013/36/EU and Regulation (EU) No 1093/2010 and repealing Directive 2007/64/EC.

[28] In addition to the framework directives and regulations adopted by the European Parliament and the Council, implementing acts and delegated acts (delegated acts), which are EU Commission regulations, are also binding. These Commission acts allow for the addition or modification of less essential elements of those framework regulations and, in the case of delegated acts, for the clarification of legislative acts.

[29] For example, in the case of Act No. 256/2004 Coll. on Capital Market Undertakings ("ZPKT"), this is increasingly evident and this regulation may become more of a list of references to specific provisions of European regulations.

of the law; it serves only to specify existing obligations arising from the law and not to impose new obligations not contained in the law.[30]

The CNB uses general measures in the Czech Republic as an administrative act directed generally at entities in a selected financial market sector. However, it is, to a certain extent, a specific administrative act where the CNB's powers derive from individual sectoral laws for specific needs of a particular nature. It is not an interpretative tool, as it might seem at first sight, but a tool for setting particular obligations. The CNB uses these measures to set, for example, capital buffer rates for banks or asset valuation methods. For instance, under Act No 21/1992 on Banks, Sections 12o to 12r powers are used to set the countercyclical capital buffer and the capital buffer to cover systemic risk. The specificity lies in that under Section 12x of the Banking Act, the application of the Administrative Procedure Code is excluded, and the measure of a general nature takes effect on the date of its publication in a manner allowing remote access.

Another example is using a general measure in investment services under Section 199(5) of the ZPKT, which empowers the CNB concerning European regulations.[31] Within the limits of these regulations, the CNB is granted the power to grant exemptions or to regulate the application of specified rules to securities dealers. In this case, the measure of a general nature is no longer excluded from the scope of the Administrative Code, and its effectiveness is linked to the 15th day of publication of the public notice.[32]

The logic of excluding the Administrative Code in the first example of capital provisioning is quite clear. This is an authoritative and peremptory decision where it makes no sense to publish a public ordinance, if only because these measures tend to be published long before, e.g., one year before what they mandate is to come into use. Furthermore, there is no possibility of a review procedure, which, in the case of a classical measure of a general nature, is linked to a time limit of 3 years after the measure has come into force.[33]

3.3.3. Standards and recommendations - soft law

Soft law is a rule of conduct established using instruments that are not legally binding but have specific (indirect) legal effects, are intended to produce particular effects, and are capable of making those effects.[34]

Wellens and Borchardt's[35] definition of soft law states that its rules of conduct find themselves on the legally non-binding level (in the sense of enforceable and sanctionable through international responsibility) but which, according to the intention of its authors, indeed do possess legal scope, which according to the intention of its authors indeed do possess legal scope, which has to be further defined in each case. Such rules do not have in common a uniform standard of intensity as far as their legal scope is concerned, but they do have in common that they are directed at (intention of the authors) and do have an effect (through international law) that the conduct of States, international organizations and individuals are influenced by these rules, however without containing international legal rights and obligations.

These rules are essential for the financial market because they provide a relatively more flexible response to the needs of specification, interpretation, and application of legislation to

[30] According to the judgment of the Supreme Administrative Court of the Czech Republic of 27 September 2005, No. 1 Ao 1/2005-98.

[31] MiFiD2 and Regulation (EU) No 575/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on prudential requirements for credit institutions and investment firms and amending Regulation (EU) No 648/2012.

[32] Cf. § 173 of the Act No. 500/2004 Coll., Administrative Code (hereinafter Administrative Code).

[33] Cf. § Section 174(2) of the Administrative Code.

[34] SENDEN, L. Soft Law in the European Community Law. In: PETERS, A., PAGOTTO, I. *Soft Law as a New Mode of Governance*: A Legal Perspective [online]. Dostupné z https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1668531.

[35] WELLENS, K.C., BORCHARDT, G. Soft Law in European Comunity Law. *14 European Law Review,* 1989, p. 274.

the realities of the financial market. Legislation cannot, and should not, cover all possible situations in life but often only defines the essential boundaries of the rules of conduct. The more flexible soft law instruments in terms of interpretation and application serve to specify the legislation, which completes the overall intention of the legislator and presents much more effective rules that can respond more quickly to changing needs and innovations in the financial market.

For example, individual standards, especially at the international level, converge supervisory practices across countries so that they are ideally the same. Let's consider that there is a European passport for financial institutions in the EU, where they can provide services in another Member State based on authorization from one Member State. It is more than appropriate that regulation and supervision should work at least very similarly.

The individual standards and recommendations include guidelines, answers to questions, and, where appropriate, other methodological and interpretative documents.

The general guidelines and recommendations of the ESA authorities are intended to ensure the consistent application of EU law within the European System of Financial Market Supervision.[36] The General Guidelines should also be followed by individual financial market institutions across all sectors, and national supervisors monitor this. However, the individual supervisory authorities in the Member States adopt the general guidelines of the ESA authorities with relative ease and use them to interpret EU law. The CNB publishes the individual guidelines with an additional communication that declares that it will act according to the procedures in its supervisory activities.[37]

3.3.4. Standards and recommendations issuers

Soft law instruments - standards and recommendations are not only issued by the ESA mentioned above agencies. However, they can be considered among the most important in the financial market, if not the most important. This statement is based on the above and the de facto binding nature of the soft law instruments of these agencies. However, it is also necessary to look at other and, in the end, primarily "true soft law" instruments from the perspective of individual institutions, whether of global importance or European, and therefore Czech, importance.

1) International institutions active in the financial market in its various segments.

The most important is the Basel Committee on Banking Supervision, which issues essential standards in prudential rules for banks. There is IOSCO[38] for investment services and IAIS[39] for insurance supervision for other sectors.

2) EU institutions

- European Commission standards and recommendations - interpretative opinions on EU regulations relating to various financial market sectors. In this case, these are accurate soft law instruments that specify and supplement EU regulations so that the harmonization of application and consistent interpretation across the EU is always and everywhere the same.
- ESA (European Banking Authority, European Securities Market Agency, European Insurance and Occupational Pension Authority) standards and recommendations

3) The supervisory authority issues official statements, interpretative opinions, and methodological materials, communications

[36] Compared to other ESA authorities, ESMA has, in addition to soft law instruments, enforcement powers vis-à-vis private parties, namely credit rating agencies and trade repositories, which has so far been lacking across the spectrum vis-à-vis other financial market entities.

[37] HUSTÁK, Z. SMUTNÝ, A. Investiční služby a nástroje po rekodifikaci. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2016, p. 61.

[38] International Organization of Securities Commissions. See https://www.iosco.org/.

[39] International Association of Insurance Supervisors. See .https://www.iaisweb.org/.

In this case, these are only sometimes accurate soft law instruments, as official communications are mainly informative. On the other hand, the information provided by an official communication is at least of an application and implementation nature, sometimes also of an interpretative nature, and these are the characteristics of soft law, as discussed above. Communications about soft law issued by the ESA will not be discussed further here because they have been discussed in detail above. Interpretative opinions and guidance material are a traditional and vital soft law instrument that complements and, in particular, concretizes legislation in this area very well. Financial market legislation is often concise in some respects, which is not detrimental. Still, it is necessary to have such specific instruments to supplement what is not explicitly stated so that legal norms in the financial market can be the same for all entities and that there are no divergent interpretative positions. In this case, too, these instruments very often acquire a specific legal force since, without their application, it is not possible to comply with the obligations laid down by the regulation or to achieve an objective that the institution concerned would like to achieve (e.g., obtaining a banking license)**.**

4) Professional organizations - they set rules for their members vis-à-vis customers, formulate various technical regulations for the performance of their activities, and also standardize contractual documents. In this case, it is an actual soft law that increases the certainty for customers who choose to use the services of the members of these organizations. It is an informal guarantee that at least minimum standards will be respected to guarantee customer protection. This also increases the 'culture' and improves the market's competition rules.

- international professional organizations - for example, the European Banking Federation, International Capital Markets Association,

- domestic professional organizations like the Czech Banking Association or the Capital Market Association. They issue codes of ethics or codes of conduct that members must follow. These codes are then followed by specific standards of conduct of members towards their clients. Membership in such an association gives its members, in particular, greater credibility with the public, as there is a guarantee of compliance with the individual standards. As a result, this increases the credibility of individual members and the financial market. Not all institutions operating in the financial market are members of these organizations, but most are major (especially regarding the number of clients).

3.3.5. Case law and administrative decisions

European case law is essential, particularly for its authoritative interpretation of EU law. It considers preliminary questions under Article 267 TFEU in many areas, such as national court proceedings interpreting treaties and acts of individual EU institutions or bodies.

With this interpretative tool, the Court of Justice of the European Union expresses and interprets financial market issues in all its sectors, thus contributing to the uniform application of European law (also in the form of implemented legislation) across Member States.

Another potential option is the possibility of judicial review under Article 263 TFEU. In this case, it is a review of the legality of various legislative acts, acts of the Council, the European Commission, and the European Central Bank, but only those binding acts, as discussed in more detail above. However, this form of case law is, to a certain extent, only a corrective to legality, i.e., it is not a source of law in the positive sense, but instead in the negative sense, since it can annul existing legally binding acts.

The domestic case law reflects, in particular, the decision-making in administrative justice after the CNB has acted as an administrative authority in the exercise of supervision. However, civil law decisions relating, for example, to compensation for clients' damages against financial institutions can also be mentioned.

Decisions of supervisory authorities

At the European level, only ESMA has enforcement powers through direct supervision of private parties, but only CRAs and trade repositories.[40] However, this trend will continue across other sectors as ESA's powers, including decision-making powers, are strengthened vis-à-vis other financial market entities.

The CNB's decisions are those of an administrative authority in financial market supervision. In most cases, they are decisions of a punitive nature, which apply legislation in this area or punish non-compliance with such legislation. All final decisions since 1999 are available on the CNB's website.

It can be summarised within this area that the diversity and, more importantly, the breadth of the system of sources of law in the financial market is unique. Indeed, it is not just the formal activities of various bodies that produce, in particular, those sources of law that we refer to as soft law. These precise instruments play an essential role in the financial market and are gradually becoming more important. They are also unique in the financial market compared to other areas of law in terms of their regulatory importance and breadth of scope. However, the case law of the Court of Justice of the European Union has also played a significant role in the law's specification, interpretation, and application since its inception. With this case law, it is possible to fill gaps in the law itself, and, at the same time, it is possible to harmonize EU law across Member States to create and maintain a single market.

IV. CONCLUSION

The intention and aim of this article were to define the financial market from different perspectives. Besides all mentioned above, the importance of financial market law definition is also determination for financial literacy and consumer protection in the financial market. It's essential to know precisely the environment where financial products are provided and where consumer protection is highly needed, and financial literacy should be promoted.[41]

The regulatory environment also influences the quality of services and competitiveness in their provision, ensures sufficient competition, and is characterised by the fact that it is "stamped" not only by the national but also by the European legislator in the relevant sector of the financial market.[42]

This article tried to summarize the definitions and characteristics of financial market law and to define financial market law in the legal system. These characteristics can be divided into legal and economic ones. Those legal ones were primarily described as rules (sources of law) allowing social and business relations between all financial market participants. The economic ones enable the transfer of finance from "money holders" through financial intermediaries to those requesting extra financing. This transfer uses investment instruments of the financial market. That definition point could create and define the financial market and the law, allowing the existence and usage of such a market. In recent years, the developments of the dynamic financial market resulted in

- Enhanced consumer protection measures in financial services
- Efforts to address systemic risks and improve financial stability

[40] See. ESMA. Supervision [online] Available from < https://www.esma.europa.eu/supervision/supervision>.

[41] For more, see World Bank Group. *Good Practices for Consumer Protection and Financial Literacy in Europe and Central Asia: A diagnostic Tool*.[online] Availible < https://www.worldbank.org/en/topic/financialinclusion/publication/good-practices-in-consumer-protection-and-financial-literacy-in-eca>.

[42] SLEZÁKOVÁ. A, Návrhy de lege ferenda vzťahujúce sa na reguláciu finančného poradenstva / proposals de lege ferenda relating to the regulation of financial advisory. *STUDIA IURIDICA Cassoviensia*. 2020, vol. 8. no 1. p. 90.

- Increased focus on digital assets and cryptocurrency regulation[43]
- Necessary attention is paid to sustainable finance and ESG (environmental, social, governance) factors.

These areas of the financial market law are under solid regulation and supervision, which must lead to the stability of the financial market itself. Financial market stability should be one of the main points of the financial market law – to ensure a stable and fair market for all participants.

Thus, future research in financial market law should produce strong regulation without overkill effect for the "free market" with apparent supervision of the financial market.
Future research should move towards ensuring sufficient regulation in new areas of the financial market. These are new and novel services, investment opportunities, and new institutions operating in the financial market.

Future research helping to define financial market law should focus on Investigating the balance between innovation and regulation in fintech. Since the financial market is worldwide, the effectiveness of cross-border financial regulations should be regularly examined.

One way to determine the financial market is to explain it legally and economically through the services and institutions that operate in it. Another point of view is to describe the legal relationships and norms that occur in the financial market and specifically help to determine them. The position and content of financial market law have been partially summarised, implying that the importance of such a definition and systemic classification can positively impact further and deeper exploration of the financial market.

The financial market is dynamic, and its defining features are and will be equally dynamic. Still, this article's principles, general postulates, and tenets should remain constant. These include, in particular, the nature of legal rules and legal relations and the principle of the circulation of finance from surplus entities to deficit ones. The institutions in the financial market may change, as may their nature and the way they conduct their business, which will undoubtedly modify the definition of the financial market. The same applies to the services provided in the financial market and their enumeration and content.

In other words, the interpretation and determination of financial market law is universally possible and accurate only partly because, over time, the financial market, the institutions operating in it, and the services they provide will evolve and change. All the above-presented topics, together with the evolution of financial market law, could/should be the subject of future scientific research

KLÍČOVÉ SLOVA
finanční trh, právo finančního trhu, kapitálový trh, definice finančního trhu

KEYWORDS
Financial market, Law of the Financial market, Capital market, definition of financial market

BIBLIOGRAPHY

1. ARMOUR, J., AWREY, D., DAVIES, P., ENRIQUES, L., GORDON, J. N., MAYER, C., PAYNE, J., *Principles of Financial Regulation.* Oxford University Press 2016. DOI: https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198786474.001.0001

[43] About regulation of cryptocurrencies and their financial and legal basis, see POPOVIČ, A., SÁBO, J., ŠTRKOLEC, M. Bitcoin a jeho finančno-právne východiská. In: *Právo obchod ekonomika: zborník vedeckých prác*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2020, pp. 217-228.

2. CLARK, R. HOUDE, J.F, KASTL,J. *The Industrial Organization of Financial Markets. NBER Working Paper No. 29183.* National Bureau of Economic Research, Cambridge. August 2021. DOI https://doi.org/10.3386/w29183
3. DIAMOND, D.W., DYBVIG, P.H. Bank runs Deposit Insurance and Liquidity. Journal of Political Economy Vol. 91, No. 3 (Jun. 1983), pp. 401-419. DOI https://doi.org/10.1086/261155
4. ČUNDERLÍK, Ľ., DAUDRIKH, Y., HESEKOVÁ, S., MAZÚR J., RAKOVSKÝ P. *Právo finančného trhu*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017. DOI https://doi.org/10.33542/scd21-0043-1-07
5. HUSTÁK, Z. SMUTNÝ, A. *Investiční služby a nástroje po rekodifikaci*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2016
6. JANOVEC, M. a kol. Propedeutika finančního práva IV – Právo finančního trhu. Brno. Masarykova Univerzita.2022.
7. JANOVEC, M. Finanční trh a jeho stabilita. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023
8. JURKOWSKA-ZEIDLER, A. The architecture of the European financial market: legal foundations. Gdańsk ; Warsaw : Gdańsk University Press : Wolters Kluwer, 2016.
9. KOHAJDA, M. Právo finančního systému jako podobor finančního práva? In *Daně a finance*. 2016. Supplementum
10. KOTÁB, P., KARFÍKOVÁ, M, VONDRÁČKOVÁ, P. Základní finančněprávní instituty. In BAKEŠ, M. et al. *Finanční právo*, 6. upravené vyd. Praha: C. H. Beck, 2012
11. KNAPP, V. *Teorie práva*. C.H. Beck. Praha 1995.
12. MATTEI, U. *Comparative Law and Economics*. University of Michigan Press 1997. https://doi.org/10.3998/mpub.11209
13. MICHALEK, J., Co je právo a jak ho můžeme modelovat, *Právník* 04/2020, 321-341.
14. POPOVIČ, A., SÁBO, J., ŠTRKOLEC, M. Bitcoin a jeho finančno-právne východiská. In: Právo obchod ekonomika: zborník vedeckých prác. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2020, pp. 217-228. DOI https://doi.org/10.33542/poe2021-0036-3
15. REJNUŠ, O. *Finanční trhy*, 4. vyd., Praha: GRADA 2014
16. SENDEN, L. Soft Law in the European Community Law. In: PETERS, A., PAGOTTO, I. Soft Law as a New Mode of Governance: A Legal Perspective. DOI: https://doi.org/10.2139/ssrn.1668531
17. SLEZÁKOVÁ. A, Návrhy de lege ferenda vzťahujúce sa na reguláciu finančného poradenstva / proposals de lege ferenda relating to the regulation of financial advisory. *STUDIA IURIDICA Cassoviensia*. 2020, vol. 8. no 1. DOI: https://doi.org/10.33542/sic2020-1-08
18. WELLENS, K.C., BORCHARDT, G. Soft Law in European Community Law. *14 European Law Review* 1989, p. 267-321,
19. Treaty on the Functioning of the European Union, Services in the Internal Market, amending Directives 2002/65/EC, 2009/110/EC and 2013/36/EU and Regulation (EU) No 1093/2010 and repealing Directive 2007/64/EC
20. MiFID II - Directive (EU) 2014/65/EU of the European Parliament and the Council on markets in financial instruments and amending Directives 2002/92/EC and 2011/61/EU
21. Regulation (EU) No 575/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on prudential requirements for credit institutions and investment firms and amending Regulation (EU) No 648/2012
22. Act No. 500/2004 Coll. Administrative Code (Czech Republic)
23. Act No 256/2004 Coll. on Capital Market Undertakings (Czech Republic)

24. Judgment of the Supreme Administrative Court of the Czech Republic of 27 September 2005, No. 1 Ao 1/2005-98
25. World Bank Group. *Good Practices for Consumer Protection and Financial Literacy in Europe and Central Asia: A diagnostic Tool*.[online] Available < https://www.worldbank.org/en/topic/financialinclusion/publication/good-practices-in-consumer-protection-and-financial-literacy-in-eca>.
26. International Organization of Securities Commissions.[online] https://www.iosco.org/.
27. International Association of Insurance Supervisors. .[online] https://www.iaisweb.org/.
28. European Securities and Marketa Authority.[online] https://www.esma.europa.eu /supervision/supervision

CONTACT DETAILS OF THE AUTHOR

doc. JUDr. Michal Janovec, Ph.D.
ORCID**:**0000-0002-6565-4043
Associate professor
Masarykova Univerzita v Brně,
Faculty of Law, Veveří 70, Brno
Phone number: +420 73700330
E-mail: michal.janovec@law.muni.cz

KONCENTRÁCIA V EXEKUČNOM KONANÍ A JEJ DÔSLEDKY V KONTEXTE NÁVRHU POVINNÉHO NA ZASTAVENIE EXEKÚCIE

CONCENTRATION IN CIVIL ENFORCEMENT PROCEEDINGS AND ITS CONSEQUENCES IN THE CONTEXT OF A MOTION FOR A MANDATORY STAY OF ENFORCEMENT

***Viktória Koľveková*[1]**

https://doi.org/10.33542/SIC2025-1-07

ABSTRAKT

Novelou Exekučného poriadku účinnou od 1.4.2017 došlo v exekučnom konaní k podstatnému sprísneniu zodpovednosti povinného za včasné uplatňovanie dôvodov zastavenia exekúcie v konaní o návrhu na zastavenie exekúcie. Autorka sa v predkladanom príspevku zaoberá uplatňovaním koncentračného princípu v konaní o návrhu povinného na zastavenie exekúcie s úmyslom zaujať postoj k hypotéze, či de lege lata úprava v Exekučnom poriadku je vhodná a efektívna vzhľadom na právne následky a dôsledky, ktoré uplatnenie tejto formy koncentrácie konania vyvoláva. Osobitne sa autorka zaoberá právnymi následkami a dôsledkami oneskoreného uplatnenia návrhu na zastavenie exekúcie, ktoré sa v procesnej rovine prejaví v jeho zamietnutí bez meritórneho prieskumu zo strany exekučného súdu, čo zásadne vedie k riadnemu vykonaniu exekúcie aj v prípade, kedy dôvod pre zastavenie exekúcie existuje.

ABSTRACT

The amendment to the Civil Enforcement Code effective since 1st April 2017 has significantly tightened the liability of the debtor for timely application of the grounds for suspension of enforcement in proceedings on a motion to suspend enforcement. In the presented contribution, the author deals with the application of the concentration principle in proceedings on a motion by the debtor to suspend enforcement with the intention of taking a position on the hypothesis of whether the de lege lata regulation in the Civil Enforcement Code is appropriate and effective with regard to the legal consequences and implications that the application of this form of concentration of proceedings entails. In particular, the author deals with the legal consequences and implications of the delayed application of a motion to suspend enforcement, which at the procedural level is reflected in its rejection without a substantive examination by the enforcement court, which fundamentally leads to the proper execution of enforcement even in cases where a reason for suspension of enforcement exists.

I. ÚVOD

Prítomnosť vykonávacieho konania v právnom štáte je dôležitým pilierom vymožiteľnosti práv a im korelujúcich povinností adresátov právnych noriem. Účelom civilnej exekúcie

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

realizovanej v podmienkach Slovenskej republiky súdnymi exekútormi[2] podľa zákona č. 233/1995 Z.z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov v znení neskorších zmien a doplnkov (ďalej „Exekučný poriadok" alebo „EP") je dosiahnuť splnenie povinnosti vyplývajúcej z exekučného titulu aj bez vôle povinného subjektu realizáciou mechanizmov štátneho donútenia[3] normovaných v Exekučnom poriadku do podoby jednotlivých spôsobov vykonania peňažnej a nepeňažnej exekúcie, za súčasného využitia donucovacích opatrení[4], pričom sa žiada zdôrazniť, že tieto zásahy sú zároveň limitované jednou zo základných, a v právnom štáte nevyhnutne uplatňovaných, zásad exekučného práva, ktorou je zásada procesnej obrany a ochrany povinného a tretích osôb. Jej zmyslom je zabezpečiť nielen zákonnosť samotného exekučného konania, ale aj zákonnosť procesného postupu a zákonnosť realizácie jednotlivých úkonov exekučných orgánov. Túto zásadu možno identifikovať v inštitútoch procesnej obrany a procesnej ochrany povinného a tretích osôb, normovaných v Exekučnom poriadku, ktorých diferenciačným kritériom je potreba návrhovej iniciatívy zo strany dotknutého subjektu[5]. Legitimácia subjektov na efektívne iniciovanie inštitútov procesnej obrany v exekučnom práve je v súčasnosti limitovaná uplatňovaním princípu koncentrácie konania, ktorý je typickým princípom sporového konania podľa Civilného sporového poriadku[6]. Osobitne sa žiada poukázať, že konanie vyvolané návrhom povinného na zastavenie exekúcie, ktorému je ťažiskovo venovaný tento príspevok, možno vnímať, ako uvádza odborná literatúra, ako relatívne samostatný spor medzi oprávneným a povinným, v ktorom sa rieši sporná otázka, či je exekúcia vedená po práve.[7] Napriek tomu zdôrazňujeme, že primárnym účelom exekučného konania nemá byť riešenie sporov[8] medzi oprávneným a povinným, ale vymoženie judikovaného nároku. Práve to bol dôvod, pre ktorý zákonodarca nastavil v uplatňovaní dôvodov pre zastavenie exekúcie prísne hranice (koncentráciu konania).[9] Úprava koncentrácie konania v Exekučnom poriadku je však špeciálna, odlišná od úpravy Civilného sporového poriadku, použitie ustanovení o koncentrácii ktorého, je v zmysle ust. § 200 EP vylúčené.

Úmyslom predkladaného príspevku je poukázať na uplatňovanie koncentračného princípu v exekučnom konaní, najmä v konaní o návrhu povinného na zastavenie exekúcie, a to za použitia analytickej metódy, metódy dedukcie a čiastočne metódy komparatívnej, pokiaľ ide o komparáciu *de lege lata* stavu s právnou úpravou Exekučného poriadku v znení účinnom do 31.3.2017.

---

[2] Do budúcna sa v Európe očakáva dominancia výkonu súdnej exekúcie cestou súdnych exekútorov, keďže aj v súčasnosti prevažuje táto forma výkonu exekúcie. Bližšie pozri GORGIEVA, D., NEZIR, F. Enforcement Systems – Differences and Similarities. In: *SEEU Review*. roč. 19, č. 2, 2024. s. 58-64.

[3] K formám realizácie civilnej exekúcie bližšie pozri KENNETT, W. *Civil Enforcement in Comparative Perspective: A Public Management Challenge.* Intersentia, 2021 alebo GORGIEVA, D., NEZIR, F. Enforcement Systems – Differences and Similarities. In: *SEEU Review*. roč. 19, č. 2, 2024. s. 58-64.

[4] KOĽVEKOVÁ, V. Zmeny v civilnej exekúcii – donucovacie opatrenia. In: *Studia Iuridica Cassoviensia*, roč. 12, č. 1, 2024. s. 125-141.

[5] Pozn.: nevyhnutným predpokladom iniciovania konania o inštitúte procesnej obrany je zákonom predpokladaný procesný úkon legitimovaného subjektu, pričom inštitúty procesnej ochrany exekučné orgány uplatňujú *ex offo* bez potreby ich iniciovania.

[6] Bližšie pozri KOĽVEKOVÁ, V. Sudcovská koncentrácia konania vo svetle budovania skutkového základu súdneho rozhodnutia v civilnom sporovom konaní. In: *Studia Iuridica Cassoviensia*, roč. 9, č. 1, 2021. s. 34-43.

[7] TOMAŠOVIČ, M. § 61k Zastavenie exekúcie súdom. In ŠTEVČEK, M. a kol. *Exekučný poriadok. Komentár.* 3. vydanie. Praha. C. H. Beck, 2018, s. 361.

[8] Ako uvádza ČOLLÁK, „na vznik súdneho konania je prirodzene potrebné, aby v interpersonálnych vzťahoch vznikol spor, prípadne, aby bolo konkrétne právo ohrozené, alebo porušené." Bližšie pozri ČOLLÁK, J. Spor (ový moment) ako tajomný fenomén - predmet sporu ako kľúč k právomoci prejednacích (decíznych) systémov: úvahy o vzniku súkromného práva procesného? In: *Košické dni súkromného práva: recenzovaný zborník vedeckých prác*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2021. s. 177-206.

[9] Pozri Uznesenie Okresného súdu Banská Bystrica, sp. zn. 22Ek/2906/2021 zo dňa 22.8.2024.

Autorka v príspevku vedie polemiky ohľadom uplatňovania koncentračného princípu návrhu na zastavenie exekúcie vo svetle *de lege lata* právnej úpravy Exekučného poriadku, ktorý stanovuje 15-dňovú lehotu na uplatnenie návrhu na zastavenie exekúcie s odkladným účinkom, za súčasného zachovania možnosti uplatniť návrh na zastavenie exekúcie aj neskôr (už bez odkladného účinku), kedy však možno úspešne uplatniť ako dôvod zastavenia exekúcie len „nové" skutočnosti. Dôvodom týchto úvah sú právne následky a dôsledky omeškania sa s návrhom povinného na zastavenie exekúcie. Pochybenie povinného pri včasnom uplatňovaní dôvodov zastavenia exekúcie totiž vedie k pokračovaniu v exekúcii (návrh nevyvolá suspenzívny účinok), omeškanie bude vyhodnotené ako dôvod pre nevyhovenie návrhu na zastavenie, čo v konečnom dôsledku vedie k vykonaniu exekúcie a následnému uplatňovaniu práv povinného voči oprávnenému v ďalšom konaní, tentokrát v sporovom konaní na vrátenie vymoženého plnenia a náhradu spôsobenej škody. Autorka sa preto zamýšľa nad vhodnosťou tejto právnej úpravy a vymedzuje výskumnú hypotézu, či takýto prístup nie je v rozpore so zásadou procesnej ekonómie. Súčasťou textu je aj nevyhnutná analýza právnych dôsledkov pochybenia povinného vo včasnom uplatňovaní dôvodov zastavenia exekúcie. Domnievame sa, že v dostupnej odbornej spisbe doposiaľ nebola prezentovaná problematika komplexne spracovaná.

II. KONCENTRAČNÝ PRINCÍP

Podstatou koncentračného princípu vo všeobecnosti je zrýchliť a zefektívniť procesy v tomktorom konaní[10], zároveň jej uplatnenie má nepochybný dopad na budovanie skutkového základu súdneho rozhodnutia[11]. Nemožno opomenúť názor Lavického, ktorý upozorňuje, že uprednostnenie uzatvorenia konania pred možnosťou tvrdiť skutkové okolnosti je natoľko významným zásahom do procesu zisťovania skutkového stavu, že je nevyhnutné považovať za odôvodnenú požiadavku, aby konanie bolo koncentrované len v situáciách, kedy požadovaný cieľ nie je možné dosiahnuť inak, pričom legitímnym musí byť aj cieľ sledovaný koncentráciou.[12] Ako uvádza Zahradníková, zjednodušene možno koncentráciu konania definovať ako stanovenie limitu pre uplatnenie skutkových tvrdení a dôkazných návrhov k určitému okamihu v konaní.[13] Moderným prvkom procesných kódexov je rýchlosť, hospodárnosť a prenesenie podstatnej, až rozhodujúcej miery procesnej zodpovednosti na účastníkov sporového konania[14], a to aj pokiaľ ide o exekučné konanie, kde sa zákonodarca ubral cestou zvyšovania miery zodpovednosti účastníkov[15]. Tomašovič dopĺňa, že účel a zmysel koncentrácie vidí aj v tom, že koncentrácia zabraňuje zdržiavaniu konania a motivačne pôsobí na strany sporu, aby procesné úkony vykonávali včas.[16] Obdobné východiská, ktoré sa rekodifikáciou civilného procesu stali charakteristickými prvkami sporového konania podľa CSP, platia aj pre exekučné konanie, v ktorom sa zákonodarca počnúc 1. aprílom 2017[17] rozhodol posilniť bremená, ktoré v exekučnom konaní aktuálne kladie na

[10] Pozri SVOBODA, K. *Dokazování*. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, 392 s.

[11] Pozri KOĽVEKOVÁ, V. Vplyv procesnej aktivity sporových strán a uplatňovania sudcovskej koncentrácie konania na dokazovanie v civilnom sporovom konaní. In: *Societas et Iurisprudentia*, roč. IX, č. 4, s. 79-101.

[12] LAVICKÝ, P. a kol. *Moderní civilní proces.* Brno: Masarykova univerzita, 2017. s. 135.

[13] ZAHRADNÍKOVÁ, R. *Pojmové znaky civilního procesu*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. s. 79.

[14] Pozri KUŠNÍRIKOVÁ, M. Pasivita slabšej strany ako rozhodujúci determinant budovania skutkového základu súdneho rozhodnutia. In: *Košické dni súkromného práva*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2024.. s. 152-162 alebo KUŠNÍRIKOVÁ, M. Konkurencia spôsobov budovania skutkového základu v civilnom sporovom konaní pri pasivite žalovaného. In: *Studia Iuridica Cassoviensia*, roč. 12, č, 1, 2024. s. 142-157.

[15] Pozri napr. Uznesenie Okresného súdu Banská Bystrica, sp. zn. 41Ek/1395/2021 zo dňa 26.4.2024.

[16] TOMAŠOVIČ, M. § 153 Sudcovská koncentrácia konania. In: ŠTEVČEK, M. a kol.: *Civilný sporový poriadok. Komentár*. 2. vydanie Praha: C. H. Beck, 2022. s. 624.

[17] Pozn. v konaniach začatých od 1.4.2017, nakoľko v zmysle prechodných ustanovení EP sa exekučné konania začaté pred účinnosťou novely EP realizovanej zákonom č. 2/2017 Z.z. dokončia podľa predpisov účinných do 31.3.2017.

oprávneného, ale najmä, z pohľadu legitímne očakávaného úspechu pri uplatňovaní inštitútov procesnej obrany, na povinného.

1. Koncentračný princíp v exekučnom konaní

Exekučný poriadok v kontexte proklamovaných dôvodov legislatívnych zmien upravuje špecifickú formu koncentračného princípu, navodeného pre potreby exekučného konania, pričom podľa Exekučného poriadku je možnosť procesnej obrany povinného objektívne limitovaná a neumožňuje exekučným orgánom prihliadnuť na oneskorené návrhy na zastavenie exekúcie za takmer žiadnych okolností, s výnimkou nezavinene skôr neuvádzaných dôvodov zastavenia exekúcie, pričom posúdenie „omeškania" a „zavinenia" je úlohou exekučného súdu. O oneskorenosti, prirodzene, nemožno uvažovať v prípade nových (novovzniknutých) relevantných skutočností, s ktorými zákon spája zastavenie exekúcie. Napriek tomu, ani argumentácia novovzniknutými dôvodmi zastavenia exekúcie nevyvolá odkladný účinok návrhu na zastavenie exekúcie podaného po 15-dňovej lehote.

Koncentračná zásada pre účely exekučného konania implikuje všeobecné východiská procesnej teórie o koncentračnom princípe a v konkrétnostiach, vo vzťahu k návrhu na zastavenie exekúcie, spočíva v limitácii možnosti (úspešného, efektívneho) uplatňovania tejto formy procesnej obrany.[18]

Do popredia, ako to už v procesnom práve býva, vystupuje zásada „bdelým patria práva", a úlohou povinného pre dosiahnutie úspechu po iniciovaní konania o zastavenie exekúcie je nielen včasne tvrdiť, ale aj preukazovať podstatné a rozhodujúce skutočnosti pre zastavenie exekúcie existujúce v čase podávania návrhu na zastavenie exekúcie. Účinná obrana povinného v exekúcii sa viaže na včasné predostretie všetkých (pre zastavenie exekúcie relevantných) skutočností, s výnimkou skutočností povinným nezavinene neuvádzaných.

III. NÁVRH NA ZASTAVENIE EXEKÚCIE

Návrh na zastavenie exekúcie je procesným úkonom exekučného práva, ktorého uplatnenie prináleží tak oprávnenému, ako aj povinnému. S ohľadom na účastníka iniciujúceho konanie o zastavení exekúcie však tieto procesné úkony majú odlišnú podstatu a smerujú k naplneniu rozličného účelu.

Návrh oprávneného na zastavenie exekúcie je prejavom dispozičného princípu, ktorý umožňuje oprávnenému disponovať exekučným konaním nielen pokiaľ ide o začatie exekučného konania, ale aj o jeho procesné skončenie zastavením. Podanie návrhu na zastavenie exekúcie oprávneným vedie k zastaveniu exekúcie súdnym exekútorom, ktorý o zastavení rozhoduje vydaním upovedomenia o zastavení exekúcie (§ 61n ods. 1 písm. b) EP). Voči predmetnému upovedomeniu nie sú prípustné námietky, a doručením upovedomenia exekučnému súdu sa exekučné konanie končí.[19] Uplatnenie návrhu oprávneného smeruje k zastaveniu exekúcie z vlastnej vôle oprávneného bez existencie a potreby riešenia akejkoľvek spornej otázky.

Naproti tomu, uplatnenie návrhu povinného na zastavenie exekúcie, je prejavom zásady procesnej ochrany a obrany povinného v exekučnom konaní, pričom jeho uplatnenie vyvoláva vznik incidenčného konania, predmetom ktorého je spor o zákonnosť exekúcie, o ktorom je

[18] S pojmom koncentrácia konania, koncentračný princíp, či koncentračná zásada v exekučnom konaní (a osobitne v súvislosti s návrhom na zastavenie exekúcie) pracuje aj relevantná odborná spisba, či rozhodovacia prax súdov. Pozri napr. TOMAŠOVIČ, M. § 61k Zastavenie exekúcie súdom. In ŠTEVČEK, M. a kol. *Civilný sporový poriadok. Komentár*. 2. vydanie. Praha: C. H. BECK, 2022. s. 507 a nasl.; napr. Uznesenie Ústavného súdu SR, sp. zn. IV. ÚS 38/2020 zo dňa 17.6.2020, Uznesenie Ústavného súdu SR, sp. zn. III. ÚS 220/2024 zo dňa 18.4.2024.

[19] Pozn. v štádiu pred udelením poverenia na vykonanie exekúcie má oprávnený možnosť zobrať návrh na vykonanie exekúcie späť, čím dochádza *ex lege* k zastaveniu exekučného konania dňom späťvzatia návrhu na vykonanie exekúcie.

príslušný rozhodovať exekučný súd. Uplatnením návrhu na zastavenie exekúcie sa povinný bráni proti zákonnosti vedenia exekučného konania z dôvodov normovaných v § 61k ods. 1 EP. Ak návrh na zastavenie exekúcie povinného po posúdení exekučným súdom skutočne smeruje k rozhodnutiu o zastavení exekúcie, je tento procesný následok jeho uplatnenia daný konštatovaním opodstatnenosti návrhu povinného na zastavenie exekúcie po ustálení prítomnosti dôvodu pre zastavenie exekúcie súdom podľa § 61k ods. 1 EP, bez ohľadu na vôľu oprávneného subjektu. Účelom návrhu povinného na zastavenie exekúcie je preto preskúmanie zákonnosti a opodstatnenosti exekučného konania, avšak len v rovine povinným tvrdených dôvodov. Odlišný (azda možno konštatovať, že výnimočný) procesný postup prichádza do úvahy len za predpokladu, že sa oprávnený stotožní s tvrdeniami povinného uvádzanými v návrhu na zastavenie exekúcie, a so zastavením exekúcie súhlasí, čím fakticky spor o zákonnosť exekúcie medzi povinným a oprávneným odpadá. Na súhlasné stanovisko oprávneného sa hľadí, *de facto*, akoby sám oprávnený navrhol exekúciu zastaviť, a v zmysle § 61k ods. 5 EP exekútor rozhodne o zastavení exekúcie vlastným upovedomením o zastavení exekúcie bez akejkoľvek ingerencie exekučného súdu do procesu rozhodovania o zastavení exekučného konania.[20] Tento osobitný procesný postup však žiadnym spôsobom nenarúša vyššie naznačené závery, a teda, neovplyvňuje charakter a podstatu návrhu povinného na zastavenie exekúcie. Možno konštatovať, že zjednodušenie postupu exekučných orgánov je dané a opodstatnené „len“ tým, že medzi sporiacimi sa stranami spor (o zákonnosť a opodstatnenosť exekúcie) odpadá z vôle oprávneného.

1. Dôvody zastavenia exekúcie exekučným súdom

Návrh na zastavenie exekúcie podaný povinným je potrebné odôvodniť kvalifikovaným spôsobom a skutočnosti, ktorými povinný argumentuje, je nevyhnutné podriadiť pod dôvody nezákonnosti vedenia exekučného konania podľa § 61k ods. 1 EP. Pre komplexnosť výkladu si dovolíme aspoň stručné poukázanie na dôvody zastavenia exekúcie na základe návrhu povinného na zastavenie exekúcie:

A.) *po vzniku exekučného titulu nastali okolnosti, ktoré spôsobili zánik vymáhaného nároku*
Pri uplatnení tohto dôvodu je najčastejšou argumentácia, že po vzniku exekučného titulu[21] došlo k zániku vymáhaného nároku jeho splnením, či započítaním pohľadávok.

B.) *exekučný titul bol zrušený*
Zrušenie exekučného titulu sa v exekučnom práve prejavuje ako nedostatok procesnej podmienky spôsobilého exekučného titulu, čím odpadá zákonný podklad vedenia exekučného konania. Zrušenie exekučného titulu, typicky, nie však výlučne, v konaniach o mimoriadnych opravných prostriedkoch, spôsobuje zastavenie exekučného konania. Vzhľadom na to, že odpadne nevyhnutný podklad pre realizáciu exekúcie, v exekúcii nie je možné pokračovať a je potrebné ju zastaviť uznesením exekučného súdu.

C.) *je tu dôvod podľa osobitného predpisu, pre ktorý sú uznanie alebo výkon cudzieho exekučného titulu neprípustné, ibaže ho bolo možné v konaní už skôr uplatniť (§54 ods. 2 EP)*
Tento dôvod zastavenia exekúcie sa viaže na cudzie exekučné tituly, ktoré patria do režimu tzv. automaticky uznávaných cudzích exekučných titulov (napr. európsky platobný rozkaz).

[20] V opačnom prípade by nevyhnutne muselo platiť, že rozhoduje exekučný súd, nakoľko, ako uvádza MOLNÁR, „súd je orgánom štátu, nadaný decíznou právomocou, rozhodujúci o právach a povinnostiach subjektov podliehajúcich jeho jurisdikcii.“ Pozri MOLNÁR, P. On violation of the right to a fair trial by insufficient reasoning of the decision. In: *Studia Iuridica Cassoviensia* [online]. 2022, roč. 10, č. 1, s. 72.

[21] Napr. pri súdnom rozhodnutí pôjde o deň vyhlásenia / prijatia / vydania rozhodnutia (§ 217 ods. 1 CSP).

D.) *sú tu iné skutočnosti, ktoré bránia vymáhateľnosti exekučného titulu*
Pod tento dôvod možno subsumovať všetky dôvody nezákonnosti vedenia exekučného konania, ktoré nemožno podradiť pod iný dôvod, ako napríklad vymáhanie premlčaného nároku[22], kedy povinný v rámci podaného návrhu na zastavenie exekúcie vznesie námietku premlčania. Patrí sem však množstvo ďalších dôvodov, ako napríklad dôvody, pre ktoré bolo poverenie na vykonanie exekúcie udelené neoprávnene, pričom návrh na vykonanie exekúcie mal byť zamietnutý, napríklad exekučné konanie bolo začaté voči povinnému, na majetok ktorého bol vyhlásený konkurz a pod.

E.) *je predpoklad, že iná povinnosť uložená exekučným titulom, najmä povinnosť niečoho sa zdržať alebo niečo strpieť, ktorú okrem povinného nemôžu vykonať iné osoby, bude dobrovoľne a riadne plnená aj bez vedenia exekučného konania; predpokladá sa, že iná povinnosť je dobrovoľne a riadne plnená, ak od posledného porušenia tejto inej povinnosti uplynulo najmenej 6 mesiacov*
Predmetný dôvod zastavenia exekúcie bol do Exekučného poriadku začlenený s účinnosťou od 1.4.2023 a vzťahuje sa na nepeňažné exekúcie, ktorých predmetom je vymoženie tzv. nezastupiteľného plnenia.

IV. KONCENTRÁCIA NÁVRHU NA ZASTAVENIE EXEKÚCIE

Vznik práva povinného na podanie návrhu na zastavenie exekúcie sa viaže na doručenie upovedomenia o začatí exekúcie. Doručením upovedomenia vzniká povinnému (okrem iných procesnoprávnych účinkov) právo podať návrh na zastavenie exekúcie v lehote 15 dní, pričom takto uplatnený návrh na zastavenie exekúcie vyvoláva suspenzívny účinok na vykonanie exekúcie, s výnimkou prípadov normovaných v § 61k ods. 4[23] EP.

Včas a kvalifikovane podaný návrh povinného na zastavenie exekúcie, keďže má zo zákona suspenzívny účinok, vyvoláva procesný stav, ktorý bráni súdnemu exekútorovi realizovať vlastné vykonanie exekúcie, najmä vydať exekučný príkaz a uskutočňovať ďalšie, naň nadväzujúce, procesné úkony, a to až do rozhodnutia exekučného súdu o podanom návrhu na zastavenie exekúcie.[24]

1. Podmienky odkladného účinku návrhu na zastavenie exekúcie

Vo vzťahu k odkladnému účinku zákon v ust. § 61k ods. 2 EP upravuje, že *povinný môže z dôvodov podľa odseku 1 podať do 15 dní od doručenia upovedomenia o začatí exekúcie návrh na zastavenie exekúcie. Návrh na zastavenie exekúcie musí byť odôvodnený a musia v ňom byť uvedené všetky skutočnosti, ktoré povinný môže ku dňu podania návrhu uplatniť. Takýto návrh má odkladný účinok.* Zo znenia citovaného ustanovenia Exekučného poriadku by sa mohlo

[22] Podľa Občianskeho zákonníka platí, že *ak bolo právo priznané právoplatným rozhodnutím súdu alebo iného orgánu,* ***premlčuje sa za desať rokov odo dňa, keď sa malo podľa rozhodnutia plniť***. Typicky pre exekučnú notársku zápisnicu bude platiť veta druhá. *Ak právo dlžník písomne uznal čo do dôvodu i výšky,* ***premlčuje sa za desať rokov odo dňa, keď k uznaniu došlo****; ak bola však v uznaní uvedená lehota na plnenie, plynie premlčacia doba od uplynutia tejto lehoty.*

[23] *Návrh na zastavenie exekúcie nemá odkladný účinok, ak*
a) ide o návrh na zastavenie exekúcie podľa odseku 3, (pozn. – podaný po lehote 15 dní)
b) ide o návrh na zastavenie exekúcie, ktorá je vedená na podklade exekučného titulu, ktorým je neodkladné opatrenie alebo uznesenie o zabezpečení dôkazu, ktoré nadobudli právoplatnosť,
c) prílohou návrhu na vykonanie exekúcie na uspokojenie práva na nepeňažné plnenie je osvedčenie o neplnení nepeňažnej povinnosti a znalecký posudok alebo odborné stanovisko znalca, z ktorého je zrejmá všeobecná hodnota inej povinnosti ako zaplatenie peňažnej sumy v peniazoch, ktorú môžu vykonať aj iné osoby, uložená exekučným titulom, ak hodnota tejto povinnosti nevyplýva z exekučného titulu.

[24] Pozn. *De lege lata* úprava nevyžaduje ako podmienku pre vydanie exekučného príkazu (príkazu na vykonanie exekúcie) právoplatnosť rozhodnutia exekučného súdu o návrhu povinného na zastavenie exekúcie. V tomto smere došlo k zmene oproti stavu spred „veľkej“ novely Exekučného poriadku zrealizovanej s účinnosťou od 1.4.2017 zákonom č. 2/2017 Z.z.

javiť, že pre vyvolanie odkladného účinku návrhu na zastavenie exekúcie musia byť kumulatívne splnené tri podmienky, a síce

a. včasnosť
b. kvalifikované odôvodnenie návrhu na zastavenie exekúcie
c. uvedenie všetkých skutočností, ktoré ku dňu podania návrhu povinný môže uplatniť.

Posúdenie podmienky včasnosti nevyvoláva praktické problémy. Polemicky k vplyvu na vyvolanie odkladného účinku pôsobia podľa nášho názoru zvyšné dve zákonom predpokladané podmienky.

1.1. Podmienka kvalifikovaného odôvodnenia

Odkladný účinok v zmysle zákonného znenia vyvoláva „odôvodnený" návrh na zastavenie exekúcie, s ohľadom na tretiu podmienku sa žiada dodať, že kvalifikovane odôvodnený. Je však potrebné si uvedomiť (a práve v tom vnímame nedôslednosť zákonodarcu), že v exekučnom konaní je právomoc delená medzi dva exekučné orgány, pričom

a. konštatovanie odkladného účinku prislúcha súdnemu exekútorovi, ktorý po podaní návrhu na zastavenie exekúcie povinným sám posudzuje predpoklady pre vyvolanie odkladného účinku, nakoľko potrebuje ustáliť svoje ďalšie procesné postupy v konaní, pričom v kladnom prípade, ak návrhu podľa jeho názoru prislúcha odkladný účinok, exekúciu nevykoná do rozhodnutia exekučného súdu, a naopak, ak usúdi, že podmienka (napr. podmienka kvalifikovaného odôvodnenia) splnená nie je, v konaní by mal riadne pokračovať na základe záveru o tom, že odkladný účinok návrh na zastavenie exekúcie nevyvolal. V praktickej rovine ťažko možno očakávať postup súdneho exekútora, ktorý včas podanému návrhu na vykonanie exekúcie neprizná odkladný účinok.
b. Rozhodovanie o podanom návrhu na zastavenie exekúcie však prislúcha exekučnému súdu, ktorý, napríklad, ak dospeje k záveru, že návrh na zastavenie exekúcie má vady spôsobujúce nezrozumiteľnosť alebo neúplnosť[25] podania, uplatní postup podľa § 129 CSP (nakoľko máme za to, že návrh na zastavenie exekúcie treba považovať za podanie vo veci samej), pričom neodstránenie uvedených vád bude mať za následok odmietnutie[26] návrhu na zastavenie exekúcie exekučným súdom, kde spätne bude možné skonštatovať, že *ex tunc* neboli splnené predpoklady pre vyvolanie odkladného účinku. Na takúto situáciu však Exekučný poriadok nepamätá, procesne ju nerieši, pričom kladie na exekútora povinnosť konať s odbornou starostlivosťou, bez zbytočných prieťahov, teda pokračovať riadne v konaní, ak postupu nebránia prekážky. Ako relevantné pre upriamenie pozornosti čitateľa sa javí normovanie exekúcie prikázaním pohľadávky z účtu v banke, kde zákon ukladá súdnemu exekútorovi vydať exekučný príkaz v zákonom predpokladanej lehote po splnení podmienok pre jeho vydanie, v opačnom prípade je povinnosťou exekútora účet povinného odblokovať. Podmienkou pre vydanie exekučného príkazu je „len" márne uplynutie lehoty na podanie návrhu na zastavenie exekúcie, avšak podľa §61k ods. 2 EP pre vyvolanie odkladného účinku (ktorý sa má prejaviť práve v nevykonaní exekúcie do času rozhodnutia súdu – a teda v nevydaní exekučného príkazu) sa vyžaduje okrem dodržania zákonnej procesnej lehoty 15 dní aj jeho kvalifikované odôvodenie (viď. tretia podmienka uplatnenia všetkých rozhodujúcich skutočností povinným), čím vzniká konflikt medzi predmetnými ustanoveniami Exekučného poriadku. Nesprávne posúdenie prítomnosti odkladného účinku podaného návrhu na zastavenie exekúcie, ktorý v skutočnosti odkladný účinok nemal, môže spôsobiť škodu na strane oprávneného (napr. v podobe povinnosti odblokovať bankový účet

[25] K tomu pozri ŠTEVČEK, M. a kol. *Civilný sporový poriadok. Komentár*. 2. vydanie. Praha: C. H. BECK, 2022. s. 507 a nasl.
[26] ak v konaní nemožno pokračovať (pozri § 129 CSP).

povinného, čím sa zhoršuje pozícia na uspokojenie pohľadávky oprávneného), kedy, *ad absurdum*, do úvahy prichádza uplatnenie zodpovednosti súdneho exekútora za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci.[27]

S ohľadom na vyššie uvedené sa domnievame, že tak, ako je tomu napríklad v prípade odvolania podľa CSP[28], by bolo vhodné explicitne viazať odkladný účinok návrhu na zastavenie exekúcie „len" na dodržanie 15-dňovej lehoty na podanie návrhu na zastavenie exekúcie. Veď predsa, je povinnosťou exekučného súdu v primeranej lehote, bez zbytočných prieťahov o podanom návrhu na zastavenie exekúcie rozhodnúť.

1.2. Podmienka uvedenia všetkých skutočností odôvodňujúcich zastavenie exekúcie

Ohľadom tretej „podmienky" - uvedenie všetkých skutočností, ktoré ku dňu podania návrhu povinný môže uplatniť - však ťažko prijať záver, že ide o predpoklad pre vyvolanie odkladného účinku, nakoľko nejde o objektívne preskúmateľné kritérium, ktoré by v čase podania návrhu na zastavenie exekúcie mohol exekučný orgán (súdny exekútor) zodpovedne posúdiť, vyhodnotiť a odvodiť od neho odkladný účinok.

1.3. Záverom k podmienkam odkladného účinku

Vzhľadom na uvedené možno za aktuálneho právneho stavu ako predpoklady odkladného účinku návrhu na zastavenie exekúcie vyhodnocovať len včasnosť jeho podania a kvalifikované odôvodnenie. Ako uvádza dôvodová správa, takémuto návrhu (podanému v lehote 15 dní od doručenia upovedomenia) priznáva úprava odkladný účinok. Iné návrhy povinného odkladný účinok nemajú a podliehajú vyjadrenej koncentračnej zásade, ktorá je výnimočne zmiernená nemožnosťou namietané skutočnosti skôr uplatniť (z objektívnych dôvodov).[29] Prihliadajúc na znenie dôvodovej správy možno polemizovať, či skutočne bolo úmyslom zákonodarcu viazať odkladný účinok aj na kvalifikované odôvodnenie návrhu. Textácia zákona však inému záveru v súčasnosti nesvedčí.

2. „Relatívna" koncentrácia návrhu na zastavenie exekúcie

S ohľadom na nami analyzovanú problematiku koncentrácie v exekučnom konaní je nevyhnutné poukázať na fakt, že možnosť iniciovania návrhu na zastavenie exekúcie nie je, takpovediac, absolútne koncentrovaná, teda absolútne limitovaná len do uplynutia lehoty 15 dní od doručenia upovedomenia o začatí exekúcie. Možno skôr hovoriť o akejsi relatívnej forme koncentrácie závislej od procesného štádia uplatnenia tohto prostriedku procesnej obrany, a od povinným uvádzaných skutočností. Povinný teda môže návrh na zastavenie exekúcie využiť aj v neskoršom štádiu exekúcie. Uvádzané tvrdenie si však pre správne pochopenie nevyhnutne vyžaduje precizáciu. Totiž, zákon síce vyslovene počíta s možnosťou neskôr podaného návrhu na zastavenie exekúcie (viď. znenie § 61k ods. 3 EP „V neskôr podaných návrhoch ..."), avšak zároveň pre vyvolanie účinkov spôsobujúcich a pripúšťajúcich meritórny prieskum návrhu na zastavenie exekúcie (s možnosťou tomuto návrhu vyhovieť), je rozsah argumentácie povinného obmedzený len na skutočnosti, ktoré nastali po uplynutí lehoty na podanie návrhu na zastavenie exekúcie s odkladným účinkom (teda lehoty 15 dní od doručenia upovedomenia o začatí exekúcie) alebo na tie, ktoré povinný uvádza síce (z pohľadu lehoty na podanie návrhu na zastavenie s odkladným účinkom) oneskorene, avšak toto oneskorenie nie je zavinené povinným. To znamená, že uvádzané skutočnosti, ktorými povinný

[27] LÖWY, A. Zodpovednosť exekútora za škodu v súvislosti s výkonom jeho činnosti. In: *Zo súdnej praxe.* roč. 23, č. 4, 2018. s. 145-157.
[28] Pozri § 367 ods. 1 CSP.
[29] Pozri Dôvodová správa k návrhu zákona č. 2/2017 Z.z.

argumentuje, nemohol bez vlastnej viny uplatniť skôr. Každopádne, odkladný účinok takto podaný návrh na zastavenie exekúcie nevyvoláva, výkon exekúcie pokračuje ďalej napriek tomu, že súd podanému návrhu môže vyhovieť a exekúciu zastaviť. Za týchto okolností exekučné konanie môže byť úspešne ukončené po vymožení nároku oprávneného a trov exekúcie skôr, ako bude o návrhu povinného na zastavenie exekúcie rozhodnuté.

3. Novoty v „ďalšom“ návrhu na zastavenie exekúcie a zavinenie povinného

Za účelom dosiahnutia vecného posúdenia oneskorených[30] skutkových tvrdení[31] odôvodňujúcich zastavenie exekúcie v návrhu povinného na zastavenie exekúcie je potrebné (okrem merita veci – samotného skutkového vymedzenia dôvodu pre zastavenie exekúcie) vymedziť aj dôvody oneskoreného predkladania jednotlivých konkrétnych skutkových tvrdení. Práve tento aspekt – včasnosť[32] - bude podrobený posúdeniu exekučným súdom v prvom kroku rozhodovania o návrhu na zastavenie exekúcie, pričom záver súdu o zavinene oneskorenej argumentácii neumožňuje súdu pokračovať k druhému kroku rozhodovania, ktorým je meritórny prieskum dôvodov zastavenia exekúcie. Ba naopak, naznačený postup vedie k zamietnutiu návrhu na zastavenie exekúcie bez prihliadania na dôvody tvrdené povinným. Zamietavý výrok však, vzhľadom na zaužívanú civilnú procesualistiku, hoci je v súlade so zákonom, je pomerne prekvapivý, nakoľko štandardne býva procesným následkom oneskorenia odmietnutie podania. *De lege lata* Exekučný poriadok viaže na oneskorené predloženie návrhu na zastavenie exekúcie jeho zamietnutie.

Úlohou povinného v návrhu na zastavenie exekúcie je teda tvrdiť relevantné skutočnosti, na podporu svojich tvrdení predkladať dôkazné návrhy, a na základe toho presvedčiť exekučný súd, že uvádzané skutkové tvrdenia odôvodňujúce zastavenie exekúcie sa síce javia ako oneskorené, avšak oneskorenie je nezavinené povinným, buď preto, že uvádzané skutočnosti objektívne vznikli neskôr (po uplynutí 15-dňovej lehoty), alebo ich povinný nemohol skôr uplatniť bez svojej viny. Neobstojí preto postup povinného, ktorý dôvody svojho omeškania nevysvetlí. Ako uvádza ústavný súd, „*z dikcie § 61k ods. 3 Exekučného poriadku je zrejmé, že po uplynutí 15-dňovej lehoty bol sťažovateľ oprávnený uplatniť len také právne skutočnosti, ktoré nastali po jej uplynutí. Na nedodržanie lehoty upozornil sťažovateľa okresný súd už v uznesení z 9. februára 2022, no sťažovateľ na túto výčitku nereagoval a* ***dôvody svojej pasivity neozrejmil*** *ani v sťažnosti proti uzneseniu, ani v ústavnej sťažnosti. Okresný* ***súd*** *tak v sťažnostnom konaní* ***nemohol posúdiť, či bola sťažovateľova nečinnosť (pasivita) ospravedlniteľná****.*“[33]

4. Oneskorenie povinného

Kladieme si otázku, kedy k oneskoreniu na strane povinného dochádza? Zjednodušene načrtnuté, avšak v ďalšom texte rozvedené, máme za to, že z dikcie zákona možno vyvodiť, že po uplynutí 15-dňovej lehoty[34] neexistuje žiadna absolútna lehota na uplatnenie tzv. „prvých

---

[30] Pozn.: ide o rozhodujúce skutočnosti, ktoré existovali pred uplynutím lehoty na podanie návrhu na zastavenie exekúcie s odkladným účinkom, avšak v prvom návrhu na zastavenie exekúcie neboli uplatnené, resp. návrh na zastavenie exekúcie s odkladným účinkom podaný nebol.

[31] Podľa § 61k ods. 3 EP *V neskôr podaných návrhoch na zastavenie exekúcie môže povinný* ***namietať len skutočnosti, ktoré nastali po uplynutí lehoty*** *podľa odseku 2. V poradí ďalších návrhoch na zastavenie exekúcie môže povinný* ***namietať len skutočnosti, ktoré nastali po podaní predchádzajúceho návrhu*** *na zastavenie exekúcie. Obmedzenia podľa prvej a druhej vety sa neuplatnia, ak ide o také skutočnosti, ktoré povinný bez vlastnej viny nemohol skôr uplatniť.*

[32] K tomu pozri napr. Uznesenie Ústavného súdu SR, sp. zn. II. ÚS 483/2023 zo dňa 24.10.2023, ústavný súd zároveň poukazuje na rovnaké uplatňovanie koncentrácie v exekučnom konaní aj v prípade, že na strane povinného vystupuje spotrebiteľ.

[33] Uznesenie Ústavného súdu SR, sp. zn. IV. ÚS 106/2023 zo dňa 21.2.2023.

[34] Na podanie návrhu na zastavenie exekúcie s odkladným účinkom.

novôt“[35], teda novovzniknutých dôvodov zastavenia exekúcie. Obdobný záver je možné prijať aj vo vzťahu ku skutočnostiam tvrdeným „v poradí ďalších návrhoch na zastavenie exekúcie“[36]. Totiž, uplatnenie sudcovskej koncentrácie konania nastolenej režimom Civilného sporového poriadku je v exekučnom konaní vylúčené[37], súd preto nemá možnosť posudzovať včasnosť podaného návrhu na zastavenie exekúcie optikou sudcovskej koncentrácie[38], a teda vyhodnocovať, či povinný mohol uplatniť uvedenú argumentáciu skôr so zreteľom na rýchlosť a hospodárnosť exekučného konania, a teda prijímať záver, či povinný konal pri uplatňovaní svojich procesných práv starostlivo[39]. Posudzovanie exekučného súdu sa v zmysle aktuálnej úpravy Exekučného poriadku obmedzuje výlučne na posúdenie včasnosti s ohľadom na obsahové vymedzenie predchádzajúcich návrhov na zastavenie exekúcie. Čo pod tým treba rozumieť?

Jednoducho povedané, ak povinný po 15-dňovej lehote (v rámci ktorej využije možnosť podať prvý návrh na zastavenie) podá nový, ďalší návrh na zastavenie exekúcie (teda druhý návrh na zastavenie), v ktorom bude argumentovať novými (novovzniknutými) skutočnosťami, tak v ďalšom (treťom) návrhu už nebude môcť argumentovať inými novými skutočnosťami z obdobia, kedy bol podávaný druhý návrh na zastavenie exekúcie. Ak však tieto skutočnosti vôbec neuplatní (teda nepodá druhý návrh na zastavenie okamžite po vzniku rozhodujúcich skutočností) a rozhodne sa ich uplatniť až v podstatne neskoršom období, súd nemôže na jeho tvrdenia neprihliadnuť a na tomto základe návrh zamietnuť, nakoľko s takouto alternatívnou zákon nepočíta a pre uplatnenie nových skutočností vzniknutých po 15-dňovej lehote (na podanie návrhu na zastavenie s odkladným účinkom) nestanovuje lehotu na ich uplatnenie. V konaní však exekútor riadne pokračuje, čo napríklad, špeciálne pri predajových exekúciách predstavuje náročný, striktne formálny, procesný postup, ktorého želanému výsledku (v podobe získania výťažku z dražby) zabráni, ak do tohto času súd rozhodne o zastavení exekúcie. Uvedený prístup sa javí byť nehospodárny a neefektívny.

S ohľadom na vyššie uvedené sa preto v konaní o „ďalšom“ návrhu povinného na zastavenie exekúcie javí takáto voľnosť v uplatňovaní dôvodov zastavenia exekúcie ako nevhodná, bez preventívneho účinku a potenciálne spôsobujúca priestor pre nezodpovedné a nehospodárne konanie povinného. Aj preto, *de lege ferendae* navrhujeme sprecizovať znenie ust. § 61k ods. 3 EP zavedením lehoty na uplatnenie novovzniknutých dôvodov zastavenia exekúcie alebo zavedením možnosti súdu vyhodnocovať „včasnosť“ ich uplatnenia v okolnostiach konkrétneho prípadu s ohľadom na správanie povinného a jeho primerane včasnú procesnú reakciu na vznik nových dôvodov zastavenia exekúcie.

Len pre úplnosť dodávame, že vyššie uvedené samozrejme neplatí, ak v „treťom návrhu“ povinný argumentuje rozhodujúcimi skutočnosťami z doby „druhého návrhu na zastavenie“ z dôvodu, že ich neuplatnil skôr bez svojho zavinenia, teda ich objektívne uplatniť nemohol.

Ako dôležité sa javí poukázať na fakt, že efektívnym dôvodom uplatňovaným v návrhu povinného na zastavenie exekúcie po 15-dňovej lehote pravidelne nebude môcť byť splnenie pohľadávky priamo oprávnenému obchádzajúc pritom súdneho exekútora tak, že povinný „iba“

---

[35] Pojem „prvé novoty“ zavádzame pre potreby tohto článku a pre účely správneho pochopenia; pod „prvými novotami“ je potrebné chápať nové skutkové tvrdenia a dôkazné návrhy odôvodňujúce zastavenie exekúcie, ktoré nastali po uplynutí 15-dňovej lehoty (a teda nemohli byť uplatnené v návrhu na zastavenie exekúcie s odkladným účinkom) a budú uplatnené v prvom návrhu na zastavenie exekúcie po uplynutí 15dňovej lehoty (zákon pracuje s pojmom „neskôr podaný návrh“).

[36] Pozri textáciu ust. § 61k ods. 3 EP.

[37] Na vylúčenie uplatňovania niektorých všeobecných princípov civilného procesu, resp. na potrebu prispôsobenia ich uplatňovania upozorňuje v českom právnom prostredí Jančíková, k tomu pozri JANČÍKOVÁ, A. Pojetí účastenství manžela povinného v exekuci. In: *Časopis pro právní vědu a praxi*. Roč. XXXII, č. 2, 2024. s. 311-332.

[38] Pozri napr. LUKÁČIKOVÁ, P. - ZÁMOŽÍK, J. *Vývojové tendencie princípov civilného procesu po rekodifikácii civilného práva procesného*. Bratislava: Veda, vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2016. s. 76 a nasl.

[39] Pozri § 153 CSP.

uspokojí pohľadávku oprávneného (priamo k rukám oprávneného mimo exekučného konania) a pritom nesplní trovy exekúcie. Totiž, podľa § 61f EP platí, že *po doručení upovedomenia o začatí exekúcie povinnému nastávajú účinky splnenia vymáhaného nároku len vtedy, ak sa plnenie v rozsahu, v ktorom prislúcha exekútorovi podľa § 60 ods. 2, dostane exekútorovi*. Ak nastane nami načrtnutá situácia (pohľadávka plnená priamo oprávnenému bez splnenia trov exekúcie exekútorovi), z citovaného ustanovenia Exekučného poriadku je zrejmé, že nebude môcť ísť o dôvod zastavenia exekúcie povinným, nakoľko

- ad 1. zákonodarca s takýmto plnením nespája účinky zániku vymáhaného nároku oprávneného, teda takéto plnenie sa nezohľadní v exekučnom konaní (vymáhaná suma v prospech oprávneného sa neponíži o zrealizovanú úhradu),
- ad 2. exekútor teda naďalej pokračuje vo vykonávaní exekúcie na plnú sumu vymáhaného nároku oprávneného, jeho príslušenstva a trov exekúcie, a takýto stav neodôvodňuje zastavenie exekúcie súdom.

Naopak, ak by došlo k čiastočnému uspokojeniu oprávneného, a zároveň v zodpovedajúcej časti aj k uspokojeniu trov exekúcie, je úlohou oprávneného takto zrealizovanú úhradu jeho pohľadávky oznámiť exekútorovi, a to napriek tomu, že z gramatického znenia § 61f sa javí, akoby oprávnený mal povinnosť oznámiť len úhrady zrealizované do dňa doručenia upovedomenia o začatí exekúcie povinnému[40]. Teleologickým výkladom je však potrebné dospieť k záveru, že je povinnosťou oprávneného oznámiť aj úhrady zrealizované neskôr. Následná potreba ich zohľadnenia v konaní sa potom odvíja od toho, či povinný uspokojil aj trovy exekúcie exekútora (v časti zodpovedajúcej vykonanej úhrade v prospech oprávneného). Ak však zavinením oprávneného exekútor nezohľadní vykonanú úhradu (predpokladom je, že aj trovy exekúcie uspokojené boli), povinný sa môže efektívne domáhať rozhodnutia exekučného súdu o zastavení exekúcie (v časti zrealizovanej úhrady v prospech oprávneného).

V. PRÁVNE DÔSLEDKY PORUŠENIA KONCENTRÁCIE

Právnym následkom porušenia koncentračného princípu návrhu na zastavenie exekúcie je neprihliadanie na oneskorené skutkové tvrdenia a dôkazné návrhy, čo vyústi do zamietnutia návrhu exekučným súdom. Navyše, samotné podanie návrhu na zastavenie exekúcie po koncentračnej lehote 15 dní od doručenia upovedomenia o začatí exekúcie nevyvoláva suspenzívny účinok vo vzťahu k vykonaniu exekúcie, preto exekútorovi nič nebráni[41] exekúciu vykonať, teda speňažiť majetok povinného[42] a exekučné konanie ukončiť aj v priebehu rozhodovania exekučného súdu o návrhu na zastavenie exekúcie. Každopádne, výsledkom rozhodovania o oneskorenom (aj dôvodnom) návrhu na zastavenie exekúcie je jeho zamietnutie podľa § 61l ods. 3 EP, s výnimkou, ak oprávnený súhlasí so zastavením exekúcie na podklade návrhu povinného, kedy exekúciu zastaví upovedomením o zastavení exekúcie súdny exekútor.

Exekúciu teda súdny exekútor za vyššie vymedzených procesných okolností riadne zrealizuje, v prípade peňažných exekúcií, dosiahnutím peňažného výťažku a jeho rozvrhnutím medzi oprávneného (celkový nárok oprávneného) a exekútora (trovy exekúcie), prípadne medzi ďalšie subjekty, pokiaľ ide o exekúciu predajom nehnuteľnosti. Vykonanie exekúcie je v takom prípade postupom *lege artis*, avšak oprávnený v dôsledku tohto postupu dosahuje majetkový

[40] Ako praktická nedôslednosť zákona sa javí fakt, že oprávnený objektívne nepozná dátum doručenia upovedomenia o začatí exekúcie povinnému, napriek tomu, na tento okamih *de lege lata* úprava viaže povinnosť oznamovania úhrad priamo oprávnenému.

[41] Pozn.: ba naopak, v exekúcii by mal riadne pokračovať, nakoľko je povinnosťou exekútora postarať sa o vykonanie exekúcie a v uvedenom prípade tomuto postupu nič nebráni.

[42] Efektivita výkonu exekúcie je čiastočne závislá aj od spolupráce povinného, ale napr. v Nemecku je závislá aj od zistenia podstatných skutočností o majetkových pomeroch dlžníka samotným veriteľom. Bližšie pozri STRASSER, CH., WAMBACH, T. et al. Germany Law and Practice. In: Enforcement of Judgements 2023. London: Chambers and Partnerss, 2023. 245-159.

prospech do výšky vymoženej sumy, ktorý by nebol získal, ak by exekučné konanie, ktoré iniciovať nemal (nakoľko je tu prítomný dôvod zastavenia exekúcie), neinicioval. V súvislosti s uvedeným sa natíska otázka, či majetkový prospech oprávneného má právny základ v bezdôvodnom obohatení alebo v zodpovednosti za škodu? Je plnenie prijaté oprávneným dôsledkom jeho protiprávneho konania alebo ide o plnenie bez právneho dôvodu? Ako totiž uvádza Števček, ak je právnym dôvodom vzniku majetkového prospechu protiprávne konanie škodcu (či škodná udalosť), povinnosť majetkovej reparácie tejto nerovnováhy sa odvíja od titulu náhrady škody, nie od bezdôvodného obohatenia.[43]

1. Ujma spôsobená povinnému vykonaním exekúcie pri existencii dôvodu jej zastavenia

V rovine vymožených trov exekúcie máme za to, že na strane exekútora nevzniká povinnosť vrátiť toto plnenie oprávnenému, nakoľko exekúcia prebehla *lege artis*, nie je daný zákonný titul pre vznik bezdôvodného obohatenia, nie sú splnené podmienky zodpovednosti za škodu, a navyše, právny vzťah medzi účastníkmi exekučného konania a súdnym exekútorom nie je vzťahom súkromnoprávneho charakteru, ale je vzťahom verejnoprávnym[44].[45] Povinný je však v zmysle ust. § 199g Exekučného poriadku legitimovaný **domáhať sa od oprávneného náhrady škody, ktorá mu vznikla v súvislosti s exekučným konaním, ak nebol oprávnený návrh na vykonanie exekúcie podať**[46]. Takouto škodou je aj suma vymožených trov exekúcie súdneho exekútora, o výšku ktorých sa znížila majetková podstata povinného v takto vedenom exekučnom konaní. Stotožňujeme sa s názorom Molnára o nesprávnom systematickom začlenení ust. § 199g do časti Exekučného poriadku pojednávajúcej o trovách exekučného konania[47], nakoľko suma vymožených trov exekúcie môže byť v skutočnosti len zlomkom škody skutočne spôsobenej povinnému exekučným konaním, ktoré oprávnený nemal iniciovať. Skutočná škoda, ktorú potenciálne môže takto iniciované exekučné konanie povinnému generovať, môže mať základ práve vo verejnom poznaní skutočnosti, že voči povinnému je vedené exekučné konanie, napríklad z Centrálneho registra exekúcií[48], či z registra poverení. Režim takto spôsobenej ujmy povinnému sa zdá byť jasný, a možnosť náhrady ujmy sa bude spravovať režim zodpovednosti oprávneného za škodu spôsobenú povinnému podľa §199g EP.

Polemicky sa staviame k režimu regresu sumy vymoženej v prospech oprávneného tak, ako sme to nastolili vyššie (bezdôvodné obohatenie alebo škoda), čím sa budeme zaoberať v ďalšom texte.

Ust. § 611 ods. 3 druhá veta EP upravuje, že *ak súd návrh na zastavenie exekúcie zamietol z dôvodu, že návrh bol podaný oneskorene, i keď tu dôvod na zastavenie exekúcie je,* ***povinný má právo domáhať sa vrátenia plnenia žalobou podanou voči oprávnenému.*** Aplikácia predmetného ustanovenia prichádza do úvahy len v procesnej situácii, kedy povinný podal

[43] ŠTEVČEK, M. § 451 [Pojem, funkcie a skutkové podstaty] In: Števček, M. a kol. *Občiansky zákonník II. Komentár*. 2. vydanie. Praha. C. H. Beck, 2019, s. 1724.

[44] Pozri Uznesenie Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 6 M Cdo/4/2011 zo dňa 8.8.2012.

[45] Pozn.: pre úplnosť sa žiada dodať, že v prípade zinkasovania peňažných súm exekútorom od účastníkov konania bez zákonného rámca je potrebné skúmať predpoklady zodpovednosti súdneho exekútora za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci v zmysle zákona č. 514/2003 Z.z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

[46] Pozri § 199g EP, podľa ktorého *Oprávnený zodpovedá za škodu, ktorá povinnému vznikne v súvislosti s exekučným konaním, ak nebol oprávnený podať návrh na vykonanie exekúcie*.

[47] MOLNÁR, P. § 199g [Zodpovednosť oprávneného za škodu povinného pri neoprávnenej exekúcii]. In: ŠTEVČEK, M. a kol. *Exekučný poriadok. Komentár*. 3. vydanie. Praha. C. H. Beck, 2018, s. 842.

[48] Register exekúcií je verejným zoznamom dostupným na webovom sídle Slovenskej komory exekútorov, do ktorého sa o každej právoplatne neskončenej exekúcii zapisujú vybrané údaje podľa § 211a ods. 1 Exekučného poriadku. Obdobný register má aj Česká republika, k tomu pozri ŠÍNOVÁ, R., HAMUĽÁKOVÁ, K. Civil Procedure and Digital Technology: The Digitalization of the Judiciary and Civil Court Proceedings in the Czech Republic and Associated Problems. In: *International and Comparative Law Review*. roč. 23, 2023, č. 2. s. 271-273.

návrh na zastavenie exekúcie, avšak tento bol zamietnutý pre oneskorenie. Textácia zákona však jasne nenapovedá, aký právny režim je pod „vrátením plnenia“ potrebné rozumieť.

Jednoznačne možno ustáliť, že v naznačenom kontexte na strane jedného subjektu (oprávneného v exekučnom konaní) dochádza núteným vymožením k majetkovému prospechu v neprospech iného subjektu (povinného v exekučnom konaní). Dôvodová správa uvádza, že „ide o tzv. žalobu z „lepšieho práva“, ktorá má za cieľ odstrániť napätie medzi požiadavkami hmotného a procesného práva“.

Tomašovič v komentári k Exekučnému poriadku zastáva názor, že takto získaný majetkový prospech oprávneného je bezdôvodným obohatením s ohľadom na ust. § 451 ods. 2 OZ analogicky ako keď nastalo plnenie bez právneho dôvodu.[49] Podotýka však, že ak v konaní o návrhu povinného na zastavenie exekúcie exekučný súd zamietol návrh povinného z dôvodu, že ním tvrdený dôvod zastavenia exekúcie nie je daný, nebude sa môcť povinný úspešne domôcť vydania bezdôvodného obohatenia, nakoľko táto otázka nebude predmetom posudzovania civilného súdu.[50]

Naproti tomu, Molnár v komentári k ust. § 199g EP uvádza, že „exekučný poriadok obsahuje aj osobitnú žalobu na náhradu škody, ktorú má povinný k dispozícii proti oprávnenému v prípade, ak návrh povinného na zastavenie exekúcie súd v dôsledku nedodržania koncentrácie zamietne ako oneskorene podaný, i keď dôvod pre zastavenie exekúcie existoval (§ 61l ods. 3 *in fine*)“[51].

Števček v komentári k Občianskemu zákonníku poukazuje na právo povinného kondikovať oprávneného po skončení exekučného konania. Kondikcia podľa Števčeka je žaloba chápaná ako abstraktný pojem reprezentujúci všeobecný prostriedok ochrany akéhokoľvek subjektívneho práva, pričom z tohto dôvodu nemožno pojem *„kondikcia“* stotožňovať s pojmom *„žaloba na vydanie bezdôvodného obohatenia“* a z hľadiska klasifikácie žalôb pôjde o klasickú žalobu na plnenie, kde sa nerozlišuje, z akého právneho dôvodu žiada žalobca o ochranu svojho porušeného alebo ohrozeného subjektívneho práva.[52]

Domnievame sa, že pre vyvodenie záverov o povahe nároku v tom-ktorom prípade je potrebné vyhodnocovať osobitosti konkrétneho prípadu a aplikovať prístup založený na úvahe, na základe ktorej bolo prijaté publikované rozhodnutie najvyššieho súdu, podľa ktorého „*ten, komu bolo plnené na základe rozhodnutia, ktoré bolo následne zrušené alebo stratilo podľa procesných predpisov účinky,* ***sa bezdôvodne obohacuje len vtedy, ak právny dôvod plnenia reálne nespočíval v hmotnom práve****. Ak právny dôvod plnenia podľa hmotného práva tu bol, potom trvá ďalej, bez ohľadu na to, či právoplatné a vykonateľné rozhodnutie, ktoré toto právo iba deklarovalo, bolo či nebolo zrušené alebo stratilo svoju účinnosť*.“[53] Máme za to, že v prípade exekučného konania úspešne vykonaného voči povinnému, je následný charakter uplatňovaného nároku voči oprávnenému vyvodzovať nasledovne. Ak v čase realizácie exekúcie už nebol existentný hmotnoprávny dôvod plnenia (napr. povinný plnil pred exekúciou, avšak návrh na zastavenie uplatnil oneskorene a oprávnený nesúhlasil so zastavením), je potrebné uplatniť od oprávneného bezdôvodné obohatenie. V opačnom prípade (napr. cudzie rozhodnutie bolo v štáte pôvodu zrušené, prípadne bola odložená vykonateľnosť, avšak povinný túto skutočnosť tvrdil oneskorene), je potrebné domáhať sa od oprávneného plnenia

[49] TOMAŠOVIČ, M. §61l [Návrh na zastavenie exekúcie] In:ŠTEVČEK, M. a kol. *Exekučný poriadok. Komentár*. 3. vydanie. Praha. C. H. Beck, 2018, s. 370.

[50] Ibidem, s. 370.

[51] MOLNÁR, P. § 199g [Zodpovednosť oprávneného za škodu povinného pri neoprávnenej exekúcii]. In: ŠTEVČEK, M. a kol. *Exekučný poriadok. Komentár*. 3. vydanie. Praha. C. H. Beck, 2018, s. 842.

[52] ŠTEVČEK, M. § 451 [Pojem, funkcie a skutkové podstaty] In: ŠTEVČEK, M. a kol. *Občiansky zákonník II. Komentár*. 2. vydanie. Praha. C. H. Beck, 2019, s. 1729.

[53] Uznesenie Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 7 Cdo 85/2013 zo dňa 9.4.2014, R 74/2019.

na základe zodpovednosti oprávneného za škodu spôsobenú povinnému. Každopádne, *de lege lata* úprava jednoznačne počíta s právnou možnosťou povinného domáhať sa vrátenia plnenia, ak existoval dôvod zastavenia exekúcie, bez ohľadu na to, či ide alebo nejde o dôvod spočívajúci v hmotnom práve. S ohľadom na uvedené zastávame názor, že vyššie citovaný judikát nie je za súčasného právneho stavu plne aplikovateľný, avšak rozhodujúce východiská možno vztiahnuť aj na *de lege lata* stav.

Odhliadnuc od znenia §61l ods. 3 sa venujeme §199g EP, podľa ktorého *oprávnený zodpovedá za škodu, ktorá povinnému vznikne v súvislosti s exekučným konaním, ak nebol oprávnený podať návrh na vykonanie exekúcie*. Predmetné ustanovenie upravuje zodpovednosť oprávneného za škodu spôsobenú návrhom na vykonanie exekúcie, ktorý veriteľ „nebol oprávnený podať". Pôvod nedôvodnosti exekučného konania je teda daný *ex tunc*, už v čase začatia exekučného konania. Domnievame sa, že za daných okolností, ak je daná existencia nedôvodného exekučného konania, a s tým súvisiace zásahy do majetkovej a osobnej sféry povinného prejavujúce sa o. i. aj vymožením plnenia od povinného, sa bude plnenie oprávnenému vymožené od povinného vo všeobecnosti považovať za škodu, ktorú si povinný môže od oprávneného nárokovať režimom § 199g EP. V takom prípade, ak nebude aplikovateľné špeciálne ust. § 61l ods. 3 EP (teda nedošlo k zamietnutiu oneskoreného návrhu na zastavenie exekúcie), je potrebné riadiť sa režimom zodpovednosti oprávneného za škodu spôsobenú povinnému. Možno sa však domnievať, že predpoklady zodpovednosti za škodu nebudú vždy naplnené (najmä predpoklad samotnej škody v podobe vymoženého plnenia).

2. Ne/možnosť exekučného súdu zastaviť exekúciu *ex offo*

K vyššie načrtnutému je potrebné podotknúť, že aktuálne znenie Exekučného poriadku explicitne neumožňuje exekučnému súdu *ex offo* rozhodnúť o zastavení exekučného konania, ak súd zistí dôvod zastavenia exekúcie z vlastnej činnosti.[54] Model, ako za čias účinnosti starého znenia Exekučného poriadku (v konaniach začatých pred 1.4.2017), mal svoje opodstatnenie, nakoľko súčasná úprava nemožnosti *ex offo* prihliadnutia na dôvody zastavenia exekúcie legitimizuje taký postup exekučných orgánov, ktorý *de facto* požehnáva nezákonný stav, kedy aj za znalosti prítomnosti dôvodu zastavenia exekúcie, je exekučný súd zákonom nútený dôvod zastavenia exekúcie ignorovať a návrh povinného na zastavenie exekúcie zamietnuť z dôvodu jeho oneskoreného podania. A hoci je postup exekučných orgánov *lege artis*, nemožno však ignorovať fakt, že takýto prístup (zákona a exekučných orgánov) vedie k neblahým účinkom potenciálneho generovania ďalších sporových konaní (zodpovednosť za škodu, bezdôvodné obohatenie). Napriek tomu sa v odbornej spisbe stretneme s názorom, s ktorým je možné sa stotožniť, že súd môže exekúciu *ex offo* zastaviť, po prvé, ak ide o dôvod, pre ktorý mal exekučný súd návrh na vykonanie exekúcie zamietnuť, teda dôvod, ktorý mal exekučný súd zistiť z návrhu a jeho príloh a po druhé, ak právna skutočnosť, ktorá je dôvodom na zastavenie exekúcie, je zistiteľná z vlastnej činnosti exekučného súdu, prípadne zo súdnych či verejných registrov, teda ak sa nevyžaduje predloženie tvrdení a dôkazných návrhov zo strany povinného. [55]

VI. ZÁVER

Analýzou koncentračného princípu pri uplatňovaní návrhu na zastavenie exekúcie vykonanou v predkladanom článku možno dospieť k záveru o potrebe precizovania právnej

[54] Porovnaj § 58 EP v znení účinnom do 31.3.2017, podľa ktorého *exekúciu zastaví súd na návrh alebo aj bez návrhu*.

[55] TOMAŠOVIČ, M. §61l [Návrh na zastavenie exekúcie] In: ŠTEVČEK, M. a kol. *Exekučný poriadok. Komentár*. 3. vydanie. Praha. C. H. Beck, 2018, s. 371; k tomu pozri napr. Uznesenie Ústavného súdu SR, sp. zn. I. ÚS 55/2024 zo dňa 25.1.2024.

úpravy koncentrácie pri uplatnení návrhu povinného na zastavenie exekúcie, najmä pokiaľ ide o znenie ust. § 61k ods. 3 EP. S ohľadom na vyhodnocovanie omeškania s predkladaním návrhu na zastavenie exekúcie exekučným súdom sa javí ako vhodnejšie uvažovať buď nad zavedením lehoty na uplatnenie novovzniknutých dôvodov zastavenia exekúcie alebo nad vyhodnocovaním omeškania optikou kritérií včasnosti, hospodárnosti a preukazovania dostatočnej miery procesnej aktivity povinného. Autorka považuje za vhodné dať exekučnému súdu priestor vyhodnotiť, či povinný mal a mohol uplatniť dôvod zastavenia exekúcie skôr, s ohľadom na hospodárnosť konania. Javí sa ako nelogické, aby bol povinný limitovaný v uplatňovaní návrhu na zastavenie exekúcie s odkladným účinkom, pričom pri neskoršom vzniku dôvodu zastavenia exekúcie môže *de lege lata* tento dôvod uplatniť kedykoľvek v ďalšom procesnom priebehu. Zamedzenie týchto postupov sa javí ako dôležité najmä s ohľadom na hospodárnosť konania.

Za nedostatočnú považujeme právnu úpravu zamietnutia návrhu na zastavenie exekúcie z dôvodu oneskorenia sa s návrhom povinného na zastavenie exekúcie, nakoľko takýto výsledok rozhodovania exekučného súdu (zamietnutie návrhu na zastavenie exekúcie, hoci podľa nášho názoru by súd mal návrh odmietnuť) môže *pro futuro* generovať ďalšie sporové konania, v ktorých sa v pozícii žalobcu ocitne povinný z exekučného konania, ktoré bolo vedené napriek tomu, že dôvod zastavenia exekúcie existoval, a k jeho zastaveniu súd nepristúpil „len“ z dôvodu, že povinný rozhodujúce skutočnosti uplatnil neskoro. *De lege lata* úprava Exekučného poriadku sa teda aktuálne javí byť v rozpore s princípom hospodárnosti a potenciálne môže zaťažiť súdnu sústavu. Aj s ohľadom na uvedené možno považovať koncept spred veľkej novely Exekučného poriadku[56], kedy súd *ex offo* rozhodoval o zastavení exekúcie (v prípade akéhokoľvek dôvodu zastavenia exekúcie), za vhodnejší a zodpovedajúci procesnej ekonómii. Zákonodarca sa síce sprísnením koncentrácie v exekučnom konaní rozhodol pre moderný prístup, nakoľko prebral trend prenesenia zodpovednosti za konanie a za jeho výsledok na účastníkov, avšak domnievame sa, že nie je vhodné a efektívne riadne uskutočňovať exekučné konania, u ktorých existuje dôvod pre ich zastavenie, nakoľko po ich ukončení vymožením je možné dôvodne predpokladať, že povinný sa žalobou bude domáhať vymoženého plnenia späť. Do akej miery úspešne, to je otázka konkrétnych skutkových okolností prípadu.

KĽÚČOVÉ SLOVÁ
Exekučné konanie, návrh na zastavenie exekúcie, koncentrácia, súdny exekútor, exekučný súd, Exekučný poriadok

KEY WORDS
Enforcement proceedings, proposal to stop enforcement proceedings, concentration, bailiff, enforcement court, the Civil Enforcement Code

POUŽITÁ LITERATÚRA

1. ČOLLÁK, J. Spor (ový moment) ako tajomný fenomén - predmet sporu ako kľúč k právomoci prejednacích (decíznych) systémov: úvahy o vzniku súkromného práva procesného? In *Košické dni súkromného práva: recenzovaný zborník vedeckých prác*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2021. s. 177-206. ISBN 978-80-5740-024-0

[56] § 58 ods. 1 EP v znení účinnom do 31.3.2017, podľa ktorého *Exekúciu zastaví súd na návrh alebo aj bez návrhu*.

2. GORGIEVA, D., NEZIR, F. Enforcement Systems – Differences and Similarities. In *SEEU Review*. roč. 19, č. 2, 2024. s. 58-64. ISSN 1857-8462. dostupné online: https://doi.org/10.2478/seeur-2024-0021
3. HAMUĽÁKOVÁ, K. *Zásada koncentrace řízení a její uplatnění v civilním soudním řízení*. Praha: Leges, 2010. 192 s. ISBN 978-80-87212-51-6
4. JANČÍKOVÁ, A. Pojetí účastenství manžela povinného v exekuci. In *Časopis pro právní vědu a praxi*. Roč. XXXII, č. 2, 2024. s. 311-332. E-ISSN 1805-2789. dostupné online: https://doi.org/10.5817/CPVP2024-2-5
5. JUREČKOVÁ, L. Úvahy nad účelem exekučního řízení a nad pozitivními závazky státu a vyplývajícími z garantovaných základních práv a svobod v kontextu zákona č. 286/2021 Sb. In *Právní rozhledy*. roč. 30, č. 15-16, s. 544-550 ISSN 1210-6410
6. KENNETT, W. *Civil Enforcement in Comparative Perspective: A Public Management Challenge.* Intersentia, 2021. ISBN 9781780688183. dostupné online: https://doi.org/10.1163/30504856-01201013
7. KOĽVEKOVÁ, V. Zmeny v civilnej exekúcii – donucovacie opatrenia. In *Studia Iuridica Cassoviensia*, roč. 12, č. 1, 2024. s. 125-141. ISSN 1339-3995. dostupné online https://doi.org/10.33542/SIC2024-1-08
8. KOĽVEKOVÁ, V. Sudcovská koncentrácia konania vo svetle budovania skutkového základu súdneho rozhodnutia v civilnom sporovom konaní. In *Studia Iuridica Cassoviensia*, roč. 9, č. 1, 2021. s. 34-43. ISSN 1339-3995. dostupné online https://doi.org/10.33542/SIC2021-1-03
9. KOĽVEKOVÁ, V. Vplyv procesnej aktivity sporových strán a uplatňovania sudcovskej koncentrácie konania na dokazovanie v civilnom sporovom konaní. In *Societas et Iurisprudentia*, roč. IX, č. 4, s. 79-101. ISSN 1339-5467. dostupné online https://sei.iuridica.truni.sk/archive/2021/04/SEI-2021-04-Studies-Kolvekova-Viktoria.pdf
10. KUŠNÍRIKOVÁ, M. Pasivita slabšej strany ako rozhodujúci determinant budovania skutkového základu súdneho rozhodnutia. In *Košické dni súkromného práva*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2024. s. 152-162. ISBN 978-80-8129-168-5
11. KUŠNÍRIKOVÁ, M. Konkurencia spôsobov budovania skutkového základu v civilnom sporovom konaní pri pasivite žalovaného. In *Studia Iuridica Cassoviensia*, roč. 12, č, 1, 2024. s. 142-157. ISSN 1339-3995. dostupné online https://doi.org/1 0.33542/SIC 2024-1-09
12. LAVICKÝ, P. a kol. *Moderní civilní proces.* Brno: Masarykova univerzita, 2017. 272 s. ISBN 978-80-21076-01-3
13. LÖWY, A. Zodpovednosť exekútora za škodu v súvislosti s výkonom jeho činnosti. In *Zo súdnej praxe.* roč. 23, č. 4, 2018. s. 145-157. ISSN 1335-177X
14. LUKÁČIKOVÁ, P. - ZÁMOŽÍK, J. *Vývojové tendencie princípov civilného procesu po rekodifikácii civilného práva procesného*. Bratislava: Veda, vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2016. 133 s. ISBN: 978-80-224-1568-2
15. MOLNÁR, P. On violation of the right to a fair trial by insufficient reasoning of the decision. In: *Studia iuridica cassoviensia* [online]. 2022, roč. 10, č. 1, s. 70-82. ISSN 1339-3995. dostupné online https://doi.org/10.33542/SIC2022-1-05
16. SVOBODA, K. *Dokazování*. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, 392 s. ISBN 978-80-7357-414-7
17. STRASSER, CH., WAMBACH, T. et al. Germany Law and Practice. In *Enforcement of Judgements 2023*. London: Chambers and Partners, 2023, s. 245-159

18. ŠÍNOVÁ, R., HAMUĽÁKOVÁ, K. Civil Procedure and Digital Technology: The Digitalization of the Judiciary and Civil Court Proceedings in the Czech Republic and Associated Problems. In *International and Comparative Law Review*. Roč. 23, č. 2 2023. s. 271-273. ISSN: 2464-6601. dostupné online DOI: https://doi.org/10.2478/iclr-2023-0024
19. ŠTEVČEK, M. A Kol. *Civilný sporový poriadok. 2. vydanie. Komentár*. Praha: C. H. BECK, 2022. 1752 s. ISBN: 978-80-7400-909-9
20. ŠTEVČEK, M. a kol. *Exekučný poriadok. Komentár*. 3. vydanie. Praha. C. H. Beck, 2018, 1072 s. ISBN: 978-80-7400-706-4
21. ZAHRADNÍKOVÁ, R. *Pojmové znaky civilního procesu*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. 279 s. ISBN 978-80-7380-538-8
22. Dôvodová správa k návrhu zákona č. 2/2017 Z.z.
23. Uznesenie Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 6 M Cdo/4/2011 zo dňa 8.8.2012
24. Uznesenie Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 7 Cdo 85/2013 zo dňa 9.4.2014, R 74/2019
25. Uznesenie Ústavného súdu SR, sp. zn. IV. ÚS 38/2020 zo dňa 17.6.2020
26. Uznesenie Ústavného súdu SR, sp. zn. II. ÚS 483/2023 zo dňa 24.10.2023
27. Uznesenie Ústavného súdu SR, sp. zn. IV. ÚS 106/2023 zo dňa 21.2.2023
28. Uznesenie Ústavného súdu SR, sp. zn. II. ÚS 483/2023 zo dňa 24.10.2023
29. Uznesenie Ústavného súdu SR, sp. zn. I. ÚS 55/2024 zo dňa 25.1.2024
30. Uznesenie Ústavného súdu SR, sp. zn. III. ÚS 220/2024 zo dňa 18.4.2024
31. Uznesenie Okresného súdu Banská Bystrica, sp. zn. 22Ek/2906/2021 zo dňa 22.8.2024
32. Uznesenie Okresného súdu Banská Bystrica, sp. zn. 41Ek/1395/2021 zo dňa 26.4.2024

KONTAKTNÉ ÚDAJE AUTORA

JUDr. Viktória Koľveková, PhD.
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9617-7713
odborná asistentka
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Právnická fakulta, Katedra občianskeho práva
Kováčska 26, 040 75 Košice
Telefónne číslo: +421 55 234 4165
E-mail: viktoria.kolvekova@upjs.sk

UDRŽITELNÝ ROZVOJ VEŘEJNÝCH FINANCÍ V PODMÍNKÁCH ČESKÉ REPUBLIKY

SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF PUBLIC FINANCES IN THE CZECH REPUBLIC

Michal Kozieł [1]

https://doi.org/10.33542/SIC2025-1-08

ABSTRAKT

Tento článek se zabývá problematikou udržitelného rozvoje ve vztahu k současné právní úpravě veřejných financí v České republice. Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti ukládá státu a územním samosprávným celkům povinnost dbát o zdravé a udržitelné veřejné finance. Cílem článku je pomocí provedené analýzy zhodnotit, jakým způsobem je tato „starost“ o zdravé a udržitelné veřejné finance v praxi realizována, zda jsou tyto požadavky skutečně naplňovány, a pokud tomu tak není, zda má veřejná moc k dispozici účinné donucovací prostředky k jejich vymáhání. Klíčovou roli zde hrají požadavky vyplývající z Cílů udržitelného rozvoje OSN (SDGs), které představují zásadní vodítko jak pro tvorbu veřejných politik, tak i pro jejich následné hodnocení. Problematika udržitelného rozvoje veřejných financí je významná nejen z teoretického, ale i praktického hlediska, a vyžaduje systematický přístup k jejímu řešení.

ABSTRACT

This article deals with the issue of sustainable development concerning the current legal regulation of public finances in the Czech Republic. The Act on Budgetary Responsibility Rules imposes an obligation on the state and territorial self-governing units to ensure healthy and sustainable public finances. The aim of this article is to evaluate, through the analysis, how this "concern" for healthy and sustainable public finances is implemented in practice, whether these requests are genuinely being achieved, and if not, whether public authorities have effective enforcement tools to ensure compliance. Key requirements stem from the United Nations Sustainable Development Goals (SDGs), which provide essential guidance for formulating public policies and their subsequent evaluation. The sustainable development of public finances is significant not only from a theoretical perspective but also in practice, requiring a systematic approach to its resolution.

I. ÚVOD

Veřejné finance hrají v moderních státech klíčovou roli. Ovlivňují totiž nejen fungování veřejných institucí, poskytování veřejných služeb a činnost veřejného sektoru jako celku, ale mají také zásadní vliv na celkovou ekonomickou stabilitu země, a s tím spojenou důvěru investorů a mezinárodních finančních institucí. Fiskální politika a způsob, jakým je spravována, má přímý dopad na hospodářský růst, inflaci, úroveň zaměstnanosti i sociální spravedlnost. Nesprávně nastavená fiskální politika může vést k nadměrnému zadlužování, což následně zvyšuje riziko finančních krizí a oslabuje schopnost státu plnit své závazky vůči občanům.

Udržitelný rozvoj veřejných financí je klíčovým tématem nejen v České republice, ale hlavně na mezinárodní úrovni, kde je stále více vnímán jako nezbytný předpoklad pro zajištění

[1] Dr., Mgr., Ph.D., Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta, Česká republika
Palacký University Olomouc, Faculty of Law, Czech Republic.

dlouhodobé ekonomické stability, sociální spravedlnosti a ochrany životního prostředí. Toto téma je součástí širšího rámce udržitelného rozvoje vymezeného Organizací spojených národů prostřednictvím cílů udržitelného rozvoje (Sustainable Development Goals). Udržitelné veřejné finance, které jsou jedním z klíčových pilířů tohoto rámce, představují schopnost státu udržovat stabilní fiskální politiku, která zohledňuje nejen současné potřeby, ale také nezatěžuje budoucí generace nadměrným dluhem či neudržitelnými rozpočtovými schodky.

Cílem tohoto článku je vymezit právní a institucionální rámec, který upravuje pravidla rozpočtové odpovědnosti v České republice, a zjistit, zda tento rámec přispívá k dosažení cílů udržitelného rozvoje. Na základě těchto zjištění si dále autor klade za cíl zhodnocení, do jaké míry je snaha o zdravé a udržitelné veřejné finance realizována v praxi, a pokud tomu tak není, zda má veřejná moc k dispozici účinné donucovací prostředky k jejich vymáhání. Základní hypotézou stanovenou v rámci realizovaného výzkumu byl předpoklad, že zakotvení pravidel rozpočtové odpovědnosti v českém právním řádu podporuje dosažení cílů udržitelného rozvoje. Dílčí zkoumanou hypotézou bylo tvrzení, že zavedení pravidel rozpočtové odpovědnosti na ústavní úrovni by mohlo daleko lépe naplňovat požadavek udržitelného rozvoje veřejných financí v České republice.

Pro dosažení stanoveného cíle byly využity metody vědecké práce založené především na hodnocení primárních zdrojů, tedy právních aktů, dále východisek obsažených v odborných textech, ke kterým dospěla teorie a praxe, a odborných materiálů publikovaných příslušnými institucemi. Pomocí metod dedukce, analýzy a syntézy byly získané informace následně vyhodnocovány a bylo s nimi dále pracováno v textu. Při psaní článku byly dále analyzovány statistické údaje zveřejňované oficiálními autoritami. Analýza východisek odborné literatury byla využívána zejména v první části článku pro vymezení základních pojmů, konkrétně pak udržitelného rozvoje, rozpočtové odpovědnosti a pravidel rozpočtové odpovědnosti. Konkrétní pravidla rozpočtové odpovědnosti platná v České republice jsou výsledkem zejména analýzy primárních právních předpisů. Základním právním předpisem v této oblasti je zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti“), který stanovuje limity pro státní rozpočet a rozpočty územních samosprávných celků. Tento zákon byl přijat v reakci na potřebu zavést přísnější kontrolu nad veřejnými financemi, zejména s ohledem na dluhovou krizi v eurozóně, která výrazně ovlivnila ekonomiky některých evropských států. Výsledky analýzy primárních statistických údajů, zejména Eurostatu a Českého statistického úřadu, ve spojení s metodou časové komparace jednotlivých statistických údajů pak byly využity pro zpracování kapitoly věnované praktickým aspektům rozpočtové odpovědnosti v České republice, kdy takto získané údaje byly také konfrontovány s teoretickými aspekty vymezenými v první části článku.

Problematika udržitelného rozvoje je v poslední době fenoménem, kterému se na obecné úrovni věnuje mnoho autorů. Obecně o udržitelném rozvoji pojednávají podrobně např. Giddings[2], Abrahams[3] nebo Rayhan[4]. Tito autoři vymezují pojem udržitelného rozvoje jako takový a stanoví jeho základní principy. Na jednotlivé cíle udržitelného rozvoje se blíže

[2] GIDDINS, Bob; HOPWOOD, Bill and O'BRIEN, Geoff. Environment, economy and society: fitting them together into sustainable development. [online]. 12.12.2024. *Sustainable Development*, vol. 10, issue 4, November 2002, s. 187–196. [Accessed 28 December 2024] DOI 10.1002/sd.199. Available from: https://doi.org/10.1002/sd.199.

[3] Abrahams, Gareth. Constructing definitions of sustainable development. *Smart and Sustainable Built Environment*. Vol. 6, No. 1, s. 34–47. [Accessed 29 December 2024]. DOI 10.1108/SASBE-03-2017-0009. Available from: https://doi.org/10.1108/SASBE-03-2017-0009.

[4] RAYHAN, Abu. *The Role of AI in Sustainable Development: Opportunities and Challenges*. [Accessed 23 December 2024] DOI 10.13140/RG.2.2.20993.02407. Available from: https://doi.org/10.13140/RG.2.2.20993.02407.

zaměřují ve svých článcích týmy pod vedením Dentinho[5], Rendtorffa[6] a Subramaniama[7], kdy podrobně rozebírají jednotlivé cíle udržitelného rozvoje ve vztahu k různým oblastem. V předkládaném článku dochází k prolínání dvou základních témat, která spolu úzce souvisí, tedy udržitelného rozvoje na straně jedné, a veřejných financí, fiskální politiky a rozpočtové odpovědnosti na straně druhé. Tomuto spojení se v odborné literatuře blíže věnuje Blanchard,[8] který podmiňuje otázku udržitelnosti fiskální politikou a omezováním veřejného zadlužování. Udržitelnost veřejných financí také označuje jako fiskální udržitelnost. Buiter[9] zase stanoví jako podmínku udržitelnosti fiskální politiky zachování poměru čistého jmění vládních institucí k HDP na současné úrovni. Z českých autorů se fiskální udržitelnosti věnuje např. Krejdl[10] v pracovním dokumentu vypracovaném pro Českou národní banku. Obecně mnoho prostoru je tomuto tématu věnováno ve studiích vypracovávaných nadnárodními organizacemi, zejména pak Organizací pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD), Mezinárodním měnovým fondem (IMF) nebo Evropskou komisí.[11] Zatímco v případě zahraniční odborné literatury je rozpočtová odpovědnost, a s ní spojené zavádění fiskálních pravidel, dlouhodobě zkoumaným tématem, v České republice se těmto otázkám, zejména s ohledem na zavedení právní úpravy rozpočtové odpovědnosti do českého právního řádu teprve v roce 2017, věnuje zvýšená pozornost zejména v posledních letech. Komplexně se otázkám rozpočtové odpovědnosti věnuje Blažek a Mrkývka[12], kteří řadí rozpočtovou odpovědnost do širší kategorie fiskální odpovědnosti. Boháč[13] zmiňuje rozpočtovou odpovědnost jako projev některých rozpočtových principů, který je následně formulován v podobě pravidel rozpočtové odpovědnosti. Z pohledu územních samosprávných celků a dopadů na právo obcí na samosprávu se otázce rozpočtové

---

5 DENTINHO, Tomaz Ponce et al. Sustainabe Development Goals. People and places chose what they do not have. In PASCARIU, Gabriela C.; Ţigănaşu, Ramona; KOURTIT, Karima and NIJKAMP, Peter eds. *Resilience and Regional Development*. Edward Elgar Publishing, 2023. P. 169–189. ISBN 978 1 03531 4041. DOI 10.4337/9781035314058.00016. Available from: https://doi.org/10.4337/9781035314058.00016.

6 RENDTORFF, Jacob D. Sustainable Development Goals and progressive business models for economic transformation. *Local Economy*. 2019, vol. 34, issue 6, p. 510-524. ISSN 0269-0942. DOI: 10.1177/0269094219882270. Available from: https://doi.org/10.1177/0269094219882270.

7 SUBRAMANIAM, Nava et al. Sustainable development goal reporting: Contrasting effects of institutional and organisational factors. *Journal of Cleaner Production*. 2023, vol. 411, ISSN 0959-6526. DOI 10.1016/j.jclepro.2023.137339. Available from: https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2023.137339.

8 BLANCHARD, Olivier J. et al. *The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question*. NBER Working Paper No. R1547. [Accessed 14 January 2025]. Available from: https://ssrn.com/abstract=227461.

9 BUITER, Willem H.; PERSSON, Torsten and MINFORD, Patrick. A Guide to Public Sector Debt and Deficits. *Economic Policy*. 1985, Vol. 1, No. 1pp. 13-79. ISSN 0266-4658. DOI 10.2307/1344612. [Accessed 16 January 2025]. Available from: https://doi.org/10.2307/1344612.

10 KREJDL, Aleš. *Fiscal Sustainability-Definition, Indicators and Assessment of Czech Public Finance Sustainability*. Working paper series 3. Czech National Bank. 2003. [Accessed 28 December 2024]. Available from: https://www.cnb.cz/en/economic-research/research-publications/cnb-working-paper-series/Fiscal-Sustainability-Definition-Indicators-and-Assessment-of-Czech-Public-Finance-Sustainability-00001.

11 Např. DE SOYRES, Constance; KAWAI, Reina and WANG, Mengxue. Public Debt and Real GDP: Revisiting the Impact. *IMF Working Paper WP/22/76*, International Monetary Fund, Washington DC. [Accessed 29 December 2024]. ISBN 9798400207082. DOI 10.5089/9798400207082.001. Available from: https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/04/29/Public-Debt-and-Real-GDP-Revisiting-the-Impact-517449; OECD. *Fiscal Sustainability of Health Systems: How to Finance More Resilient Health Systems When Money Is Tight?* OECD Publishing, Paris, 2024. ISBN 978-92-64-47608-0. DOI 10.1787/880f3195-en. Available from: https://doi.org/10.1787/880f3195-en; nebo European Commission. *National Expenditure Rules in the EU: An Analysis of Effectiveness and Compliance*. Discussion paper 124. European economy 2020. ISSN 2443-8022.

12 MRKÝVKA, Petr; BLAŽEK, Jiří; TOMÁŠKOVÁ, Eva a SCHWEIGL, Johan. *Vybrané právní otázky fiskální odpovědnosti státu*. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity; sv. č. 700. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 31. ISBN 978-80-210-9771-1.

13 BOHÁČ, Radim. *Rozpočtová odpovědnost*. In: KARFÍKOVÁ, Marie. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Právní monografie. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 141-142. ISBN 978-80-7552-935-0.

odpovědnosti věnuje Kohajda[14]. Aktuálně Kozieł[15] pak označuje rozpočtovou odpovědnost a pravidla rozpočtové odpovědnosti již jako nedílnou součást rozpočtového práva.

Důležitost rozpočtové odpovědnosti a udržitelného rozvoje veřejných financí vyplývá také z toho, že státy čelí stále složitějším výzvám, včetně stárnutí populace, změny klimatu a potřeby investic do inovací a digitální transformace. Tyto problémy vyžadují značné finanční prostředky, což klade zvýšené nároky na efektivní řízení veřejných financí. Udržitelnost veřejných financí tedy není pouze otázkou současného rozpočtového hospodaření, ale také otázkou dlouhodobého plánování a investic do oblastí, které mohou zajistit budoucí ekonomický růst a stabilitu.

II. UDRŽITELNÝ ROZVOJ

Pojem udržitelný rozvoj byl poprvé použit relativně nedávno, nicméně postupně nabírá na důležitosti, a již nyní je snaha o dosažení udržitelného rozvoje nedílnou součástí našeho každodenního života. Udržitelný rozvoj je totiž takový druh rozvoje, který se snaží odstranit nebo zmírnit negativní projevy dosavadního způsobu vývoje lidské společnosti. Komise Brundtlandové (Světová komise OSN pro životní prostředí a rozvoj) vymezila v roce 1987 poprvé pojem ekonomický rozvoj. Ten chápala tak, že " *Udržitelný rozvoj usiluje o naplňování potřeb a aspirací současné generace, aniž by byla ohrožena schopnost budoucích generací naplňovat jejich vlastní potřeby*".[16] Giddings k tomu dodává, že k debatě o udržitelném rozvoji se dále přidává také debata o vztahu mezi socioekonomickými a environmentálními otázkami.[17] Abrahams se pro změnu zmiňuje o tom, že udržitelný rozvoj má schopnost balancovat potřeby dneška, zatímco nevyčerpáváme potřebu surovin pro pozdější generace.[18] Jak dále zmiňuje Světová komise OSN pro životní prostředí a rozvoj, „*Životní prostředí a rozvoj nejsou oddělené výzvy; jsou neoddělitelně propojeny*".[19] Lze rovněž souhlasit s tím, že udržitelný rozvoj zahrnuje tři vzájemně propojené rozměry, a to ekonomický, environmentální a sociální.[20]
V roce 2015 Valné shromáždění OSN přijalo Agendu udržitelného rozvoje 2030, jejíž součástí bylo vymezení celkem 17 cílů udržitelného rozvoje uvedených níže, díky kterým mělo dojít k vyváženému ekonomickému, sociálnímu a environmentálnímu rozvoji.[21] Mezi tyto cíle udržitelného rozvoje podle OSN řadíme cíle pojmenované následovně: konec chudoby; konec hladu; zdraví a kvalitní život; kvalitní vzdělání; rovnost mužů a žen; pitná voda, kanalizace; dostupné a čisté energie; důstojná práce a ekonomický růst; průmysl, inovace a infrastruktura;

---

14 KOHAJDA, Michael. Rozpočtová odpovědnost vs. Právo obcí na samosprávu. *Daně a finance*. 2018, č. 1, ročník 17, s. 9-14. ISSN 1801-6006.

15 KOZIEŁ. Michal. *Rozpočtová odpovědnost*. In: HRUBÁ SMRŽOVÁ, Petra a MRKÝVKA, Petr. *Finanční a daňové právo*. 4. aktualizované a rozšířené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2024, s. 139. ISBN 978-80-7380-944-7.

16 *Our common future*. Oxford: Oxford University Press, 1987, s. 39. ISBN 0-19-282080-X.

17 GIDDINS, Bob; HOPWOOD, Bill and O'BRIEN, Geoff. Environment, economy and society: fitting them together into sustainable development. [online]. 12.12.2024. *Sustainable Development*, vol. 10, issue 4, November 2002, s. 187–196. [Accessed 28 December 2024] DOI 10.1002/sd.199. Available from: https://doi.org/10.1002/sd.199.

18 ABRAHAMS, Gareth. Constructing definitions of sustainable development. Smart and Sustainable Built Environment. Vol. 6, No. 1, s. 34–47. [Accessed 29 December 2024]. DOI 10.1108/SASBE-03-2017-0009. Available from: https://doi.org/10.1108/SASBE-03-2017-0009.

19 *Our common future*. Oxford: Oxford University Press, 1987, s. 48. ISBN 0-19-282080-X.

20 RAYHAN, Abu. The Role of AI in Sustainable Development: Opportunities and Challenges. [Accessed 23 December 2024] DOI 10.13140/RG.2.2.20993.02407. Available from: https://doi.org/10.13140/RG.2.2.20993.02407.

21 FONSECA, Luis Miguel; DOMINGUES, José Pedro and DIMA, Alina Mihaela. Mapping the Sustainable Development Goals Relationships. Sustainability, Vol. 12, Issue 8, 3359. [Accessed 23 December 2024]. DOI 10.3390/su12083359. Available from: https://doi.org/10.3390/su12083359.

méně nerovností; udržitelná města a obce; odpovědná výroba a spotřeba; klimatická opatření; život ve vodě; život na souši; mír, spravedlnost a silné instituce; partnerství ke splnění cílů.[22]

Podmínkou pro dosažení většiny stanovených cílů udržitelného rozvoje je zajištění stabilního systému soustavy orgánů veřejné moci, a s tím jde ruku v ruce požadavek na udržitelný rozvoj veřejných financí, které jsou nezbytným předpokladem pro realizaci těchto cílů. Jako příklad lze uvést cíl číslo 8 nazvaný důstojná práce a ekonomický růst a cíl číslo 9 označovaný jako průmysl, inovace a infrastruktura, které se týkají přímého ekonomického růstu, zatímco např. cíl číslo 12 nazvaný odpovědná spotřeba a výroba a cíl číslo 13 nazvaný klimatická opatření se vztahují k udržitelnému využívání veřejných zdrojů. Jak již však bylo uvedeno výše, s požadavkem na udržitelný rozvoj veřejných financí souvisí i další vymezené cíle.

III. ROZPOČTOVÁ ODPOVĚDNOST

Jedním ze způsobů, jak dosáhnout dlouhodobě zdravých a udržitelných veřejných financí, je zavedení do národních právních řádů požadavku na tzv. rozpočtovou odpovědnost. Tento požadavek souvisí s odpovědným hospodařením veřejných institucí a měl by vést k postupnému snižování veřejného zadlužení a dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí. Rozpočtová odpovědnost je součástí tzv. fiskální odpovědnosti, kterou vymezuje Mrkývka jako „*poměrně složitý problém vycházející ze samotné složitosti vymezení státu, odpovědnosti či zodpovědnosti jako specifického sociálního vztahu a konečně široce pojatého fisku, účelem, jehož existence je zajištění materiální existence státu*.“[23] Základem je tedy předpoklad, že se stát bude v oblasti veřejných financí chovat zodpovědně ve vztahu k budoucím generacím.[24]

Obecně lze říci, že v souladu se základními zásadami rozpočtového práva vymezenými v rámci finančněprávní teorie by měly být veřejné rozpočty schvalovány jako dlouhodobě vyrovnané, a prostředky v nich alokované by měly být využívány efektivně a hospodárně, k čemuž mají napomoci právě pravidla rozpočtové odpovědnosti. Cílem právní úpravy rozpočtové odpovědnosti je tedy „*zlepšení celkového hospodaření sektoru veřejných institucí v České republice, posílení transparentnosti a efektivnosti veřejných financí a ve výsledku také podpora konkurenceschopnosti české ekonomiky*“.[25] Stát a územní samosprávné celky by tedy podle pravidel rozpočtové odpovědnosti měly dbát o zdravé a udržitelné veřejné finance. Nesmí však zapomínat ani na podporu hospodářského a společenského vývoje, zaměstnanost a mezigenerační soudržnost.[26]

IV. PRAVIDLA ROZPOČTOVÉ ODPOVĚDNOSTI V ČESKÉ REPUBLICE

1. Právní rámec rozpočtové odpovědnosti v České republice

Pravidla rozpočtové odpovědnosti se podařilo do českého právního řádu včlenit v roce 2017 poté, co se stal tento požadavek součástí právních předpisů Evropské unie prostřednictvím směrnice Rady č. 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce

[22] Viz OSN. *Cíle udržitelného rozvoje*. [Accessed 19 February 2025]. Available from: https://osn.cz/osn/hlavni-temata/cile-udrzitelneho-rozvoje-sdgs/.

[23] MRKÝVKA, Petr; BLAŽEK, Jiří; TOMÁŠKOVÁ, Eva a SCHWEIGL, Johan. *Vybrané právní otázky fiskální odpovědnosti státu*. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity; sv. č. 700. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 31. ISBN 978-80-210-9771-1.

[24] Tamtéž.

[25] HRUBÁ SMRŽOVÁ, Petra a MRKÝVKA, Petr. *Finanční a daňové právo*. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020, s. 82. ISBN 978-80-7380-796-2.

[26] HRUBÁ SMRŽOVÁ, Petra a MRKÝVKA, Petr. *Finanční a daňové právo*. 4. aktualizované a rozšířené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2024, s. 139. ISBN 978-80-7380-944-7.

členských států. V roce 2020 pak byl systém pravidel rozpočtové odpovědnosti v České republice doplněn o Smlouvu o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii.[27]

Na národní úrovni je součástí českého právního řádu od února 2017 zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti"), a dále zákon č. 24/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím právní úpravy rozpočtové odpovědnosti. Součástí návrhu balíčku právních předpisů vztahujících se k rozpočtové odpovědnosti byl rovněž Ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti, který však nakonec neprošel legislativním procesem a nestal se tedy součástí českého právního řádu.

Klíčové pro vymezení pravidel rozpočtové odpovědnosti je určení, na jaké instituce se budou tato pravidla vztahovat. Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti vymezuje zvláštní pojem „veřejná instituce" v sektoru veřejných institucí, kterým se rozumí mezi jinými stát, organizační složka státu a zařízení státu, které má obdobné postavení jako organizační složka státu, státní příspěvková organizace, státní fond, veřejná výzkumná instituce, veřejná vysoká škola, zdravotní pojišťovna, územní samosprávný celek, dobrovolný svazek obcí, příspěvková organizace zřízená územním samosprávným celkem, dobrovolným svazkem obcí, nebo městskou částí hlavního města Prahy, právnická osoba, jejímž zakladatelem nebo zřizovatelem je jiná veřejná instituce splňující podmínky v zákoně, a nakonec i jiný ekonomický subjekt, který splňuje znaky instituce sektoru vládních institucí.[28]

2. Pravidla rozpočtové odpovědnosti v České republice

Pro pravidla rozpočtové odpovědnosti se vžil pojem fiskální pravidla.[29] Obecně lze konstatovat, že fiskální pravidla by měla směřovat k dosažení rozpočtově odpovědného hospodaření veřejných rozpočtů. Fiskální pravidla lze rozdělit na numerická fiskální pravidla a institucionální fiskální pravidla.[30] Jak již sám název napovídá, numerická fiskální pravidla obsahují zpravidla nějaký číselně vyjádřený limit zahrnutý do obecných zásad, podle kterých by měly postupovat veřejné instituce, zatímco institucionální fiskální pravidla předpokládají vytvoření institucionálního rámce k zajištění dodržování pravidel rozpočtové odpovědnosti obecně.

Mezi základní pravidla rozpočtové odpovědnosti v České republice můžeme zařadit povinnost veřejné instituce sestavovat nejen rozpočet na rozpočtový rok, ale také střednědobý výhled rozpočtu na nejméně další 2 následující rozpočtové roky. Dosavadní právní úprava tuto povinnost stanovila státu a územním rozpočtům (rozpočtům územních samosprávných celků, svazků obcí, městských částí a nebo obvodů)[31]. Nově tak tato povinnost od roku 2017 platí pro všechny instituce sektoru veřejných institucí vymezené výše. Velmi důležitou povinností je povinnost Ministerstva financí zveřejňovat informace o dodržování pravidel rozpočtové odpovědnosti veřejnými institucemi.[32] Součástí povinnosti zveřejňovat informace je rovněž

[27] Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 46/2020 Sb. m. s. o přístupu České republiky ke Smlouvě o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii mezi Belgickým královstvím, Bulharskou republikou, Dánským královstvím, Spolkovou republikou Německo, Estonskou republikou, Irskem, Řeckou republikou, Španělským královstvím, Francouzskou republikou, Italskou republikou, Kyperskou republikou, Lotyšskou republikou, Litevskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím, Maďarskem, Maltou, Nizozemským královstvím, Rakouskou republikou, Polskou republikou, Portugalskou republikou, Rumunskem, Republikou Slovinsko, Slovenskou republikou, Finskou republikou a Švédským královstvím.

[28] Viz § 3 Zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

[29] Např. KOZIEŁ, Michal. Pravidla rozpočtové odpovědnosti územních samosprávných celků. *Daně a finance*. 2023, č. 245, ročník 22, s. 4-9. ISSN 1801-6006.

[30] HRUBÁ SMRŽOVÁ, Petra a MRKÝVKA, Petr. *Finanční a daňové právo*. 4. aktualizované a rozšířené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2024, s. 142. ISBN 978-80-7380-944-7.

[31] Srov. § 1 Zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

[32] §§ 6 a 7 Zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

povinnost zveřejňovat makroekonomické a fiskální prognózy a povinnost ministerstva sestavit rozpočtovou strategii sektoru veřejných institucí.

Významným nástrojem pro dosažení rozpočtové odpovědnosti je stanovení celkových výdajů sektoru veřejných institucí. Ministerstvo financí stanoví částku celkových výdajů sektoru veřejných institucí jako součet částek nejvýše 1 % prognózovaného nominálního hrubého domácího produktu a prognózovaných celkových konsolidovaných příjmů sektoru veřejných institucí upravených o vliv hospodářského cyklu a o vliv jednorázových a přechodných operací na příslušný následující rozpočtový rok.[33] V roce 2020 došlo k rozvolnění tohoto pravidla v důsledku pandemie COVID-19, nicméně cílem je postupně opět tato pravidla zpřísňovat tak, aby do roku 2031 bylo opět dosaženo střednědobého rozpočtového cíle odpovídajícího strukturálnímu deficitu 0,75% hrubého domácího produktu.[34]

Důležitá jsou rovněž dvě stanovená dluhová pásma v hodnotě 55 % hrubého domácího produktu a 60 % hrubého domácího produktu. V případě, že dluh sektoru veřejných institucí[35] po odečtení rezervy peněžních prostředků při financování státního dluhu dosáhne 55 % hrubého domácího produktu, aktivují se opatření vedoucí k dlouhodobě udržitelnému stavu veřejných financí. Mezi tato opatření patří např. povinnost vlády předložit Poslanecké sněmovně návrh a střednědobý výhled státního rozpočtu a rozpočtu státních fondů, které vedou k dlouhodobě udržitelnému stavu veřejných financí, povinnost vlády předložit Poslanecké sněmovně návrhy vyrovnaných rozpočtů zdravotních pojišťoven nebo povinnost územního samosprávného celku schválit rozpočet na následující rok jako vyrovnaný nebo přebytkový.[36] Ještě přísněji pak zákon přistupuje k situaci, kdy dosáhne výše dluhu sektoru veřejných institucí více než 60 % nominálního hrubého domácího produktu. V takovém případě je vláda povinna dále navrhnout opatření vedoucí ke snížení této výše.

3. Institucionální fiskální pravidla

V rámci institucionálního zabezpečení byly zavedeny tři orgány, Národní rozpočtová rada, Úřad Národní rozpočtové rady a Výbor pro rozpočtové prognózy. Národní rozpočtová rada jakožto nejdůležitější z nich je nezávislý orgán dohlížející na dodržování pravidel rozpočtové odpovědnosti.[37] Má tři členy – předsedu voleného Poslaneckou sněmovnou na návrh vlády a dva členy volené Sněmovnou na návrh Senátu a České národní banky. Předseda je volen na 6 let, může se účastnit jednání vlády, Poslanecké sněmovny, Senátu a jejich orgánů s právem poradního hlasu. Rada hodnotí plnění fiskálních pravidel, sleduje hospodaření veřejných institucí, stanovuje výši dluhu a vypracovává zprávy o udržitelnosti financí. Má právo vyžadovat informace a spolupráci od veřejných institucí, které jsou povinny je poskytnout. Pro zajištění její činnosti byl zřízen Úřad Národní rozpočtové rady, který plní administrativní a organizační úkoly.

4. Pravidla pro územní samosprávné celky

Samostatnou kapitolu tvoří pravidla rozpočtové odpovědnosti pro územní samosprávné celky. Kromě obecného pravidla, že územní samosprávné celky mají dbát o zdravé a udržitelné veřejné finance, je pro územní samosprávné celky v České republice zásadní požadavek na vyrovnané rozpočty při dosažení výše dluhu sektoru veřejných institucí nejméně 55 % nominálního hrubého domácího produktu. Požadavek na vyrovnaný rozpočet je stanoven také

[33] § 10 odst. 1 Zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

[34] Důvodová zpráva k zákonu č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů.

[35] Výše dluhu sektoru veřejných institucí po odečtení rezervy peněžních prostředků při financování státního dluhu se stanoví jako procentní podíl dluhu sektoru veřejných institucí vzniklý do konce předchozího kalendářního roku na hrubém domácím produktu za předchozí kalendářní rok (více viz § 13 Zákona a o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

[36] § 14 Zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

[37] §§ 21–33 Zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

jako obecné pravidlo v zákoně o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.[38] Tento zákon však připouští i možnost sestavení schodkového rozpočtu. V takovém případě ale platí, že sestavení schodkového rozpočtu má být pouze výjimečné a musí být vždy zajištěno, že vzniklý schodek bude možné pokrýt buď finančními prostředky z minulých let (tedy dříve naspořenými vlastními zdroji), nebo prostřednictvím návratných finančních zdrojů.[39] Třetím pravidlem rozpočtové odpovědnosti, které platí pro územní samosprávné celky, je tzv. dluhová brzda. Podobně jako v případě dluhových pásem uvedených výše, platí pro územní samosprávný celek, že by měl hospodařit tak, aby výše jeho dluhu nepřekročila 60 % průměru jeho příjmů za poslední 4 rozpočtové roky. Pokud dluh územního samosprávného celku překročí stanovenou hodnotu, je tento celek povinen v následujícím kalendářním roce snížit svůj dluh alespoň o 5 % z částky, která představuje rozdíl mezi výší jeho dluhu a hranicí 60 % průměrných příjmů za poslední čtyři rozpočtové roky. Pokud k požadovanému snížení dluhu nedojde, může ministerstvo financí rozhodnout o pozastavení převodu části výnosů z daní.[40] Zákon č. 234/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění pozdějších předpisů, následně vymezuje, že pozastaven může být převod podílu územního samosprávného celku na výnosu daně z přidané hodnoty a daně z příjmů právnických osob, s výjimkou daně z příjmů právnických osob, jejímž poplatníkem je příslušný územní samosprávný celek.[41] Z uvedeného vyplývá, že v případě nadměrného zadlužení územního samosprávného celku nelze rozhodnout o pozastavení převodu podílu územního samosprávného celku na výnosu daně z příjmů fyzických osob.

Kromě výše uvedených pravidel existují v České republice ještě další pravidla rozpočtové odpovědnosti, které jsou buď přímo upraveny v zákoně o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, nebo v jiných předpisech významných pro tuto oblast práva, jako je např. zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 234/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní. Nelze také zapomínat na předpis nejvyšší právní síly v České republice, tedy ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, který obsahuje základní východiska a principy, na kterých stojí rozpočtové právo v České republice.

V. PRAKTICKÉ ASPEKTY ROZPOČTOVÉ ODPOVĚDNOSTI V ČESKÉ REPUBLICE

Rozpočtová odpovědnost se promítá do mnoha oblastí v České republice. Pokud bychom měli rozdělit praktické dopady rozpočtové odpovědnosti, pak je samozřejmě na místě dělení na rozpočtovou odpovědnost na státní úrovni a rozpočtovou odpovědnost územních samosprávných celků. Z definice veřejné instituce je navíc zjevné, že pravidla rozpočtové odpovědnosti se nevztahují pouze na stát a územní samosprávné celky, které se logicky nabízí, ale okruh veřejných institucí, na které dopadají pravidla rozpočtové odpovědnosti, je mnohem širší. Na státní úrovni probíhá postupně snaha o konsolidaci veřejných financí, a to jak na straně výdajové, tak také na straně příjmové rozpočtu.

Klíčovým indikátorem, podle kterého je možné posuzovat, zda se veřejné finance vyvíjí v souladu s cíli udržitelného rozvoje, je dluh sektoru vládních institucí, který český zákonodárce označuje v Zákoně o pravidlech rozpočtové odpovědnosti jako dluh sektoru veřejných institucí Podle právních předpisů na úrovni Evropské unie je sektor vládních institucí definován jako „*institucionální jednotky, které jsou netržními výrobci, jejichž produkce je*

[38] Viz § 4 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

[39] RIGEL, Filip; BOUŠKA, Michal a MLYNÁŘ, Robin. *Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů: komentář*. Komentáře Wolters Kluwer. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 22. ISBN 978-80-7552-592-5.

[40] § 17 odst. 1 až odst. 3 Zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

[41] Konkrétně § 6a odst. 2 zákon č. 234/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění pozdějších předpisů.

určena pro individuální a kolektivní spotřebu a které jsou financovány z povinných plateb jednotek patřících do jiných sektorů, a rovněž institucionální jednotky, které se převážně zabývají přerozdělováním národního důchodu a bohatství".[42] Sektor vládních institucí (S.13) je dále rozdělen do čtyř subsektorů, konkrétně pak ústřední vládní instituce (S.1311), národní vládní instituce (S.1312), místní vládní instituce (S.1313) a fondy sociálního zabezpečení (S.1314). Zatímco do roku 2019 hospodařily vládní instituce v České republice odpovědně a dluh sektoru vládních institucí v poměru k hrubému domácímu produktu postupně klesal z hodnoty 44,9 % v roce 2013 až na hodnotu 29,6 % v roce 2019[43], aktuálně čelí veřejné finance zásadním výzvám spojeným s důsledky pandemie COVID-19, válkou na Ukrajině, energetickou krizí a s tím spojenou vysokou mírou inflace, které vytváří nebývalý tlak na dodržování udržitelného rozvoje veřejných financí. V roce 2020 a 2021 postupně stoupala hodnota dluhu sektoru vládních institucí z 29,6 % až na 42,9 %. Poté se podařilo mírně tuto hodnotu stabilizovat, avšak v roce 2022, opět čelily veřejné finance nebývalému tlaku, kdy hodnota dluhu vzrostla až na 43,5 %. Ještě na začátku roku 2024 dosahovala hodnota dluhu sektoru vládních institucí 43,4 % v poměru k hrubému domácímu produktu. Nyní se daří pomalu tento negativní jev stabilizovat.[44] Nutno podotknout, že Česká republika je na tom co do hodnoty dluhu sektoru vládních institucí v porovnání s ostatními zeměmi velmi dobře, avšak rizikem je dynamika, s jakou se tato hodnota dokáže meziročně zvyšovat.

Při neočekávaných událostech, kterým v posledních letech Česká republika čelila, má také vláda často snahu o rozvolnění stanovených pravidel rozpočtové odpovědnosti, aby nebyla svázána omezeními vyplývajícími z těchto pravidel. Příkladem může být rok 2020 a rozvolnění pravidel ve vztahu ke stanovení částky celkových výdajů sektoru veřejných institucí pro roky 2021-2027 v důsledku pandemie COVID-19.[45] Praxe tedy ukazuje, že v období hospodářských krizí je často nezbytné stanovené limity překračovat, což následně vyžaduje další opatření k návratu k fiskální disciplíně. Jediným fakticky omezujícím limitem tak zůstává dluhová brzda v podobě 60 % poměru výše dluhu k hrubému domácímu produktu, ve které jsou promítnuty zejména mezinárodní závazky České republiky.[46]

VI. VÝZVY PŘI DOSAHOVÁNÍ CÍLŮ UDRŽITELNÉHO ROZVOJE VE VEŘEJNÝCHFINANCÍCH

Cíle udržitelného rozvoje byly navrženy jako globální rámec, který by měl vést státy k přijetí politik a opatření směřujících k udržitelnému rozvoji v celé šíři. Významným nástrojem pro dosahování těchto cílů jsou veřejné finance. Ve vztahu k veřejným financím se jedná především o snahy o dlouhodobou fiskální stabilitu, která zohledňuje nejen ekonomický růst, ale také sociální a environmentální aspekty.[47] Pro Českou republiku je implementace těchto cílů výzvou zejména z důvodu napětí mezi potřebou stimulovat ekonomický růst a zároveň dodržovat

[42] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 549/2013 ze dne 21. května 2013 o Evropském systému národních a regionálních účtů v Evropské unii.

[43] Eurostat. General government gross debt (EDP concept), consolidated – quarterly data. [Accessed 27 December 2024] Available from: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tipsgo20/default/table?lang=en.

[44] Eurostat. General government gross debt (EDP concept), consolidated – quarterly data. [Accessed 27 December 2024] Available from: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tipsgo20/default/table?lang=en.

[45] KOZIEŁ, Michal a TYNIEWICKI, Marcin. Current Problems of Financial Law in Poland, and in the Czech Republic,Including Eff ects of the COVID-19 Pandemic. *Bialystok Legal Studies*. 2021, volume 26, nr 4, s. 53-72. ISSN 1689-7404. DOI 10.15290/bsp.2021.26.04.04. Available from: https://doi.org/10.15290/bsp.2021.26.04.04.

[46] Viz Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii nebo také KOTLIŃSKI, Kamil. Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union as an Instrument of Fiscal Policy Coordination in the European Union. Oeconomia Copernicana, Vol. 4, no. 2, pp. 5–20. [Accessed 23 December 2024] DOI 10.12775/OeC.2013.010. Available from: https://doi.org/10.12775/OeC.2013.010.

[47] MRKÝVKA, Petr; BLAŽEK, Jiří; TOMÁŠKOVÁ, Eva a SCHWEIGL, Johan. *Vybrané právní otázky fiskální odpovědnosti státu*. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity; sv. č. 700. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 53. ISBN 978-80-210-9771-1.

principy rozpočtové odpovědnosti a environmentální udržitelnosti. Například investice do infrastruktury a modernizace veřejných služeb, které by vedly k naplnění cílů udržitelného rozvoje, často vyžadují značné finanční prostředky, což může být v rozporu s potřebou udržet výdajové limity a zabránit nadměrnému zadlužení. Tento konflikt mezi krátkodobými fiskálními cíli a dlouhodobými závazky k udržitelnému rozvoji představuje zásadní problém pro politické vedení České republiky.[48]

Podobný problém, a de facto i výzvu pro zákonodárce, představuje vliv hospodářského cyklu na veřejné finance. Hospodářský cyklus a jeho výkyvy představují významnou výzvu pro udržitelné financování a plnění cílů rozpočtové odpovědnosti.[49] V dobách ekonomického růstu má stát přístup k vyšším daňovým příjmům, což umožňuje větší investice do rozvoje infrastruktury a veřejných služeb. Naopak v období hospodářské recese dochází ke snižování příjmů, zvyšování sociálních výdajů a často i k růstu veřejného dluhu, což oslabuje fiskální pozici státu. Hospodářský cyklus má také vliv na schopnost samospráv plnit své rozpočtové cíle. Menší obce a kraje jsou často závislé na daňových příjmech, které přímo reagují na ekonomický cyklus. Pokles těchto příjmů v době hospodářských krizí znamená pro mnohé samosprávy nutnost snižovat výdaje na základní veřejné služby nebo se zadlužovat, což dlouhodobě ohrožuje jejich finanční stabilitu.

Implementace pravidel rozpočtové odpovědnosti naráží také na různé politické překážky. Fiskální disciplína často stojí v kontrastu s politickými zájmy,[50] zejména v předvolebních obdobích, kdy vlády preferují zvyšování veřejných výdajů, aby získaly podporu voličů. Tato tendence vede k tomu, že pravidla rozpočtové odpovědnosti jsou v praxi mnohdy porušována nebo obcházena na úkor předvolebního boje a slibů potenciálním voličům, a to bez následných účinných sankcí. Uvedené vede k tomu, že vláda v roce, kdy se konají volby, zpravidla rezignují na odpovědné hospodaření s veřejnými prostředky na úkor vyššího zadlužení. Zásadním problémem je také skutečnost, že politické vedení často není ochotno přijímat nepopulární opatření, jako je snižování výdajů nebo zvyšování daní, která by byla nutná k dosažení fiskální rovnováhy, jelikož tím logicky ztrácí politické body. Politický cyklus a tlak na krátkodobé výsledky vedou k tomu, že dlouhodobé cíle udržitelného rozvoje bývají odsunuty na vedlejší kolej.

Významnou výzvu stanoví samotné institucionální zabezpečení pravidel rozpočtové odpovědnosti, konkrétně pak ve vztahu k sankcím. Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti sice obsahuje sankce za porušení rozpočtové odpovědnosti, ale dosavadní praxe ukazuje, že tyto sankce jsou zcela nedostatečné.[51] Snad jen na úrovni územních samosprávných celků je možné hovořit o určité míře donucovacího efektu sankcí, avšak ani zdaleka dostatečného. Kapitolou samou o sobě je zakotvení Národní rozpočtové rady jako nezávislého odborného orgánu působícího v oblasti fiskální a rozpočtové politiky, ale bez významnějších pravomocí. Byť Národní rozpočtová rada mnohdy vyjadřuje svůj nesouhlas s jednotlivými kroky politické reprezentace (zejména z důvodu rozpočtově neodpovědných zásahů), ve

---

48 Srov. DE SOYRES, Constance; KAWAI, Reina and WANG, Mengxue. Public Debt and Real GDP: Revisiting the Impact. *IMF Working Paper WP/22/76*, International Monetary Fund, Washington DC. [Accessed 29 December 2024]. ISBN 9798400207082. DOI 10.5089/9798400207082.001. Available from: https://www.imf.org/en/ Publications/WP/Issues/ 2022/04/29/Public-Debt-and-Real-GDP-Revisiting-the-Impact-517449.

49 Česká národní banka. Vliv hospodářské recese na veřejné finance v ČR. [Accessed 27 December 2024]. Available from: https://www.cnb.cz/cs/menova-politika/zpravy-o-inflaci/tematicke-prilohy-a-boxy/Vliv-hospodarske-recese-na-verejne-finance-v-CR.

50 Viz např. Národní rozpočtová rada. Česko v roce 2019 plnilo pravidla rozpočtové odpovědnosti, vláda si však svou fiskální politikou snížila prostor pro reakci v příštích letech. [Accessed 27 December 2024]. Available from: https://www.rozpoctovarada.cz/cesko-v-roce-2019-plnilo-pravidla-rozpoctove-odpovednosti-vlada-si-vsak-svou-fiskalni-politikou-snizila-prostor-pro-reakci-v-pristich-letech/.

51 Srov. KARFÍKOVÁ, Marie. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Právní monografie. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 141. ISBN 978-80-7552-935-0.

stávající právní úpravě neexistuje mechanismus, který by donutil vládu, aby respektovala tato doporučení. Ze strany Národní rozpočtové rady se tak velmi často jedná o boj s větrnými mlýny, který vyznívá naprázdno.

VII. ZÁVĚR

Požadavek na udržitelný rozvoj veřejných financí je dlouhodobě podmínkou pro fiskální stabilitu. Zatímco dříve se tento požadavek ať už přímo nebo nepřímo odvozoval ze základních principů, na kterých stojí finanční právo, v současné době od roku 2017 je přímo zakotven v českém právním řádu. Právním předpisem, prostřednictvím kterého tak bylo učiněno, je Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, stěžejní právní norma, pokud jde o rozpočtovou odpovědnost, fiskální pravidla, fiskální disciplínu a udržitelný rozvoj veřejných financí v souladu s požadavky transparentnosti a odpovědného hospodaření veřejných institucí. Udržitelný rozvoj veřejných financí totiž představuje klíčový pilíř dlouhodobé stability a rozvoje České republiky, a zavedení pravidel rozpočtové odpovědnosti do českého právního řádu, byť s výhradami, k tomuto přispívá, když tato pravidla působí na omezování zadlužení sektoru veřejných institucí. Lze tedy konstatovat, že základní hypotéza vymezená v úvodu tohoto článku, tedy že zakotvení pravidel rozpočtové odpovědnosti v českém právním řádu podporuje dosažení cílů udržitelného rozvoje, byla potvrzena.

Praktická realizace těchto pravidel však naráží na četné výzvy jako jsou krátkodobé zájmy vládnoucí většiny spojené s volebním obdobím, vliv hospodářského cyklu a krizových situací na jejich dodržování, a v neposlední řadě také otázka institucionálního zabezpečení a nedostatečného sankčního systému. Národní rozpočtová rada sice hraje významnou roli při monitorování a vyhodnocování dodržování fiskálních pravidel, jak bylo uvedeno výše, nicméně absence efektivních donucovacích mechanismů oslabuje její schopnost vynutit si dodržování pravidel, což je oblast, která vyžaduje legislativní i institucionální posílení.

Postupně se tak projevují nedostatky v právní úpravě rozpočtové odpovědnosti, zejména pak nepřijetí původně plánované tzv. finanční ústavy, tedy návrhu Ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti, který by upravil základní pravidla rozpočtové odpovědnosti na ústavní úrovni, a zajistil by jim tak daleko vyšší míru stability a jistoty. Tímto by byl daleko lépe naplňován požadavek udržitelného rozvoje veřejných financí v České republice V návaznosti na dílčí hypotézu stanovenou v úvodu, tedy že zavedení pravidel rozpočtové odpovědnosti na ústavní úrovni by mohlo daleko lépe naplňovat požadavek udržitelného rozvoje veřejných financí v České republice, lze uvést, že i tato hypotéza byla s ohledem na výše uvedené potvrzena.

Je tedy možné říci, že cíl článku spočívající ve vymezení právního a institucionálního rámce, který upravuje pravidla rozpočtové odpovědnosti v České republice, a zjištění, zda tento rámec přispívá k dosažení cílů udržitelného rozvoje, a dále ve zhodnocení, do jaké míry je snaha o zdravé a udržitelné veřejné finance realizována v praxi, a pokud tomu tak není, zda má veřejná moc k dispozici účinné donucovací prostředky k jejich vymáhání, byl v tomto článku naplněn.

Závěrem je třeba konstatovat, že udržitelný rozvoj veřejných financí není pouze formálním požadavkem rozpočtově odpovědného chování, ale zahrnuje i širší ekonomické, sociální a environmentální aspekty. Pro dosažení dlouhodobé fiskální stability bude nutné nejen dodržovat stávající právní rámec, ale také průběžně jej přizpůsobovat měnícím se ekonomickým a společenským podmínkám. Úspěšné naplnění cílů udržitelného rozvoje si vyžádá kombinaci odpovědného řízení veřejných financí, transparentnosti, politické odvahy a aktivního zapojení všech relevantních institucí.

KĽÚČOVÉ SLOVÁ

rozpočtová odpovědnost, udržitelnost, udržitelný rozvoj, veřejné finance, Česká republika

KEY WORDS
fiscal responsibility, sustainability, sustainable development, public finances, the Czech Republic

BIBLIOGRAPHY

1. ABRAHAMS, Gareth. Constructing definitions of sustainable development. *Smart and Sustainable Built Environment*. Vol. 6, No. 1, s. 34–47. [Accessed 29 December 2024]. DOI 10.1108/SASBE-03-2017-0009. Available from: https://doi.org/10.1108/SASBE-03-2017-0009.
2. BLANCHARD, Olivier J. et al. *The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question*. NBER Working Paper No. R1547. [Accessed 14 January 2025]. Available from: https://ssrn.com/abstract=227461.
3. BUITER, Willem H.; PERSSON, Torsten and MINFORD, Patrick. A Guide to Public Sector Debt and Deficits. *Economic Policy*. 1985, Vol. 1, No. 1,pp. 13-79. ISSN 0266-4658. DOI 10.2307/1344612. [Accessed 16 January 2025]. Available from: https://doi.org/10.2307/1344612.
4. Česká národní banka. Vliv hospodářské recese na veřejné finance v ČR. [Accessed 27 December 2024]. Available from: https://www.cnb.cz/cs/menova-politika/zpravy-o-inflaci/tematicke-prilohy-a-boxy/Vliv-hospodarske-recese-na-verejne-finance-v-CR.
5. DENTINHO, Tomaz Ponce et al. Sustainabe Development Goals. People and places chose what they do not have. In PASCARIU, Gabriela C.; Ţigănaşu, Ramona; KOURTIT, Karima and NIJKAMP, Peter eds. *Resilience and Regional Development*. Edward Elgar Publishing, 2023. P. 169–189. ISBN 978 1 03531 4041. DOI 10.4337/9781035314058.00016. Available from: https://doi.org/10.4337/9781035314058.00016.
6. Důvodová zpráva k zákonu č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů.
7. European Commission. *National Expenditure Rules in the EU: An Analysis of Effectiveness and Compliance*. Discussion paper 124. European economy 2020. ISSN 2443-8022.
8. Eurostat. General government gross debt (EDP concept), consolidated – quarterly data. [Accessed 27 December 2024] Available from: https://ec.europa.eu/eurostat/data browser/view/tipsgo20/default/table?lang=en.
9. FONSECA, Luis Miguel; DOMINGUES, José Pedro and DIMA, Alina Mihaela. Mapping the Sustainable Development Goals Relationships. Sustainability, Vol. 12, Issue 8, 3359. [Accessed 23 December 2024]. DOI 10.3390/su12083359. Available from: https://doi.org/10.3390/su12083359.
10. GIDDINGS, Bob; HOPWOOD, Bill and O'BRIEN, Geoff. Environment, economy and society: fitting them together into sustainable development. [online]. 12.12.2024. *Sustainable Development*, vol. 10, issue 4, November 2002, s. 187–196. [Accessed 28 December 2024] DOI 10.1002/sd.199. Available from: https://doi.org/10.1002/sd.199.
11. HRUBÁ SMRŽOVÁ, Petra a MRKÝVKA, Petr. *Finanční a daňové právo*. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020. ISBN 978-80-7380-796-2.
12. HRUBÁ SMRŽOVÁ, Petra a MRKÝVKA, Petr. *Finanční a daňové právo*. 4. aktualizované a rozšířené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2024. ISBN 978-80-7380-944-7.

13. KARFÍKOVÁ, Marie. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Právní monografie. Praha: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-7552-935-0.
14. KOHAJDA, Michael. Rozpočtová odpovědnost vs. Právo obcí na samosprávu. *Daně a finance*. 2018, č. 1, ročník 17, s. 9-14. ISSN 1801-6006.
15. KOTLIŃSKI, Kamil. Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union as an Instrument of Fiscal Policy Coordination in the European Union. Oeconomia Copernicana, Vol. 4, no. 2, pp. 5–20. DOI 10.12775/OeC.2013.010. Available from: https://doi.org/10.12775/OeC.2013.010.
16. KOZIEŁ, Michal. Pravidla rozpočtové odpovědnosti územních samosprávných celků. *Daně a finance*. 2023, č. 245, ročník 22, s. 4-9. ISSN 1801-6006.
17. KOZIEŁ, Michal a TYNIEWICKI, Marcin. Current Problems of Financial Law in Poland, and in the Czech Republic,Including Eff ects of the COVID-19 Pandemic. *Bialystok Legal Studies*. 2021, volume 26, nr 4, s. 53-72. ISSN 1689-7404. DOI 10.15290/bsp.2021.26.04.04. Available from: https://doi.org/10.15290/bsp.2021.26.04.04.
18. KREJDL, Aleš. *Fiscal Sustainability - Definition, Indicators and Assessment of Czech Public Finance Sustainability*. Working paper series 3. Czech National Bank. 2003. [Accessed 28 December 2024]. Available from: https://www.cnb.cz/en/economic-research/research-publications/cnb-working-paper-series/Fiscal-Sustainability-Definition-Indicators-and-Assessment-of-Czech-Public-Finance-Sustainability-00001.
19. MRKÝVKA, Petr; BLAŽEK, Jiří; TOMÁŠKOVÁ, Eva a SCHWEIGL, Johan. *Vybrané právní otázky fiskální odpovědnosti státu*. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity; sv. č. 700. Brno: Masarykova univerzita, 2020. ISBN 978-80-210-9771-1.
20. Národní rozpočtová rada. Česko v roce 2019 plnilo pravidla rozpočtové odpovědnosti, vláda si však svou fiskální politikou snížila prostor pro reakci v příštích letech. [Accessed 27 December 2024]. Available from: https://www.rozpoctovarada.cz/cesko-v-roce-2019-plnilo-pravidla-rozpoctove-odpovednosti-vlada-si-vsak-svou-fiskalni-politikou-snizila-prostor-pro-reakci-v-pristich-letech/.
21. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 549/2013 ze dne 21. května 2013 o Evropském systému národních a regionálních účtů v Evropské unii.
22. OECD. *Fiscal Sustainability of Health Systems: How to Finance More Resilient Health Systems When Money Is Tight?* OECD Publishing, Paris, 2024. ISBN 978-92-64-47608-0. DOI 10.1787/880f3195-en. Available from: https://doi.org/10.1787/880f3195-en.
23. OSN. *Cíle udržitelného rozvoje*. [Accessed 19 February 2025]. Available from: https://osn.cz/osn/hlavni-temata/cile-udrzitelneho-rozvoje-sdgs/.
24. *Our common future*. Oxford: Oxford University Press, 1987, s. 39. ISBN 0-19-282080-X.
25. RAYHAN, Abu. *The Role of AI in Sustainable Development: Opportunities and Challenges*. [Accessed 23 December 2024] DOI 10.13140/RG.2.2.20993.02407. Available from: https://doi.org/10.13140/RG.2.2.20993.02407.
26. RENDTORFF, Jacob D. Sustainable Development Goals and progressive business models for economic transformation. *Local Economy*. 2019, vol. 34, issue 6, p. 510-524. ISSN 0269-0942. DOI: 10.1177/0269094219882270. Available from: https://doi.org/10.1177/0269094219882270.
27. RIGEL, Filip; BOUŠKA, Michal a MLYNÁŘ, Robin. *Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů: komentář*. Komentáře Wolters Kluwer. Praha: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-7552-592-5.

28. DE SOYRES, Constance; KAWAI, Reina and WANG, Mengxue. Public Debt and Real GDP: Revisiting the Impact. *IMF Working Paper WP/22/76*, International Monetary Fund, Washington DC. [Accessed 29 December 2024]. ISBN 9798400207082. DOI 10.5089/9798400207082.001. Available from: https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/04/29/Public-Debt-and-Real-GDP-Revisiting-the-Impact-517449.
29. SUBRAMANIAM, Nava et al. Sustainable development goal reporting: Contrasting effects of institutional and organisational factors. *Journal of Cleaner Production*. 2023, vol. 411, ISSN 0959-6526. DOI 10.1016/j.jclepro.2023.137339. Available from: https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2023.137339.
30. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 46/2020 Sb. m. s. o přístupu České republiky ke Smlouvě o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii mezi Belgickým královstvím, Bulharskou republikou, Dánským královstvím, Spolkovou republikou Německo, Estonskou republikou, Irskem, Řeckou republikou, Španělským královstvím, Francouzskou republikou, Italskou republikou, Kyperskou republikou, Lotyšskou republikou, Litevskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím, Maďarskem, Maltou, Nizozemským královstvím, Rakouskou republikou, Polskou republikou, Portugalskou republikou, Rumunskem, Republikou Slovinsko, Slovenskou republikou, Finskou republikou a Švédským královstvím.
31. Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.
32. Zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění pozdějších předpisů.

KONTAKTNÉ ÚDAJE AUTORA

Dr Mgr. Michal Kozieł, Ph.D.
ORCID: 0000-0001-8561-0358
Odborný asistent
Univerzita Palackého v Olomouci, práva, Právnická fakulta
Katedra správního práva a finančního
Tř. 17. listopadu 8, 779 00 Olomouc, Česká republika
Telefónne číslo: +420 775 399 533
E-mail: michal.koziel@upol.cz

ALTERNATÍVNE SPÔSOBY RIEŠENIA SPOROV PRI MEDZINÁRODNOM POSUDZOVANÍ VPLYVOV NA ŽIVOTNÉ PROSTREDIE[1]

ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION IN INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT

Rastislav Král[2] - Martin Vernarský[3] - Viktória Adamov Kráľová[4]

https://doi.org/10.33542/SIC2025-1-09

ABSTRAKT

Príspevok zameriava pozornosť na situáciu, kedy v priebehu uskutočňovania právno-aplikačného procesu na Slovensku, môže dôjsť k ambivalentným postojom, prípadne až sporom, so zahraničným subjektom v oblasti ochrany životného prostredia. Autori prinášajú analýzu súčasného stavu de lege lata osobitného typu správneho konania, ktorým je konanie o posudzovaní vplyvov vybraných činností na životné prostredie. Predmetom skúmania sú osobitné nástroje slovenskej legislatívy umožňujúce riešenie vzniknutých konfliktov, najmä analýza ich primeranosti a dostatočnosti. V ďalšom sú skúmané možnosti využitia alternatívnych nástrojov riešenia tohto typu konfliktov vo verejnej správe. Úvahy autorov cielia na návrhy pre možnosti využitia a uplatnenia metód mediácie ako doplnkového nástroja pre elimináciu vzniku konfliktov. Zároveň mediáciu vnímajú ako šancu pre hľadanie konsenzuálneho východiska pri riešení už existujúcich sporov.

ABSTRACT

The paper focuses on the situation when within a course of the legal-application process in Slovakia, ambivalent attitudes, or even disputes, with a foreign entity in the field of environmental protection may arise. The authors present an analysis of the current state of de lege lata of a specific type of administrative procedure, which is the procedure for assessing the impact of selected activities on the environment. The subject of the examination are the specific instruments of the Slovak legislation enabling the resolution of the arising conflicts, in particular the analysis of their adequacy and sufficiency. In the following, the possibilities of using alternative instruments for resolving this type of conflict in public administration are examined. The authors' reflections aim at suggestions for the possibilities of using and applying mediation methods as a complementary tool for eliminating the emergence of conflicts. At the same time, they perceive mediation as a chance for finding a consensual solution to existing disputes.

---

[1] This article was written as part of the VEGA grant project No. 1/0505/23 „Possibilities of using alternative dispute resolution (ADR) in public administration".

[2] Mgr., PhDr., PhD., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy, Slovenská republika
Pavol Jozef Šafárik University in Košice, Faculty of Public Administration, Slovak Republic.

[3] 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.

[4] Mgr., PhD., 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

The environment creates natural conditions for the existence of humanity. It is man who, through his intensive interventions in the environment, creates pressure for its negative and, above all, extremely dynamic changes. The ongoing process of satisfying the growing need to find primary raw materials and energy resources, coupled with massive landscape change, is leading to environmental degradation below a level that is safe for human health and the smooth development of future generations.[5] Natural resources can, in certain circumstances, run up against their limits.

In creating legal norms with an environmental context, political elites seek a compromise between effective environmental protection and the pursuit of further technological progress or the provision and maintenance of life's comforts and conveniences. It is evident that in today's global situation, political representatives of different countries have different perspectives on the intensity of the need to protect the environment. We can also find countries whose leaders even downplay the global issues of climate change, deforestation, deteriorating air quality, water quality and others.

The challenge in the above-mentioned context is that environmental problems often do not cut across national administrative boundaries. The impacts of negative activities in one state can imply and cause environmental harm across borders, transnationally, and in some cases, globally. International cooperation between countries can, in our view, be seen as one of the important factors for the exercise of good governance. It is seen by the professional community as a principled and integral part of the exercise of public authority in democratic countries.[6,7]

This legal-theoretical topic is also of interest to scientists and researchers who, in their scholarly work, point out, among other things, dangerous tendencies in the intolerance of international interests in environmental protection. They point, for example, to the need for the rule of law as a prerequisite for good international cooperation.[8] They discuss the need to consider more actively linking the right to a favourable environment to the catalogue of fundamental rights and freedoms. [9,10]

The historical penetration of environmental legal norms into national legal orders and their gradual strengthening also responds to the experience of transboundary problems and litigation situations. Issues of transboundary prohibitions or restrictions involving environmental components are also a related topic. They get among the sources of law by laws, sometimes even by constitution directly. In Slovakia, typical example of such prohibitions is, for example, the constitutional prohibition on the export of water across borders.[11,12]

---

5 Judgment of the Supreme Court of the Slovak Republic from 14 May 2013, Case No. 1 Sžp 1/2010.

6 SKULOVÁ, S. Principy dobré správy jako součást modernizace veřejné správy. In: Právník, 2005, vol. 144, no. 6, p. 553–586. ISSN 0231-6625.

7 LACINA, K. Implementace principů „dobrého vládnutí“ (good governance) a jejich efektivnost. In: Scientific Papers of the University of Pardubice, 2010. ISSN 1211-555X.

8 DE SADELEER, N. The Rule of Law: A Core Premise for the Effectiveness of International Environmental Law. In: European Journal of Risk Regulation, 2024, vol. 15, no. 3, p. 572-587. ISSN 1867299X. DOI: 10.1017/err.2024.16.

9 WARNOCK, C. and PRESTON, J.B. Climate Change, Fundamental Rights, and Statutory Interpretation. In: Journal of Environmental Law, 2023, vol. 35, no. 1, p. 47-64. ISSN 09528873. DOI: 10.1093/jel/eqad002.

10 CIMA, E. The right to a healthy environment: Reconceptualizing human rights in the face of climate change. In: Review of European, Comparative and International Environmental Law, 2022, vol. 31, no. 1, p. 38-49. ISSN 20500386. DOI: 10.1111/reel.12430.

11 JAKAB, R. Prohibition of cross-border water transport in the conditions of the Slovak Republic and its legal consequences. In: Journal of Agricultural and Environmental Law, 2023, vol 18, no. 35, p. 49-63. ISSN 1788-6171. DOI: 10.21029/JAEL.2023.35.49.

As the ideas of legal protection of the environment expanded, the basic legal principles and tenets of this branch of law took shape in the second half of the 20th century. In addition to the basic principles of prevention, the polluter pays principle, the precautionary principle, the principle of a high level of environmental protection, the principle of integration[13] and others, we have focused our attention on the principle of environmental impact assessment. Mainly because it is one of the fundamental principles that has been transformed into a specific legal instrument. It is environmental impact assessment (hereinafter also referred to as „EIA"), an instrument which *„is an important instrument for implementing and strengthening sustainable development."*[14]

This tool in practice, in our view, delivers real results. As a matter of priority, it assists in the implementation of preventive actions and aims to eliminate potential future harmful activities in the landscape. We respect that this tool is neither ideal nor perfect. It is often criticised in society for obstructing and prolonging, for example, the legal and administrative processes of construction or planning. More vigorous criticism even attacks the EIA process, as it is commonly abbreviated, with the opinion that it hinders development activities in the territory.

However, its priority should be a professional and independent assessment of potential risks to the environment. Environmental impact assessment is one of the legal instruments that make environmental care more effective. This process, and particularly its results, help public decision-makers to make sound and sustainable decisions[15] and is one of the critical elements of this decision-making.[16] We share the view that *„consultation and public participation are integral to this evaluation. EIA is thus an anticipatory, participatory environmental management tool."*[17]

The institute of environmental impact assessment also has its place in the Slovak legal order. However, it is not a historically anchored and traditional pillar of environmental protection in our legal space. It was only the gradual penetration of international environmental impact assessments, particularly in the 1990s, that helped to establish this institute in Slovakia and to start using it actively in Slovakia as well.[18]

The object and purpose of the EIA legislation is that *„the conceptual and management activities of the public administration, as well as its decision-making activities, should take into account the interests of environmental protection."*[19] The legal basis of the EIA and its procedures are mainly regulated by Act No. 24/2006 Coll. on Environmental Impact

---

[12] KRÁL, R. Ústavný zákaz vývozu vody cez hranice Slovenskej republiky. In: Justičná revue, 2016, no. 2, p. 137-147. ISSN 1335-6461.

[13] CEPEK, B. et al. Environmentálne právo. Všeobecná a osobitná časť. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2015, p. 442. ISBN 978-80-7380-560-9.

[14] PETTS, J. et al. Handbook of Environmental Impact Assessment, Volume 2. Environmental Impact Assessment in Practice: Impact and Limitations. Birmingham: Centre for Environmental Research and Training, The University of Birmingham, 1999, p. 450. ISBN 0-632-04771-2.

[15] ALABI, M. Environmental Impact Assessment: A Critical Analysis of Tools, Techniques, and Best Practices. [online]. 2024. [Accessed 24. January 2025]. Available from https://www.researchgate.net/publication/385242747_Environmental Impact_Assessment_A_Critical_Analysis_of_Tools_Techniques_and_Best_Practices.

[16] PINHEIRO, M. D. Environmental Impact Assessment—Exploring New Frontiers. In: Environments, 2025, vol. 12, no. 1. ISSN 2076-3298. DOI: 10.3390/environments12010008.

[17] JAY, S. et al. Environmental impact assessment: Retrospect and prospect. In: Environmental Impact Assessment Review, 2007, vol. 27, no. 4, p. 287- 300. ISSN 0195-9255. DOI: 10.1016/j.eiar.2006.12.001.

[18] KATRLÍK, R. Zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, s.r.o. 2016, p. 393. ISBN: 978-80-8168-340-4.

[19] KOŠIČIAROVÁ, S. et al. Právo životného prostredia. 2. vydanie, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2009, p. 680. ISBN: 978-80-7380-143-4.

Assessment and on Amendments and Additions to Certain Acts, as amended (hereinafter also referred to as the „EIA Act").

In this paper, we will focus on the assessment of transboundary impacts under Sections 40-52 of the EIA Act. This is a procedure with a special element of potential involvement of a foreign state in the legal-application process taking place in the Slovak Republic. In the given situation we distinguish two types of possible assessments.

The first type is the assessment of strategic documents. The second is the assessment of proposed activities. The present paper analyses only the procedure for assessing the impacts of proposed activities that cross national borders. The reason for narrowing our research is mainly our interest in examining the assessment of proposed activities, where we believe that environmental transboundary conflict can potentially occur more frequently than in the assessment of strategic documents.

In the administrative procedure for assessing the environmental impacts of proposed activities crossing national borders, there is a cross-border interaction of actors. At the same time, their conflicting positions and interests are not excluded. Several actors are involved in the procedure under analysis. The first actor is the party of origin. According to Section 3 (v) of the EIA Act, *„a Party of origin is the State in whose territory it is proposed to adopt a strategic document and to carry out a proposed activity or a change thereto which may have a significant adverse effect transcending national boundaries."* The second entity is the affected party. An affected party is, according to Section 3 (w) of the EIA Act, *„a State which may be affected by a significant adverse impact of the strategic document and the proposed activity or change thereof extending beyond national borders."* A third party may be, for example, the affected public, whether on the party of origin or the affected party. The proponent of the proposed activity or change may also be a party to the conflict. The clash of conflicting interests and conflicts or disputes is therefore not exceptional in this administrative procedure.

According to Molitoris, *„the term legal dispute refers to a conflict or disagreement concerning the existence of a legally regulated obligation or right or concerning claims arising out of a breach of such an obligation or right."*[20] In the present case, one can obviously speak of an extensional view of the notion of dispute in law.

We believe that in administrative proceedings (which may include EIA proceedings), it should be in the interest of every administrative authority to seek to minimize any existing contradictions between the parties to the proceedings and other subjects of the proceedings. The Slovak legal order knows several of the instruments of administrative proceedings that can lead to the resolution of disputes, even with limited authoritative influence of the administrative authority (e.g. the institute of conciliation pursuant to Section 48 of Act No. 71/1967 Coll. Administrative Procedure Code).

The idea and aim of this paper are to analyse the already existing legal instruments of the EIA Act, which „open the door" to consensual resolution of potential disputes with a transboundary element. At the same time, the ambition is to put forward ideas that could be the basis for further expert discussion in the effort to expand the possibilities of using consensual means in resolving disputes in this area of public administration.

In order to fulfil our objective, we set two research questions: I.) What tools does the current version of the EIA Act offer for eliminating transboundary disputes in EIA assessment

[20] MOLITORIS, P. Konsenzuálne prostriedky alternatívneho riešenia sporov v správnom konaní. Košice: Univerzita P.J. Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy, 2016, p. 158. ISBN 978-80-8152-467-7.

and are these tools effective and sufficient? II.) To what extent is mediation potentially usable as an alternative dispute resolution tool in EIA processes with a transboundary element?

In the research of the presented topic and the preparation of the paper, scientific methods corresponding to the solution of research tasks in the field of social science disciplines, especially legal sciences and sciences devoted to the study of the functioning of public administration, were used. The basis and starting point were the application of an appropriate level of scientific abstraction, subsidiary supported by the method of scientific analysis. In particular, the legal sources of the de lege lata status were analysed. These cross-cutting methods of research were systematically supplemented using the methods of legal logic and interpretation of the legal norms under examination. Priority was given to the use of methods of linguistic, logical or systematic interpretation. The search method with the use of the method of comparison were characteristic for the work with the sources of the existing literature, scientific articles and other sources related to the treated topic. The methods described above were supported by methods of working with information and communication technologies for searching, evaluating and processing electronic sources of information. The use of the described methods and the critical analysis of the data led us to consider solutions and improvements to the current legal situation.

II. EIA CROSS-BORDER ASSESSMENT AND DISPUTE RESOLUTION

The EIA process in Slovakia has legally established procedures and rules. A special situation arises if the activities to be assessed through EIA in Slovakia are of a special nature. Particularly in terms of the scale of their implementation, or the intensity of their action in the territory, or they may operate in an area with a different increased level of risk.[21] The EIA Act defines the conditions under which the activities under consideration become subject to transboundary impact assessment.

This is a situation where the subject of the assessment is an activity listed exhaustively in Annex 13 of the EIA Act. This Annex contains 19 activities. For illustrative purposes, these include, for example, activities related to oil refineries, facilities dedicated exclusively to the production or enrichment of nuclear fuel, activities related to complex chemical installations, large-scale deforestation and others.

The second possibility is that it is an activity as defined in Annex 8 of the EIA Act or a change to such an activity. However, the condition is that there is a presumption that these activities could have a significant impact on the environment beyond national boundaries. There are dozens of such activities defined in Annex 8 of the Act. They are clearly and precisely defined. The Act uses the conceptual definition of „significant impact on the environment" repeatedly, but leaves it as a legally vague concept, leaving it to the administrative authority to define its meaning in specific situations.

The assessment of whether an activity may have a significant effect on the environment will in this case be a matter for the competent administrative authority. In this situation, the competent authority is the district office or the district office at the seat of a region. In assessing the significance of the impact, the administrative authorities must be guided by and assess the proposed activity according to the criteria set out in Annex 14 of the EIA Act. The criteria are the scale of the activity, the location of the activity and the third criterion is the impacts of the activity.

[21] We note that the EIA Act also regulates situations where the Slovak Republic will act as an affected party (Sections 51-52 of the EIA Act). This specific process is not the subject of the analysis of our paper.

If the administrative authority finds that a transboundary assessment is justified in a particular case, there is an automatic ex lege transfer of competence to the Ministry of the Environment of the Slovak Republic. This is the authority competent to act in environmental impact assessment proceedings transcending national borders (Section 40 (2) of the EIA Act).

It should be noted that other (additional) activities not listed in the annexes of the EIA Act may also be subject to transboundary assessment, if agreed between the party of origin and the affected party concerned.

In environmental impact assessment, the quality of the environment is a legitimate interest and at the same time every effort should be made to at least maintain its current level. A potential source of conflict in EIA processes with a transboundary element will be precisely the different view of the impacts that the proposed activity or its modification may bring to the landscape of the so-called affected party. Or simply put, it will be dissatisfaction with the fact that a particular activity will be carried out in a "foreign" territory where it is highly likely to fulfil its chosen purpose (in particular, to achieve economic or social benefits), but where the negative environmental impacts of the activity will also operate across borders. This is on the territory of a country that is likely to benefit significantly less from the activity than the country of origin, or not at all.

The current wording of the EIA Act introduces instruments that aim to clarify and explain potential conflicts or inconsistent perceptions of the proponent, the affected public or the affected party. A particular specificity is the possibility for stakeholders to agree on the basic rules of the whole administrative EIA process.

The first instrument that allows for modification of the whole EIA process is the possibility for states to modify the EIA process by bilateral agreement between themselves. This possibility for the assessment of the impacts of domestic activities on foreign countries stems from the provisions of Section 41 (1) of the EIA Act, which brings the primacy of an international treaty (if concluded) over the procedures defined in the EIA Act. For example, the Slovak Republic has concluded an international agreement with Austria.[22]

A significant multilateral international document in this issue is the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, adopted in Espoo (Finland) on 25. February 1991 (hereinafter also referred to as the "Espoo Convention"), to which the Slovak Republic also acceded, and which entered into force on 17. February 2000.[23] The Espoo Convention itself foresees the emergence and possible existence of conflicts between its parties in transboundary assessments arising from an incorrect (inconsistent) interpretation of the Convention.

In Article 15 of the Espoo Convention, which is entitled "Settlement of disputes", the Convention offers very variable options for finding solutions to disputes. According to paragraph 1, *„when a dispute arises between two or more Parties concerning the interpretation or application of this Convention, the Parties shall seek a solution by negotiation or by any other method of dispute settlement acceptable to those Parties.“* If the joint search for ways to resolve the problem is not successful, the Espoo Convention offers other options, namely arbitration (the terms of which it itself regulates in Appendix VII) or submission to an International Court of Justice.

[22] Agreement between the Government of the Slovak Republic and the Government of the Republic of Austria on the implementation of the Convention on Environmental Impact Assessment Transboundary.

[23] SLOVENSKÁ AGENTÚRA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA. Dohovor o hodnotení vplyvov na životné prostredie presahujúcich štátne hranice. [online]. [Accessed 25. January 2025]. Available from https://www.enviroportal.sk/dokument/dohovor-z-espoo#posudzovanie-vplyvov-na-zp.

In case of a dispute where the details of the EIA procedure are not regulated by an international agreement or a bilateral treaty to which the Slovak Republic is bound, the provisions of the second and third parts of the EIA Act shall apply mutatis mutandis, with the derogations set out in Sections 42 to 52. The general provisions of the Administrative Procedure Code shall not apply to this procedure[24] (Section 64 (a)).

The admissibility of international regulation of the EIA process provides ample scope for negotiating the specifics of the procedure, where dispute resolution is based on balanced communication, discussion and an effort to seek compromise in a manner acceptable to both parties. These are elements that are particularly characteristic of the international law sector.

The second instrument that deserves attention from the perspective of examining the topic of alternative dispute resolution in administrative proceedings is the institution of so-called consultation. This institute is not typical for many types of administrative proceedings in Slovakia. The institute of consultation is generally characteristic of the whole EIA process[25] and contributes to increasing the transparency and openness of the whole assessment process, while ensuring public access to decision-making and permitting processes in public administration. In this way, the Slovak Republic fulfils its international obligations, which are based on the Aarhus Convention.[26] Consultations create a space for immediate discussion and debate to clarify attitudes, views, ideas and knowledge on the activity under consideration or its change. This undoubtedly makes consultations a tool suitable for defusing tensions, explaining contentious issues, perhaps presenting arguments leading to the suppression of conflict. It should be recalled that consultation is a proper part of the whole administrative process/proceedings in environmental impact assessment under the EIA Act.

The Ministry of the Environment of the Slovak Republic, as the assessing authority within the meaning of Section 47 (1) of the EIA Act, shall promptly deliver the report on the assessment of the proposed activity or its modification to the affected party. At the same time, it shall ask the latter to state whether it is interested in carrying out consultations. It is therefore an optional possibility or right of the affected party to consult on selected issues of the activity under assessment.

If the party concerned expresses an interest, consultations will take place. As a rule, the applicant and the authorising authority shall be invited to the consultation exercise. The statutory wording expressed by the term „normally" does not preclude the possibility for the Ministry to invite other relevant bodies to the consultation if necessary. For example, the subject of the consultation may be, according to the EIA Act, the possible transboundary impacts of the activity or project under consideration. Furthermore, the subject of the consultation may also be envisaged measures to reduce or eliminate transboundary impacts or the agreement of the consulting parties on a sufficient timeframe for the duration of the consultation.

The legislation leaves the format, process and conduct of consultations unregulated. As these will be international meetings at State level, the use of the basic rules of international protocol is an option. For acts with a cross-border element, it is usually necessary to consider

---

[24] Act No. 71/1967 Coll. on Administrative Proceedings (Administrative Procedure Code), as amended.

[25] See e.g. provisions of Section 63, Section 47, Section 42 (5) and (6) of the EIA Act.

[26] ***"The Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention)*** *was signed on 25 June 1998 at the 4th Ministerial Conference of the United Nations Economic Commission for Europe "Environment for Europe" in Aarhus, Denmark. In the international context, this Convention is considered one of the most important documents of its time - it is described as a qualitative breakthrough in communication between public administrations and citizens, as a tool to deepen democracy and to promote human rights and freedoms".* Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky. Aarhuský dohovor. [online]. [Accessed 29 January 2025]. Available from https://www.minzp.sk/aarhus/?wa=W11ENEK.

other aspects (cultural, historical, economic or social) in addition to the potential language barrier.

Undoubtedly, staff with expertise in the implementation of the EIA process, or other staff of the departmental bodies with expertise related to the activity under consideration, participate in the meetings on behalf of the Ministry of the Environment in the framework of the consultations. From our academic point of view, the question of whether these employees also got a certain degree of knowledge, expertise or experience in dealing with conflicts or disputes and in conducting meetings where the parties may have conflicting interests comes to the fore.

The expectation of the legislator in drafting this legislation was that the consultation would produce results in the form of certain conclusions. This can be deduced directly from the wording of the law (Section 48), where the evaluation of the conclusions of the consultation is mentioned as a mandatory part of the final opinion of the assessment process (according to Section 37 of the EIA Act). This opinion also includes an evaluation of the comments, for example in cases where consultation was not carried out at all or in situations where the affected party insisted on submitting comments on the activity under assessment even after the consultation had been carried out.

In the context of the first research question posed, which was: „What tools does the current version of the EIA Act offer for eliminating transboundary disputes in EIA assessment and are these tools effective and sufficient?" it can be stated that the current legislation provides several legal ways to approach the arising dispute situations and to offer a basis for their consensual resolution. We have pointed out the relative freedom for states to regulate environmental impact assessments with transboundary impacts by bilateral agreement, i.e. quite differently from the EIA Act.

This does not preclude the use of individual appropriate dispute resolution tools. At the same time, the international obligations of the Slovak Republic for the conduct of the EIA process stemming from the Espoo Convention, which directly regulates the issues of disputes and offers tools for their resolution, have been identified. The last option analysed is to open consultations of stakeholders, preferably the party of origin and the affected party, in the process of assessing activities on the territory of Slovakia, according to the EIA Act.

We are of the opinion that the current concept of instruments in the EIA is sufficient and appropriate. It provides several alternatives for the creation of platforms for the mutual clarification of conflicting interests, which is an elementary prerequisite for the search for consensus.

III. ALTERNATIVE WAYS OF CONFLICT RESOLUTION

The instruments described above are known and used by our legal system. If we were to consider other potential options and institutes, which should aim at an even more sensitive search for ways to eliminate and prevent cross-border conflicts, we could consider alternative dispute resolution in public administration.

Molitoris and Žofčinová state *that „alternative dispute resolution (also abbreviated as "ADR" from the English Alternative Dispute Resolution) is now a stable part of the legal systems of most European countries..."*[27] There is not much Slovak literature fully devoted to the topic of alternative tools for dispute resolution in public administration. One can mention the already cited work by Molitoris. Thematically, the study of the topic can use expert works

[27] MOLITORIS, P. and ŽOFČINOVÁ, V. Mediácia v správnych veciach v podmienkach členských štátov Rady Európy. In: Správne právo bez hraníc. Zborník vedeckých prác. Košice: ŠafárikPress, 2024. s. 95-104. ISBN ISBN 978-80-574-0294-7. DOI: 10.33542/SPH2024-0294-7.

devoted, for example, generally to the topic of mediation (Tragalová, Tužinská, Labáth 2023), (Gábrišová 2014), diversions in criminal proceedings and other content-related fields. Several foreign sources of literature can be found in the field, offering different perspectives and experiences with the use of these tools.[28,29]

Although international experience speaks of the potential of the use of alternative tools in the judiciary and in public administration, the results of the international evaluation at the level of the Council of Europe nevertheless point to significant quantitative and qualitative differences in the use of ADR in the different countries surveyed.[30]

The question is therefore to what extent ADR can be used in public administration in Slovakia, specifically when examining the topic of environmental impact assessment. From the palette of ADR tools, it would probably be possible to consider processes close to mediation or mediation directly. It should be recalled in the same breath that the Slovak Mediation Act No. 420/2004 Coll. as amended, defines mediation as a tool for resolving disputes arising from civil law relations, family law relations, commercial obligation relations and employment law relations. Similarly, the law applies to mediation to cross-border disputes arising from similar conflicts, with the following statutory exceptions.[31] Disputes in public administration arising from administrative law relations are omitted from the current law.

Therefore, this is an area that is nowadays primarily theoretical, but this should not diminish the ambition to consider such legal instruments that could bring into the legal order elements that would lighten the authoritative decision-making of administrative authorities.

The above-mentioned consultation and commenting possibilities in transboundary environmental impact assessments could be supported by optional mediation between the parties. This is where the parties recognise a common interest in resolving conflicting positions in the presence of a qualified mediator.

We share the view that *„mediation methods are based on negotiation in line with cooperation and mutual respect for the interests of the parties. Mediation is possible only when both parties want to resolve the conflict."*[32] In relation to international mediation, Tragalová points out that *„cross-border disputes are usually associated with even longer proceedings and higher costs than domestic disputes."*[33]

The EIA Act does not in any of its provisions provide for additional possibilities for correcting conflicting interests of the parties in the process of environmental impact assessment across national borders. Proposals and considerations on the extension of the existing legislation on transboundary EIA should be preceded by discussions on the issues of optional mediation between the party of origin and the affected party. Other issues concern

[28] DRAGOS, D.C. and NEAMTU, B. Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law. Heidelberg: Springer- Verlag, 2014, p. 605. ISBN 978-3-642-34945-4. DOI: 10.1007/978-3-642-34946-1.

[29] MOLITORIS, P. Alternatívne riešenia sporov pri výkone verejnej správy orgánmi územnej samosprávy. In: Metamorfózy práva ve střední Evropě V. Překrásný nový svět nebo ostrov? Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017, p. 244-260. ISBN 9788073806361.

[30] MOLITORIS, P. and ŽOFČINOVÁ, V. Possibilities of using mediation in administrative cases in the Slovak Republic and in selected european countries. In: Studia Iuridica Cassoviensia, 2024, vol. 12, no. 2, p. 154-164. ISSN 1339-3995. DOI: 10.33542/SIC2024-2-10.

[31] Section 1 (2) of Act No. 420/2004 Coll. on mediation as amended.

[32] KOKOEVA, L.T. et al. Mediation as a Way to Resolve Conflicts. In: Business 4.0 as a Subject of the Digital Economy. Cham: Springer Nature Switzerland AG, 2022, p. 877-882. ISBN 978-3-030-90323-7. DOI: 10.1007/978-3-030-90324-4143.

[33] TRAGALOVÁ, D. Obec ako účastník mediácie. In: Obec – škola – mediácia. Bratislava: Asociácia mediátorov Slovenska, 2014, s. 229-239. ISBN 978-80-971616-3-7.

the bearing of the costs of mediation as well as an analysis of the optimisation of the time-consuming nature of mediation.

An indisputably important question would be to what extent the assessing authority should consider and accept bindingly in its decision-making in the EIA process the conclusions of the mediation agreement. These conclusions could, in our view, ultimately result, for example, in the affected party being able to reconsider comments it had considered making in the procedure, which had negative connotations for the activity under consideration, and to moderate or soften its comments due to mediation activities, or not to make comments at all. Mediation could result in concessions by the proponent in the EIA procedure, which could result, in the extreme case, in the withdrawal of the proposal and thus the termination of the procedure. However, from a theoretical point of view, this is an idea.

In answering the second research question, „to what extent is mediation potentially usable as an alternative dispute resolution tool in an EIA process with a transboundary element?", we conclude that a mediation agreement, as an output of mediation, is not admissible in a de lege lata as a relevant treasure for a decision in an administrative law environmental impact assessment procedure.

IV. CONCLUSION

In the sphere of international politics, in recent years there has been an increasingly noticeable trend towards the weakening of the importance of international law, hand in hand with tendencies towards the strengthening of the sovereignty of states as subjects of international law. In the environmental sphere, especially in its part reflecting global challenges, the moods in question have resulted in a substantial increase in the demands in the process of identifying and then implementing solutions improving the state of the environment. It is from this perspective that we consider the present article as our contribution to thinking about the sustainability of a system of small but continuous steps towards improving the overall state of ecosystems.

The environmental impact assessment process, despite some of its negative side effects, is a very useful tool for environmental protection as it concentrates on the element of prevention. At the same time, the subject of alternative dispute resolution in public administration also has a place in the evolving concepts of modern governance. According to Gábrišová, *„the use of the institute of civil mediation in all state or non-state sectors, its importance, practical application, the problems encountered in its activities and the proposed appropriate options for their resolution can serve as conflict prevention."*[34] Linking the two thematic layers offers a search for an effective model of the impact assessment process. Strengthening the initial space for forming compromises in the process of resolving disputes between states as strong sovereigns in internal environmental politics could contribute to not lowering the level of environmental protection at the transnational or global level. Ultimately, the appropriate combination between EIA and ADR is also capable of contributing positively to the „eternal" balancing of democracy and expertise in a modern rule of law facing new challenges from global politics. We therefore consider it important that the use of ADR resources in the sphere of environmental administration becomes an increasingly debated topic. However unattractive and overly academic the use of these means in environmental protection may seem at first glance, we see it as a very urgent requirement that society will be well prepared for the various variants of global policy developments. Effective protection of

[34] GÁBRIŠOVÁ, A. Hodená rukavica obciam a mestám. In: Obec – škola – mediácia. Bratislava: Asociácia mediátorov Slovenska, 2014, s. 50-55. ISBN 978-80-971616-3-7.

global environmental values will be crucial in near future. At the same time, it is also a matter of fulfilling the Slovak Republic's international legal obligations to protect the environment not only by creating the most effective legal but also non-legal means.[35]

KĽÚČOVÉ SLOVÁ
spor, životné prostredie, posudzovanie vplyvov, EIA

KEY WORDS
dispute, environment, impact assessment, EIA

BIBLIOGRAPHY

1. ALABI, M. Environmental Impact Assessment: A Critical Analysis of Tools, Techniques, and Best Practices. [online]. 2024. [Accessed 24. January 2025]. Available from https://www.researchgate.net/publication/385242747 _Environmental_ Impact_Assessment_A_Critical_Analysis_ of_Tools_Techniques_and_Best_Practices
2. CEPEK, B. et al. Environmentálne právo. Všeobecná a osobitná časť. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2015, p. 442. ISBN 978-80-7380-560-9.
3. CIMA, E. The right to a healthy environment: Reconceptualizing human rights in the face of climate change. In: Review of European, Comparative and International Environmental Law, 2022, vol. 31, no. 1, p. 38-49. ISSN 20500386. DOI: 10.1111/reel.12430
4. DE SADELEER, N. The Rule of Law: A Core Premise for the Effectiveness of International Environmental Law. In: European Journal of Risk Regulation, 2024, vol. 15, no. 3, p. 572-587. ISSN 1867299X. DOI: 10.1017/err.2024.16
5. DRAGOS, D.C. and NEAMTU, B. Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law. Heidelberg: Springer- Verlag, 2014, p. 605. ISBN 978-3-642-34945-4. DOI: 10.1007/978-3-642-34946-1
6. GÁBRIŠOVÁ, A. Hodená rukavica obciam a mestám. In: Obec – škola – mediácia. Bratislava: Asociácia mediátorov Slovenska, 2014, s. 50-55. ISBN 978-80-971616-3-7.
7. JAKAB, R. Prohibition of cross-border water transport in the conditions of the Slovak Republic and its legal consequences. In: Journal of Agricultural and Environmental Law, 2023, vol 18, no. 35, p. 49-63. ISSN 1788-6171. DOI: 10.21029/JAEL.2023.35.49
8. JAY, S. et al. Environmental impact assessment: Retrospect and prospect. In: Environmental Impact Assessment Review, 2007, vol. 27, no. 4, p. 287- 300. ISSN 0195-9255. DOI: 10.1016/j.eiar.2006.12.001
9. KATRLÍK, R. Zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, s.r.o. 2016, p. 393. ISBN: 978-80-8168-340-4.
10. KOKOEVA, L.T. et al. Mediation as a Way to Resolve Conflicts. In: Business 4.0 as a Subject of the Digital Economy. Cham: Springer Nature Switzerland AG, 2022, p. 877-882. ISBN 978-3-030-90323-7. DOI: 10.1007/978-3-030-90324-4_143

[35] Judgment of the Supreme Court of the Slovak Republic from 14 May 2013, Case No. 1 Sžp 1/2010.

11. KOŠIČIAROVÁ, S. et al. Právo životného prostredia. 2. vydanie, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2009, p. 680. ISBN: 978-80-7380-143-4.
12. KRÁL, R. Ústavný zákaz vývozu vody cez hranice Slovenskej republiky. In: Justičná revue, 2016, no. 2, p. 137-147. ISSN 1335-6461.
13. LACINA, K. Implementace principů „dobrého vládnutí" (good governance) a jejich efektivnost. In: Scientific Papers of the University of Pardubice, 2010. ISSN 1211-555X.
14. MINISTERSTVO ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA SLOVENSKEJ REPUBLIKY. Aarhuský dohovor. [online]. [Accessed 29 January 2025]. Available from https://www.minzp.sk/aarhus/?wa=W11ENEK
15. MOLITORIS, P. Alternatívne riešenia sporov pri výkone verejnej správy orgánmi územnej samosprávy. In: Metamorfózy práva ve střední Evropě V. Překrásný nový svět nebo ostrov? Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017, p. 244-260. ISBN 9788073806361.
16. MOLITORIS, P. and ŽOFČINOVÁ, V. Mediácia v správnych veciach v podmienkach členských štátov Rady Európy. In: Správne právo bez hraníc. Zborník vedeckých prác. Košice: ŠafárikPress, 2024. s. 95-104. ISBN 978-80-574-0294-7. DOI: 10.33542/SPH2024-0294-7
17. MOLITORIS, P. and ŽOFČINOVÁ, V. Possibilities of using mediation in administrative cases in the Slovak Republic and in selected european countries. In: Studia Iuridica Cassoviensia, 2024, vol. 12, no. 2, p. 154-164. ISSN 1339-3995. DOI: 10.33542/SIC2024-2-10
18. MOLITORIS, P. Konsenzuálne prostriedky alternatívneho riešenia sporov v správnom konaní. Košice: Univerzita P.J. Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy, 2016, p. 158. ISBN 978-80-8152-467-7.
19. PETTS, J. et al. Handbook of Environmental Impact Assessment, Volume 2. Environmental Impact Assessment in Practice: Impact and Limitations. Birmingham: Centre for Environmental Research and Training, The University of Birmingham, 1999, p. 450. ISBN 0-632-04771-2.
20. PINHEIRO, M. D. Environmental Impact Assessment - Exploring New Frontiers. In: Environments, 2025, vol. 12, no. 1. ISSN 2076-3298. DOI: 10.3390/environments12010008
21. SKULOVÁ, S. Principy dobré správy jako součást modernizace veřejné správy. In: Právník, 2005, vol. 144, no. 6, p. 553–586. ISSN 0231-6625.
22. SLOVENSKÁ AGENTÚRA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA. Dohovor o hodnotení vplyvov na životné prostredie presahujúcich štátne hranice. [online]. [Accessed 25. January 2025]. Available from https://www.enviroportal.sk/dokument/dohovor-z-espoo#posudzovanie-vplyvov-na-zp
23. TRAGALOVÁ, D. Obec ako účastník mediácie. In: Obec – škola – mediácia. Bratislava: Asociácia mediátorov Slovenska, 2014, s. 229-239. ISBN 978-80-971616-3-7.
24. WARNOCK, C. and PRESTON, J.B. Climate Change, Fundamental Rights, and Statutory Interpretation. In: Journal of Environmental Law, 2023, vol. 35, no. 1, p. 47-64. ISSN 09528873. DOI: 10.1093/jel/eqad002.

CONTACT DETAILS OF THE AUTHORS

Mgr. PhDr. Rastislav Král, PhD.
ORCID: https://orcid.org/0009-0008-5584-0329
Assistant 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 5124
E-mail: rastislav.kral@upjs.sk

doc. JUDr. Martin Vernarský, PhD.
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-1004-0025
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 5122
E-mail:martin.vernarsky@upjs.sk

Mgr. Viktória Adamov Kráľová, PhD.
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-4815-3132
Assistant 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 5124
E-mail: viktoria.kralova@upjs.sk

THE ISSUE OF INFORMED CONSENT OF THE SURROGATE MOTHER IN CONTEXT OF SURROGACY ARRANGEMENTS – AUTONOMY AND DIGNITY

OTÁZKA INFORMOVANÉHO SÚHLASU NÁHRADNEJ MATKY V KONTEXTE DOHÔD O NÁHRADNOM MATERSTVE – AUTONÓMIA A DÔSTOJNOSŤ

Zsófia Nagy[1] - Andrea Erdősová[2]

https://doi.org/10.33542/SIC2025-1-10

ABSTRACT

Since assisted reproductive techniques have widespread in medical science, bioethical principles and legal implications surrounding commercial surrogacy arrangements, particularly focusing on the position of surrogate mothers have emerged. With the rise of in vitro fertilization and the growing prevalence of surrogacy in the latter half of the 20th century, the contractual nature of these arrangements has sparked significant ethical and human rights concerns. The article delves into the complexities of parental filiation, the potential exploitation of surrogate mothers, and the critical importance of informed consent and patient autonomy in this context. The analysis of these issues could shed light on the ethical and legal discourse surrounding commercial surrogacy and collaborate to the discourse of the relevancy of the informed consent of the surrogate mother in surrogacy arrangements.

ABSTRAKT

Od chvíle, keď sa asistované reprodukčné techniky rozšírili v medicínskej vede, sa objavili bioetické princípy a právne dôsledky týkajúce sa komerčných dohôd o náhradnom materstve, predovšetkým so zameraním na postavenie náhradných matiek. S nástupom oplodnenia in vitro a rastúcou prevalenciou náhradného materstva v druhej polovici 20. storočia vzbudila zmluvná povaha týchto dohôd významné etické a ľudskoprávne obavy. Článok sa zaoberá komplexnosťou rodičovského vzťahu, možným zneužívaním náhradných matiek a kritickým významom informovaného súhlasu a autonómie pacienta v tomto kontexte. Analýza týchto otázok môže osvetliť etický a právny diskurz týkajúci sa komerčného náhradného materstva a prispieť k diskusii o dôležitosti informovaného súhlasu náhradnej matky v dohodách o náhradnom materstve.

I. INTRODUCTION

The modes of family formation in the second half of the 20th century have reached new horizons by the extended use of in vitro fertilisation method, namely in the amidst of surrogacy procedures, where the embryo is implanted, carried than giving birth by the surrogate mother, instead of the woman who wishes to be the intended mother of the child. The surrogate mother

[1] Mgr., LL.M., Central European Academy, Budapest, Hungary
Stredoeurópska akadémia, Budapešť, Maďarsko.
[2] doc. JUDr., Ph.D., Pan-European University in Bratislava, Faculty of Law, Slovak Republic
Paneurópska vysoká škola v Bratislave, Fakulta Práva, Slovenská republika.

and the intended parents enter a surrogacy arrangement, where each of them for the better clearly list the rights and obligations, regarding the performance and conduct they shall abide by until the arrangement is fulfilled. The contractual nature of surrogacy arrangements has stirred up many criticisms and concerns from both bioethical and human rights perspectives for all subjects of the surrogacy arrangements, with the most vulnerable being the child and the surrogate mother.

Perhaps one of the most controversial additions of surrogacy arrangements, is that the parental filiation, including maternity and paternity presumptions, does not originate from an inherently social and physiological phenomenon, from which legal presumptions are derived, but is based on contractual terms of private law nature. By this approach a conventional taboo around family formation with a child is broken.[3]

This practice becomes especially sensitive in the highlights of the position of surrogate mothers, who in a commercial or non-commercial setting enter a surrogacy arrangement, where they are performing reproductive labour, on a basis of a presumably valid and enforceable contract. Additionally, the cross-border nature of mostly commercial surrogacy arrangements, where the surrogate mother receives monetary compensation above the renumeration of the expenses connected to the pregnancy and giving birth (travel expenses and expenses connected with medical treatment and services) allow the practice to navigate on a transactional-market level in the realm of family formation. Commercial surrogacy arrangements operating on a profit-driven basis, highlight the ethical and bioethical concerns the most, as the inherent power imbalance between the commissioning parents and the surrogate mother, opens up ways of potential exploitation of woman. These arrangements create new socioeconomic ties between the subjects involved, where their roles and duties could be interpreted as the relations between, the service provider and customer, not to mention the role of intermediaries facilitating the practice. In this setting, the emergence of conflict of interests is a likely, but not much acknowledged, occurrence and in relation to the surrogate mother the risks for her physical and psychological well-being are heightened.[4]

The surrogate mother undergoes a rather demanding medical procedures in order to successfully perform her contractual obligations, which many times cover also multiple embryo transfers, caesarean section, selective reduction of embryos, twin pregnancy, thus could be exposed to serious medical consequences due to the surrogacy arrangements.[5] Inevitably, we can assume that prospective surrogate mothers should receive thorough information in a language they understand, which should cover potential risks and outcomes of medical interventions at each stage of the surrogacy process, allowing them to make informed and autonomous decisions about their involvement to the surrogacy arrangements. Therefore, the bioethical principles on informed consent, patient's autonomy become substantially important to maintain, not only in patient-physician relationship, but extended to the child, the intending parents and intermediaries or advocates, involved in the surrogacy arrangements. The issue of

[3] NAVRATYIL, Z. "A varázsló eltöri pálcáját? A jogi szabályozás vonulata az asszisztált humán reprodukciótól a reproduktív klónozásig" Budapest, Gondolat Kiadó publishing, 2012, p. 181.

[4] FRONEK, P. Current perspectives on the ethics of selling international surrogacy support services. *Medicolegal and Bioethics*. 2018;8:11-20, https://doi.org/10.2147/MB.S134090, p. 12.

[5] The IVF procedure and the surrogate's pregnancy involves medical treatments connected to general maternity care, e.g. medical screenings and testing, hormonal treatments and hormonal stimulations to synchronize the menstrual cycle of the intended mother and the surrogate mother, embryo transfer a minor surgical procedure to place the embryos into the surrogate's uterus, and perinatal care including treatments, monitoring and check-ups. It must be also highlighted, that becoming a candidate for surrogate mother has its medical and personal prerequisites (age, previous pregnancy, medical history, lifestyle), to elevate the success rate for the outcome of the surrogate pregnancy. Altogether, the medical interventions can be considered burdensome and inconvenient, both the emotional and physical load, involving the general risks linked to pregnancy.

informed consent is anyway elevated and pivotal in the context of assisted reproductive procedures, as well as exercising autonomous decision making in healthcare setting, and their due application in commercial surrogacy arrangements is inarguably indispensable, so the exploitative tendencies arising from the power disparities would not arise.

This article is aiming to provide close analysis of these bioethical principles and their elements and their presence and application in commercial surrogacy procedures, as well as highlighting the ethical and legal discourse about commercial surrogacy with special regard to the position of the surrogate mothers. The research utilizes qualitative, interdisciplinary approaches, while also employing doctrinal comparative legal methods and bioethical theory analysis, derived from the review of significant research papers concerning informed consent, dignity and autonomy of the surrogate mother in surrogacy arrangements. Research on feminist legal perspectives is incorporated to corroborate the empirical case studies on the motivations and circumstances of the surrogate mothers'. To substantiate the potential arising of exploitation, and the existence of legal safeguard measures thorough systematic review of legal texts, international guidelines and judicial precedents are presented in the article.

A key objective of the article is to research how the aspects of informed consent mechanism in surrogacy arrangements prevail, what is their necessity, theoretical background and how the legal measures could perform in action. The article suggests that a lack of unified international regulation could endanger the informed decision making of the surrogate mother, undermining the principles of autonomy and informed consent, thus the surrogate mother's perspectives might not be fully incorporated to the arrangements. Informed consent shall be as extensive as possible covering all potential legal risks in surrogacy arrangements.

II. BIOETHICAL OVERVIEW

Bioethical debates are always triggered by new discoveries in biotechnology which can fundamentally challenge basic natural laws, in contemporary times, advancements in science and technology have reached a stage where they enable the implementation of plans and achievements, leading to transformative outcomes which makes *„fundamental aspects of human existence from the nature-controlled 'realm of chance' to a part of human design and the 'realm of human freedom.'"*[6] The postmodern attitude towards biotechnological developments redefines the long-established meaning and interpretation of concepts such as personal autonomy, reproduction, freedom, integrity among others. More precisely, there are constantly competing interests between the support of biotechnological advancements, which in a long-run could contribute to the well-being of humans, and the protection of universally accepted values of protection of human dignity, human life, prohibition of slavery etc. However, safeguarding such values in the postmodern democratic societies displays high level of diversity, implying that there is no unanimously accepted ethical approach[7] which could unambiguously resolve how free scientific developments could be „humanized" (as only humanity could meaningfully restrict or permit freedom of scientific development). Thus, in bioethics divergent perspectives constantly coexist. By all means, its main aim does not constitute in providing a definitive answer to certain ethical dilemmas, but to uncover the core essence of such predicaments, to pinpoint accurately why and how these opposing interests are competing with

[6] HABERMAS, J. *Die Zukunft der menschlichen Natur. Auf dem Weg zu einer liberalen Eugenik?* Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 2005, p. 53.

[7] More about the plurality of ethical see: HABERMAS, Jürgen: Die Zukunft der menschlichen Natur. Auf dem Weg zu einer liberalen Eugenik? Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main 2005.

each other, to show the alternative ways of solving the ethical issue and to exclude the solutions which are generally unacceptable.[8]

Overall, bioethics represents a melting pot of various sciences which helps society to navigate ethically challenging issues in the field of medicine, biomedical research, biotechnology etc. Morality and ethics are very diverse and are a subject of dynamic development, as they are interconnected with the specific ideological, religious, philosophical background of the certain society or individual, although some universally accepted consensus on the prevalence on some values could be observed. More specifically, the principle of autonomy, beneficence, non-maleficence and justice are of paramount consideration in the context of medicine and providing healthcare.

Traditional bioethics is a leading discipline which intends to pave out a way of conduct and approach of the physician, in a patient-physician relationship while preforming medical care, which moreover addresses the fundamental changes in medicine within a complex technological, social, and legal context, employing forms of interdisciplinary collaboration.[9] This discipline tends to be very dynamic, as it follows the quick technological developments in medicine, as new and new questions emerged about the ethical borders in highlights of the research results of natural sciences and biotechnology. Bioethics reshaped the medical ethics established by Hippocrates, while still considers them as the guiding principles (namely, these four pillars are: beneficence, non-maleficence, justice and respect for the patient's autonomy), introduce new, complementary ethical norms, which are necessary reflections of the radical changes in medicine, and the social, legal and ethical aspects they touched upon.

In current times of modern medicine, we can observe a visible shift in the traditional patient-physician paternalistic relationship to focus on the cooperation of the patient and the physician, and the valorisation of the principle of patient's autonomy, and his or her conscience and active involvement, regarding the decision-making in medical treatments. However, this attitude presupposes an „educated" patient, who is emancipated to be the master of his life and health, who is capable and intends to deliver moral assessment over his or her health situation and the treatments he or she deems necessary, who is familiar with his rights and obligations in medical setting. Furthermore, the strengthening of the patient's autonomy approach to medical decision-making is the result of the changing social and cultural attitudes towards making the patient the key decision-maker in value assessment in their own healthcare, it still remains pluralistic. This pluralism is indicated by the diverse value-priorities of differently educated patients, based on their social, economic and cultural backgrounds.[10]

Exactly because of such pluralism of bioethics, the reaction to the most controversial assisted reproductive technology, surrogacy practice, has met with different social reactions, thus creating a diverse legal landscape all over the world. Generally, three legislative approaches could be identified regarding the domestic regulation on surrogacy arrangements, namely the forbidding states, permitting states, and non-regulating states. The states which are pro-surrogacy arrangements (let it be altruistic or commercial) naturally introduced and placed focus on incorporating informed consent „management" in order to balance the competing interests of the parties, as well as to focus on aiding the surrogate mother because of her enhanced vulnerability. The informed consent requirement to engage into any kind of medical treatment, in general are not clear in international surrogacy arrangements, however we are

[8] SZEBIK, I. Bioetikai Kérdések Az Élet Kezdete Kapcsán. in Értelmes Szívvel, ed. Eszter Kodácsy-Simon 43–67, Budapest, HU, Luther Kiadó publishing, 2016, p. 45.

[9] HIDVÉGINÉ, A. L. and SÁRINÉ dr. SIMKÓ, Á. *Etikai normák és dilemmák az egészségügyben - Orvos-beteg jogviszonyok az egészségügyben VI.*, Medicina publishing, Budapest, 2018, ISBN: 978 963 226 701 2 p. 60.

[10] SASS, H. Bioethics: Its Philosophical Basis and Application, In Pan American Journal of Public Health, 1990, Available online: https://iris.paho.org/handle/10665.2/27131 p. 12.

ought to mention an exemplary guideline. Namely, the Verona Principles developed by international experts, which was issued by the NGO called International Social Service, which although focuses on the protection of children born through surrogate motherhood, it offers guiding principles for informed consent mechanisms for the surrogate mothers in the 7th principle, highlighting the independence and freedom of the decision-making regarding surrogacy arrangements, free from exploitation and coercion.[11]

In some case we face such arrangement and consequences as for example in the case of Crystal Kelley, who became a surrogate of a couple in the United States, when she found herself in the similar situation as in the famous case of Baby Gammy. Unfortunately, when it turned out that the child would be born with serious defects, biological parents proposed an abortion, and they even wanted to give Crystal USD 10,000. The woman, however, did not agree to the procedure. She left for Michigan, gave birth to a child and found him a foster family.[12]

The focus point of the bioethical debate in relation the surrogate mother lies within the ethical notion, interpretation and practice of the right to self-determination (autonomy) and of human dignity. In practice these two values are embodied in the frame of the exercise of the right to informed consent in medical decision making about one's own health and condition. There have been numerous philosophical, ethical and legal studies focusing on the relevance of autonomy and human dignity and whether these values could be guaranteed in surrogacy arrangements, thus the focal point of the article is the analysis, safeguards and practical use of informed consent and informed decision-making in healthcare services of the surrogate mother in such arrangements. Where could we identify the problems in international surrogacy arrangements in relation to the informed consent of the surrogate mother? Are the ethical and legal requirements conform to international and national legal standards? These are the key questions the article seeks to unfold. The available AI applications in genetics open new possibilities. Population screening using facial AI recognition of genetic and health traits would be a cheap and effective tool to identify individuals at risk with subsequent targeted prevention or health care provision to save the limited resources of the health care system. Described AI technologies could facilitate automated population screening for certain genetic traits or disorders without the need to obtain any biological sample from nation-states or even private companies. The most significant barrier preventing this (ab)use of AI is the privacy legislation, such as the European Union's General Data Protection Regulation (GDPR)[13]

When we talk about genetic testing, it is, of course, relevant information not only for medical reasons, such as preventing hereditary genetic diseases—especially when using donated biological material, most commonly sperm and oocytes—but also in relation to determining genetic relatedness. Here, we inevitably encounter another issue concerning the sensitivity of data protection, particularly regarding the preservation of donor anonymity. On the other hand, this raises complex bioethical questions, as it is not entirely clear whether this anonymity should be preserved when it comes to the right to know one's identity. These structures are particularly disrupted by modern advancements in exploring genetic traits through AI.

This model of providing genetic testing has been very controversial among stakeholders over the past years. On the one hand, proponents have been underlining that DTC genetic testing

[11] Principle 7: Consent of surrogate mother, points: 7.1 – 7.5, Verona Principles, February 25 2021, [Accessed 06 September 2024].

[12] BORUTA, M. *Surrogate motherhod from the perspective of sociology and cultural antropology*,p. 145, In: Fundamental legal problems of surrogate motherhood. Gloval Perspective. Ed. By Mostowik, P., Warszawa: Wydawnictvo instytutu wymiaru sprawiedliwosci. 2019, ISBN 978-83-66344-06-8.

[13] KOVÁČ P, JACKULIAK P et al. *Artificial Intelligence-Driven Facial Image Analysis for the Early Detection of Rare Diseases: Legal, Ethical, Forensic, and Cybersecurity Considerations*. AI. 2024; 5(3):990-1010. https://doi.org/10.3390/ai5030049.

enhances the autonomy of consumers. On the other hand, the absence of medical supervision and genetic counselling often encountered in the commercial setting has raised concerns regarding potential misinterpretation of test results by consumers, which may lead to unnecessary distress and/or inappropriate healthcare decision making. We specifically mention about diagnostic tests for monogenic diseases such as cystic fibrosis, susceptibility tests for common complex disorders such as cardiovascular disease and diabetes, carrier tests for X-linked and recessive disorders, as well as pharmacogenomic and nutrigenomic tests. Non-health-related tests include ancestry tests, athletic performance tests, matchmaking tests and tests for 'fun' traits, such as ear wax type and eye colour.[14]

The bioethical concerns are enormous, on the other hand, one may say so is the beneficence for the interested parties. While surrogacy has evolved from being a societal taboo to a widely practiced reproductive option in many countries, numerous jurisdictions remain reluctant to recognize the validity of surrogacy agreements.[15]

1. Bioethical concerns for the surrogate mother

Next to the child, the surrogate mother faces not only legal but practical risks when entering into a surrogacy arrangement. She one the one hand willingly and freely agrees to getting pregnant and giving birth to a child on behalf of another, with no intention of later caring and bringing up the child, the obligations, which she takes upon herself are rather demanding, not purely from the medical perspective. To illustrate the extent of the limitation of her autonomy in the context of surrogacy arrangements, we could dive into the American examples of surrogacy contracts, with special regards to some clauses touching upon the obligations taken upon by the surrogate mother. These clauses exemplify the extent of the restriction of autonomy of the surrogate mother and the „mastery" of the intended parents over many aspects of life of the surrogate mother. As oftentimes surrogacy arrangements in the USA operate on a commercial basis, it is naturally in the interest of both of the parties for the contract to be duly performed, however as long as the intended parents provide the financial means for facilitating the arrangement, they have the most control over the surrogate mother. The pregnancy, the lifestyle during pregnancy, and the potential medical risks and medical decision-making opportunities are placed in the hands of the intended parents. Areas, regarding confidentiality in medical setting is no longer the privilege of the surrogate mother and his or her close relatives, but understandably this is expressly waived by the surrogate mother in favour to the intended parents.

We cannot overlook the fact that a surrogate mother is sometimes exposed to unpredictable risks and complications during childbirth that cannot be prevented, even with thorough diagnostics during the prenatal period. Furthermore, with the increasing frequency of cesarean sections—sometimes requested by surrogate mothers to avoid the experience of vaginal delivery—it becomes relevant to address, among other issues, complications such as impaired healing of uterine incisions, which may lead to pathological conditions in subsequent pregnancies.[16] In other words, each pregnancy of a surrogate mother presents not only risks for

[14] KALOKAIRINOU, L., HOWARD, H.C., SLOKENBERGA, S. *et al. Legislation of direct-to-consumer genetic testing in Europe: a fragmented regulatory landscape*. J Community Genet **9**, 117–132 (2018). https://doi.org/10.1007/s12687-017-0344-2.

[15] GARAYOVÁ, L. *Surrogate motherhood - the European legal landscape*. Law, Identity and Values. 2022, vol. 2, no. 1, pp. 65-83. ISSN 2786-2542. Online ISSN 2786-3840. p. 71.

[16] DOSEDLA, E.-GÁL.P-CALDA, P. Association between deficient cesarean delivery scar and cesarean scar syndrome. J Clin Ultrasound. 2020; 48: 538-543.

the pregnancy itself but also for future pregnancies, which must be taken into account when providing care to a pregnant woman. [17]

From the perspective of liability for these risks and potential compensation for damages, there is very little legal literature or case law specifically addressing this topic.

Moreover, medical decisions about abortion is placed in the hands of the intended parents, not only limiting abortion performed in cases of genetic disease or defect detected in the foetus. Additionally, contractual clauses could be incorporated into a surrogacy arrangement about foetal-reduction (selectively reducing the number of foetuses, if a twin pregnancy occurs, or more embryos have been transferred and started to develop in the womb), and end-of-life decision making of the surrogate mother (is the surrogate mother is put on medical life support) the intended parents may have absolute decision making competence, without justification. Although, it is important to highlight, that the more detailed the contract is, the more „clear" it is for the parties what they engage into, to be prepared for any occurrences would avoid ambiguity about taking responsibility, and may offer navigation in incidental court proceedings.[18]

Furthermore, an adequate commercial surrogacy contract shall include reimbursement, and compensation mechanisms for the surrogate mother if unfavourable circumstances occur, and she is unable to perform her obligations in certain cases. Entering a surrogacy arrangement means that both the intended parents and the surrogate mother willingly give up certain portion of their autonomy, although the scale still tips to the performance and responsibility of the surrogate mother, for the arrangement to be successfully performed.

A notable mention offering guideline for the legislator are the Verona principles (adopted 25 February 2021), which combine different perspectives of different stakeholders. The drafters of the document were international group of experts coming from different universities, organizations from all over the world, including current and former members of international human rights treaty bodies, such as regional human rights bodies, members of the judiciary, and the UN Special Rapporteur on the sale and sexual exploitation of children. The document intends to reflect to the aggravated challenges surrogacy arrangements initiated by the diverse legal and ethical receptions by experts, society and states. The aim of the document is to offer potential legislative approaches to the surrogacy problem focusing on the child's rights. Overall, the Verona Principles suggest acceptance towards surrogacy, and enhances a utilitarian approach to the phenomenon as a new form of fertility treatment and family planning, as well as reflecting to the critical interests of the children born through surrogacy arrangements. The relevancy of the document could be demonstrated by the fact that, the UN Committee on the Rights of the Child has endorsed the Verona Principles and are also integrated into UNICEF's global Child Protection Strategy for 2021–2030.

On the other hand, the Verona Principles has been subjected to criticism especially from a feminist legal perspective, highlighting the overarching technocratic approach to surrogacy, the hidden goal of regulating the practice worldwide, favouring one involved parties' interest over the other (children's rights detrimental to woman's rights), regression of woman's human rights and so on.[19]

---

[17] DOSEDLA, E.-CALDA, P. *Ultrazvuková diagnostika maternice v šestonedelí*. Actual Gyn. 2011; 3:52-60.

[18] For more information about the potential exploitative nature of commercial surrogacy arrangements see: MARTÍNEZ DE AGUIRRE, C. *International surrogacy arrangements: a global "Handmaid's Tale"?* in Fundamental legal problems of surrogate motherhood: Global perspective, ed. Piotr Mostowik, 367-399, Warsaw: Wydawnictwo Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, 2019.

[19] For more information see: The International Coalition for the Abolition of Surrogate Motherhood „The VERONA PRINCIPLES are a new attempt to organise surrogacy globally" 2022 [Accessed 25 July 22 2024]. Available online:

III. THE CONCEPT OF INFORMED CONSENT IN SURROGACY ARRANGEMENTS

This concept is perhaps the most important in the international bioethical literature of the past 40 years, which has radically transformed the traditional, paternalistic doctor-patient relationship in the United States and a significant part of Western Europe. There is an absolute consensus, that the value of informed consent in medical decision-making is not negligible. However, in cases of assisted reproductive techniques (ART) the purpose if medical intervention gets somewhat twisted, which is heightened in surrogacy arrangements. What we mean by this is, that ART is not intended to cure or improve one's health condition, which was contaminated by a disease. Instead, ART is aimed to be used to „cure" the consequences of infertility, thus the fact of childlessness.[20] In medicine, informed consent is not rare in cases that do not have an exclusively therapeutic effect. This is evident, for example, in cosmetic surgery procedures. On the other hand, it is not correct to consider assisted reproduction as merely a similar to a form of reconstructive cosmetic surgery, as it fundamentaly fulfills a therapeutic purpose. Medical interventions do not always need to be life-saving or health-improving to qualify as therapeutic. The fact that infertility is diagnosed as a disease and that in vitro fertilization is considered a treatment for infertility demonstrates this. Informed consent should also be based on this understanding. The twist in surrogacy arrangements is that the in vitro fertilisation (IVF) does not in itself serves the improvement of health of the surrogate mother, her motives emanating from either graciousness, altruism or financial gain.[21] To decide to act as a surrogate one shall carry out risk-benefit assessment, and make the decision freely, after receiving comprehensive information. The ethical principle of autonomy is demonstrated when a woman chooses to become a surrogate mother. However, considering that the arrangement also involves the interests of the intended parents, the surrogacy agency (acting as an intermediary), and the responsibilities of the physician performing the IVF, achieving a fair balance of benefits and burdens becomes a delicate matter, as questions of reproductive autonomy and human dignity are placed under exposition.

Regarding the principles of autonomy, often cited arguments against the practice is the lack of autonomy of the surrogate mother, more precisely the absence of free and informed decision-making regarding her bodily integrity. Some feminist legal scholars doubt, that the autonomous decision about getting pregnant and giving birth to a child on behalf of another could be truly autonomous, because of the heartfelt nature of bond between the pregnant woman and the child, thus the surrogate mother lacks information about how she *will* feel about fulfilling the arrangement. Moreover, the decision can hardly be called free, if a significant difference between the economic and social status of the surrogate and intended parents exist, meaning the financially motivated decision-making may cause the surrogate mother to disregard her own

https://abolition-ms.org/en/our-actions/international-institutions/verona-principles/the-verona-principles-are-a-newttempt-to-organise-surrogacy-globally/.

[20] The World Health Organization (WHO) has declared infertility as a disease in 1988, because it fairly fits to the interpretation of what it defines as health. The WHO defines health in its Constitution, which was adopted in 1946 and came into force on April 7, 1948, as follows: „*Health is a state of complete physical, mental, and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity.*" Infertility is stemming from a reproductive bodily function deficiency, however, could be also increased by age and other factors. ART medical services are not necessary aiming to cure this disfunction in reproductive organs, as the method of in vitro fertilisation (IVF) will not offer a solution for the physical cause of infertility, but regardless helps the patient to have a child. Individuals turn to ART to treat the social fact of childlessness, which innately reflects to elements of good health obtained through the mental and social well-being. See more in: NAVRATYIL, Z. Az asszisztált reprodukciós eljárások a jogi szabályozás tükrében - különös tekintettel az in vitro embrió helyzetére. Debreceni Jogi Műhely, 2(Különszám). 2005, [Accessed 14 September 2024]. Available online: https:// ojs.lib. unideb.hu/DJM/article/view/6580.

[21] Smith M. Hewitt, J. and Fronek, P. *Surrogacy and bioethics* in Research Handbook on Surrogacy and the Law, ed. Trimmings, Katarina, 263-280, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2024, p. 266.

best interests, thus enter a disproportionate arrangement, where she is placed under the mastery of the intended parents.[22]

Although, the above-mentioned evaluation about autonomous decision-making of the surrogate mother has been contested by other feminist scholars, who elaborate that not having full knowledge about the results of her decision, does not undermine autonomy, as one can maintained their ignorance freely, what is significant is the risk assessment based on the surrogate mother's own values.[23] At any rate, the potential economical imbalance does not necessarily indicate that free informed consent for the surrogacy pregnancy by the surrogate cannot be achieved. If we look at the motivations surrogate mother candidates usually express, they are not purely of a financial nature, nevertheless, include altruistic intentions as well, even in the context of commercial surrogacy arrangements. The main motivations include, helping a childless couple, the general enjoyment of pregnancy, nobly offering their help to couples in need.[24]The counter argument to the statement, that the existence of economic imbalance of the subjects makes the free informed decision-making impossible is precisely that, in some countries only altruistic surrogacy is allowed[25], and the practice is still successfully ongoing. The benevolent intentions are present in both types of surrogacy arrangements. Moreover, we shall underscore, that woman agree to a surrogacy pregnancy, which is why their attitude differs from a „general" pregnancy, where they intend to give birth to their own child.[26]

The above-mentioned diverse understanding about the value and elements of autonomy, and how it could be subjected under the umbrella of capitalist approach to human reproduction, remains a key feature in the bioethical debate on surrogacy practice.

Linking the issue of informed consent to become a surrogate mother, there are key features to assess and analyse to tackle whether there is or not some insufficiency in the decision-making process. Let's determine the key features of informed consent. Through informed consent, the right to self-determination is exercised in medicine, where the patient may decide what kind of medical examination they want to have, and they may also decide to prohibit the performance of a previously permitted examination before without adverse consequences. Within this right, the person may also decide who is entitled to access their personal data. The prerequisites of informed consent are, that the consents shall be:

a. *Provable*: Consent must be proven, which means it can be granted in writing, by nodding, or orally. Nodding and oral consent, in other words, forms of implied consent, are, however, unacceptable in the field of surrogacy arrangements, where a certain form of contract is required to legally proceed with the performance.
b. *Informative*: A medical professional has the obligation to provide information about, various aspects of the use of ART (these information shall include among many, the

[22] DODDS, S., and JONES, K. Surrogacy and Autonomy. Bioethics 3, no. 1, 1989: 1–17, p. 1.

[23] OAKLEY, J. Altruistic surrogacy and informed consent. Bioethics. 1992 Oct;6(4):269-87. doi: 10.1111/j.1467-8519.1992.tb00206.x. PMID: 11652090 p. 269.

[24] HIBINO, Y. & SHIMAZONO, Y. Becoming a Surrogate Online: "Message Board" Surrogacy in Thailand. Asian Bioethics Review. 2013, 5. 56-72. 10.1353/asb.2013.0004; KARANDIKAR, S. et. al. Economic Necessity or Noble Cause? A Qualitative Study Exploring Motivations for Gestational Surrogacy in Gujarat, India. Affilia, 29 (2), 224-236. 2014. pp. 63-65, Avaiable from:https://corescholar.libraries.wright.edu/socialwork/44.

[25] In the United Kingdom, where surrogacy arrangements are governed by the Surrogacy Arrangements Act 1985 and the Human Fertilisation and Embryology Act 2008 altruistic surrogacy is permitted, while the monetary compensation is limited to the reimbursement of reasonable expenses, which usually amounts to cca. 15000 £. For more information, see: Jadva, V. Surrogacy: issues, concerns, and complexities. In: Golombok S, ScottR, Appleby JB, Richards M, Wilkinson S, editors. Regulating reproductive donation. Cambridge: Cambridge University Press; 2016. p. 126–9 *(3) (PDF) An ethical comparison of living kidney donation and surrogacy: understanding the relational dimension*. Availablefrom:https://www.researchgate.net/publication/335898766_An_ethical_comparison_of_living_kidney_donation_and_surrogacy_understanding_the_relational_dimension [Accessed 22 September 2024].

[26] BEREND, Zs. The Romance of Surrogacy. Sociological Forum. 27. 2012, 913-936. 10.2307/23362158, p. 916.

patient's health condition and diagnosis, the type, severity, and extent of the proposed procedure, the pain, course of the procedure, the consequences and risks, or the probability of their occurrence, the possibility of worsening the patient's health after the procedure, any potential alternatives for performing the procedure, what will happen if the patient refuses the given procedure

c. *Understanding:* the patient must understand the risks and benefits of the procedure, the rights and obligations of the patient to have a clear vision of the outcomes and consequences of her decision
d. *Voluntary:* in other words, free of coercion, free of authoritative, coercive or manipulative control or influences[27]

1. Example of good practise and the questions raised in the context of the informed consent

Israel is considered a leader in assisted reproduction for several reasons. First it is the state of the advanced medical technology,[28] as Israel has a strong focus on research and development in reproductive technologies, with many clinics utilizing cutting-edge methods like IVF, ICSI, and pre-implantation genetic diagnosis (PGD).

This financial support has contributed to Israel having one of the highest rates of IVF usage per capita in the world.[29] That is also the reason, we are focusing on the best practise of this country in this matter.

It also serves as an example of combination of religious approach, which can be in favour of various procreation methods as linked to creating and keeping the family and its bonds. Reason for this is a cultural emphasis on family and parenthood, which drives the demand for reproductive assistance. This is further influenced by religious beliefs that prioritize procreation.

In Israel, surrogacy arrangements are regulated by law, primarily through the Surrogacy Agreements Law of 1996.[30] A lot has been changed by the Amendment of the Israeli Embryo Carrying Agreements Law in 2018. Law today permits paid surrogacy, egg donation, including the combination of egg donation and surrogacy, and even postmortem sperm retrieval is approved by the Supreme court, when the process is initiated by the deceased´s spouse. Some of these procedures are complete restricted or limited in other countries.[31]

Originally, it allowed only legally married heterosexual couples and single women to enter surrogacy arrangements; however, recent legal amendments now extend surrogacy rights to single men and same-sex couples, following a landmark 2021 Supreme Court decision. This decision aimed to end discrimination by expanding eligibility for surrogacy to these groups, who can now pursue surrogacy within Israel as of 2022.

---

[27] CHERVENAK FRANK, A., and B. McCULLOUGH, L. (eds). *FIGO Ethics and Professionalism Guidelines for Obstetrics and Gynecology*. The FIGO Committee on Ethical and Professional Aspects of Human Reproduction and Women's Health, 2021. [Accessed 12 October 2024] Available from: https://www.figo.org/sites/default/files/2021-11/FIGO-Ethics-Guidelines-onlinePDF.pdf pp. 10-12.

[28] SHALEV, J. et al. Assisted Reproductive Technologies in Israel: Trends and Outcomes. *Fertility and Sterility*. 2018. DOI: 10.1016/j.fertnstert.2018.08.017.

[29] SHALEV, J., et al. "The Role of Government in Fertility Treatments: The Case of Israel." *Reproductive BioMedicine Online*, 32(1), 12-18. 2016 DOI: 10.1016/j.rbmo.2015.09.005.

[30] Surrogacy in Israel, service providing information on surrogacy in Israel and on applications to the National Supervisor for the Carriage of Fetuses Law at the Ministry of Health, last updated 13/10/2024,available online: https://www.gov.il /en/service/embryo-carrying.

[31] WETREICH, A. *Surrogacy and egg donation in Israel: legal arrangements, difficulties and challenges*, p. 270 In: Fundamental legal problems of surrogate motherhood. Gloval Perspective. Ed. By Mostowik, P., Warszawa: Wydawnictvo instytutu wymiaru sprawiedliwosci. 2019, ISBN 978-83-66344-06-8.

Surrogacy agreements in Israel must be reviewed and approved by a designated government committee, ensuring compliance with legal, ethical, and medical standards. Additionally, only gestational surrogacy is legal, which means the surrogate has no genetic link to the child. Intended parents must also share the same religion as the surrogate, to maintain clear religious status for the child, and surrogate candidates must be unmarried women who have already had children

Overall, while surrogacy is legally recognized in Israel, there are specific regulations that aim to protect the rights and welfare of all parties involved.

For example, surrogacy agreement states, that the mother will be the genetic mother, while in an egg donation the mother will be the carrying mother. This civil law´s functionalist approach does not only depend on the circumstances of the case, but it also takes into account legal-policy considerations, that is the view of Jewish law in the matter discussed. From this respect, it can be defined as a "considerate functionalism"[32]

Moreover, and it will be mentioned in various perspectives later on, Israeli law does not explicitly recognize the status of the second, non- genetic spouse, as the father of the child There is a growing trend among family courts, that a second spouse is recognized as the father of the child by a judicial parenthood decree. This is very important part, particularly from the perspective of the international surrogacy and the wish to legalize the status of the child´s parents afterwards. [33]

Autonomy emphasizes the importance of informed consent, meaning that surrogate mothers should fully understand the medical, legal, and emotional implications of the surrogacy arrangement before proceeding.

When drafting an informed consent document for surrogacy, it's important to address various legal risks related to the surrogate's status. First of all, there has to be clear, how the future parental rights will be assigned to the intended parents. What has to be clear as well are the expectations and obligations in the contractual meaning. Nevertheless, all the implications related to taxes, medical and other financial expanses have to with no doubt cleared up. In order to achieve the foreseeability and the highest form of legal certainty before, it is recommended to ask for professional legal advice. The whole topic or the informed consent should stem from the keeping the privacy and confidentiality regarding the protection of the personal data, though there might be different levels of protections because of the existence of GDPR tools among the EU countries and other regimes out of EU.

By addressing these legal risks in the informed consent process, both the surrogate and intended parents can better understand their rights and responsibilities.

2. Foreign surrogacies and their implications

As the legislation on surrogacy arrangements are very diverse, intended parents often resort to surrogacy abroad, to benefit from the permissive, more accessible legal environment. After the conclusion of the surrogacy arrangement, several legal questions can potentially arise upon the intended parent's return to their home country with the child, especially the recognition of foreign birth certificates, recognition of parenthood may be ambiguous before the home state authorities. This issue has been many times resolved before the ECtHR, emphasizing the best interest of the child principle, which shall be of main concern of the state authorities, when

[32] Ibid, p. 273.

[33] Ibid, p. 278, what is also important is that the intented father must be the genetic father, while the surrogate mother need not be the genetic mother (full surrogacy, in which the surrogate mother os both the egg owner and gestational mother, is prohibited).

performing a balancing act between private and public interest.[34] This does not mean that domestic authorities automatically have to accept foreign surrogacy arrangements, rather shall accommodate and adapt to foreign legal acts without necessarily integrating or replicating them in full. Basically, instead, they recognise the legal effects of those acts as long as they align with domestic principles and obligations under international law, as in the following French example.

The *Cour de cassation* ruled in a judgment of 2 October 2024 that a foreign surrogacy recognised in France produces the legal effects provided by foreign law and need not be considered as a full adoption of French law. In that case, a couple of French men had contracted with a surrogate mother in California. California court had rendered a 'prenatal judgment' establishing that the French men were the legal parents of the child, and that neither the surrogate mother nor her husband were legal parents and had any obligation towards the child.

The Californian judgment was then recognised, and indeed declared enforceable, in France. This means in consequences, that the obligation to recognise foreign surrogacies, which has been established by ECtHR however, did not create a French concept of surrogacy.

According to Brussel I bis regulation, *Article 54 reads as follows: If a judgment contains a measure or an order which is not known in the law of the Member State addressed, that measure or order shall, to the extent possible, be adapted to a measure or an order known in the law of that Member State which has equivalent effects attached to it and which pursues similar aims and interests. Such adaptation shall not result in effects going beyond those provided for in the law of the Member State of origin.*

3. Challenges to cross-border recognition of parenthood in surrogacy arrangements

It is essential to highlight, that the most complications in the context of informed consent in the context of surrogacy arrangements arises, when cross-border element is included. However, as the international legal framework on surrogacy is varied, ranging from countries with no regulations to those that permit it under certain conditions, and others that completely prohibit and criminalize the practice. Most European nations fall into the latter category. However, even in countries where surrogacy is banned, their legal systems still face the implications of the practice when their citizens pursue surrogacy arrangements in countries where it is allowed. In such cases, cross-border reproductive care raises complex issues surrounding the registration of birth certificates and the recognition of legal parentage between intended parents and children born via surrogacy. Essentially, most of the legal and practical obstacles may rise upon the intended parents return to their home country and the recognition of the foreign birth certificate, where usually the intended parents are indicated as the legal parents of the child.[35]

[34] GARAYOVÁ, L. *La evolución de la maternidad subrogada transfronteriza en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*. Revista de Derecho Civil. Santa Cruz de Tenerife (Spain) : NOTYREG HISPANIA, 2023, vol. 10, no. 5, pp. 259-277. ISSN 2341-2216. p. 264.

[35] Ukraine is widely known for its permissive legislation on commercial surrogacy, thus has become a preferrable destination for foreign intended parents. Although, currently Ukraine lacks comprehensive legislation regulating surrogate motherhood and the practice of surrogacy, the legal basis for surrogacy primarily comes from the Family Code. According to Article 123, which governs the establishment of maternal and parental affiliation in cases of medical assistance: *„1. If a wife undergoes artificial procreation with her husband's written consent, the husband is registered as the father of the child born to his wife; 2. If an embryo conceived by the spouses is implanted in another woman, the spouses are considered the legal parents of the child; 3. If an embryo conceived by the husband and another woman is implanted in the wife, the child is recognized as the couple's offspring."* From these provisions, it is clear that Ukrainian law does not align with the Roman law principle of *Mater semper certa est* (the mother is always certain) and diverges from the widely accepted concept of prioritizing gestational motherhood. Instead, Article 123 of the Family Code establishes legal parenthood based on the biological connection between the intended parents and the child born through a surrogate.

Moreover, the Order of the Ministry of Justice of Ukraine No. 52/5 of 18 October 2000 concerns the issue of drafting the birth certificate to a child born from a surrogacy agreement, where Paragraph 11, Chapter 1, Section III stipulates, that:*"When a child is born by a woman who was implanted a human embryo conceived by the spouses as a result of the use of assisted reproductive technologies, state registration of birth shall be made upon the application of spouses who*

Basically, some of the foreign birth certificate's does not even indicate that international surrogacy arrangements have taken place, thus the competent authorities could face complications regarding the automatic recognition of the foreign birth certificate.

In the context of informed consent, it is typically given and formalized *prior* to the execution of the surrogacy arrangement[36]. When the arrangement is drafted with proper attention to informed consent, it should ensure legal certainty throughout the duration of the process until all obligations are completed. However, we venture into the territory of legal uncertainties, when it comes to the *recognition* of legal documents related to parenthood that have been issued in foreign jurisdictions. This challenge occurs at the intersection of domestic legal frameworks and international surrogacy agreements.

Nonetheless, the most complicated situations arise when the cross-border surrogacy arrangements involves on one hand a state who is part of the European Union, and one which is not a member, like Ukraine. If the surrogate gives birth in a non-EU country, returning to the state where the surrogacy arrangement was drafted and agreed upon may readily result in circumstances where the legal effects of decisions issued by foreign courts or competent authorities are not recognized, or where documents establishing the parentage of the commissioning couple fail to receive legal validity.

These complications in the recognition of foreign birth certificates have been topically emerging in the European Union, resulting in various number of petitions before the European Parliament. Most recently, the Proposal for a Council Regulation concerning jurisdiction, applicable law, recognition of decisions, and acceptance of authentic instruments in matters of parenthood, alongside the creation of a European Certificate of Parenthood[37] in 2022, aimed to thoroughly address the issues arising from cross-border family creation, with specific attention given to the strategies on child rights and LGBTIQ rights, but of course collaterally including children born from surrogacy arrangements and their families.[38]

Nevertheless, the Proposal was issued aligning Article 81 paragraph 3 of the TFEU, which stipulates that *„Notwithstanding paragraph 2, measures concerning family law with cross-border implications shall be established by the Council, acting in accordance with a special legislative procedure. The Council shall act unanimously after consulting the European Parliament.*

The Council, on a proposal from the Commission, may adopt a decision determining those aspects of family law with cross-border implications which may be the subject of acts adopted

---

consented to such implantation. In such case, the document confirming the child's delivery by such woman shall be accompanied by a statement confirming her consent to registration of the spouses as parents, the authenticity of signature on which shall be notarized, and a certificate of genetic affinity of the parents/mother or father/ with the fetus".

[36] A surrogacy „contract" is deemed fulfilled when all obligations set forth in the agreement between the intended parents and the surrogate have been fully carried out in accordance with the contract's terms. Typically, this occurs when the surrogate has successfully carried the pregnancy to full term, the child is born, and legal parentage is transferred to the intended parents. However, the exact conditions for fulfilment can vary depending on the legal regulations governing surrogacy in the jurisdiction and the specific terms of the contract.
E.g. in the United Kingdom, where altruistic surrogacy was legalised by the Surrogacy Arrangement Act, the surrogacy arrangement could be considered fulfilled, when the intended parents receive the parental order granted by the family law court, to which the surrogate mother and his husband consented. By the parental order the intended parents become the full legal parents of the child, legally and formally excluding the surrogate mother from the family relation. Additionally, the UK regulation provides a legal safeguard for the surrogate mother, a certain time period (six weeks after birth of the child) when she can contemplate about her maternal status, and if wishes to keep the baby, apply for parental order herself. See more in: JULESZ, M. "Az egészséghez fűződő jog – A pótanyaságtól a COVID-19-ig", Medicina könyvkiadó zrt., Budapest, 2020.

[37] Code of the proposal: COM(2022) 695.

[38] The Proposal in its Explanatory Memorandum p. 1 stipulated that *„ (...) the proposal covers the recognition of the parenthood of a child irrespective of how the child was conceived or born and irrespective of the type of family of the child."* Thus, surrogacy arrangements, and the children born from them, would fall under the proposal.

by the ordinary legislative procedure. The Council shall act unanimously after consulting the European Parliament.

The proposal referred to in the second subparagraph shall be notified to the national Parliaments. If a national Parliament makes known its opposition within six months of the date of such notification, the decision shall not be adopted. In the absence of opposition, the Council may adopt the decision."

In other words, in order to strengthen judicial cooperation, the Council holds the authority to adopt measures related to family law with cross-border implications. This is done based on a proposal from the Commission, following a special legislative procedure that requires unanimous agreement and consultation with the European Parliament. Once notified, National Parliaments have time to review the proposal and assess its alignment with the principles of subsidiarity and proportionality, which govern the exercise of powers conferred upon the Union by Member States.

We shall highlight that the scope of the Proposal only applies to the recognition or acceptance of documents establishing or verifying parenthood if issued within a *Member State*. Documents issued by a third State to establish or verify parenthood will continue to be subject to national law for recognition or acceptance.

That is why, although, the European Union and its Proposal would enhance cooperation on the recognition of parenthood including surrogacy arrangements between the Union Member States, the cross-border complications arising from non-EU member states (which are usually the most popular destinations for intended parents, e.g. Ukraine, Georgia, USA, Canada) would be still governed by national laws. From this perspective, most likely, eventually the European Court of Human Rights would be the international organization, where the legal issues arising from the recognition of parenthood stemming from international surrogacy arrangements would be resolved.

Additionally, the European Court of Human Rights has in a handful of their decisions, concerning not only surrogacy, but family creation, emphasized the significance of acknowledging parental relationships to uphold the right to respect for private and family life for both children and adults, as protected under Article 8 of the European Convention on Human Rights. According to the Advisory Opinion on the Recognition of the Intended Mother[39] member states shall introduce other means of cross-border establishment of parenthood in surrogacy cases, such as adoption, which approach has been confirmed and supported by the Court in several of their case-law.[40]

IV. CONCLUSION

In the midst of constantly emerging new biotechnologies in reproductive medicine, we face countless challenges, which require a rigorous examination of the ethical, legal, and bioethical complexities surrounding commercial surrogacy, with a central focus on the critical role of informed consent and the surrogate mother's autonomy, which is a segment oftentimes neglected, as main focus is put on the child's wellbeing. The concept of informed consent is pivotal to ensuring that surrogate mothers possess a comprehensive understanding of the medical, psychological, and legal ramifications of their participation. However, as the article delineates, achieving robust informed consent in cross-border surrogacy arrangements remains

[39] Advisory Opinion Concerning the Recognition in Domestic Law of a Legal Parent-Child Relationship Between a Child Born through a Gestational Surrogacy Arrangement Abroad and the Intended Mother, Request no. P16-2018-001 by the French Court of Cassation (ECtHR, 10 April 2019).

[40] E.g. The Opinion was confirmed in C and E v. France App no. 1462/18 and 17348/18 (ECtHR, 12 December 2019) and KK and others v. Denmark App no. 25212/21 (ECtHR, 6 December 2022).

a formidable challenge due to the diverse and often conflicting regulatory frameworks across jurisdictions. These differences complicate the establishment of universal standards that sufficiently safeguard surrogate mothers' autonomy and dignity, especially when issues of power imbalances and economic disparities influence decision-making.

Cross-border surrogacy is highlighted as particularly problematic, given the inconsistency of national approaches—ranging from complete prohibition to permissive regulation or absence of specific legislative oversight. This heterogeneity engenders significant legal uncertainties, particularly in areas such as the recognition of legal parenthood and the enforceability of surrogacy agreements internationally. Additionally, by exploring the limitations which international organizations, such as facing the European Union is facing, which, despite emerging discussions on cross-border family law matters, faces substantial constraints in legislating in this domain due to its lack of direct competence in family law. Although the EU has initiated discourse on these issues, achieving a cohesive regulatory framework across member states is challenging within its current legal scope.

The exemplary practice of the country like Israel may provide valuable models for effectively integrating informed consent into surrogacy arrangements. Israel, recognized for its advanced reproductive technologies and supportive legal infrastructure, mandates comprehensive informed consent processes. This framework emphasizes the surrogate's informed consent and autonomy, prohibiting commercial surrogacy to prevent exploitation. This regulatory framework are striving to create balance in the interests of all parties while upholding ethical standards.

The analysis suggests that the most efficacious means of establishing a cohesive and universally applicable regulatory framework for surrogacy arrangements may reside with international legal bodies, specifically the Hague Conference on Private International Law (HCCH). The HCCH, with its extensive background in formulating conventions on private international law, is positioned to provide a structured platform for developing harmonized standards regarding informed consent, parental rights, and the protection of surrogate mothers' autonomy. Such an international framework could reduce cross-jurisdictional discrepancies, fostering enhanced protections for both surrogate mothers and intended parents while minimizing legal ambiguities and conflicts among nations.

In conclusion, we intend to underscore the necessity for an ethical and legally robust framework that prioritizes surrogate mothers' autonomy and dignity in the broader scientific discourse on reproductive medicine, especially surrogacy arrangements. Although informed consent is foundational, it is particularly complex within the context of cross-border surrogacy.

Given the EU's limited jurisdictional authority in family law, a globally coordinated regulatory initiative through the Hague Conference may present the most viable solution, advancing legal clarity and ethical standards within this intricate domain of reproductive medicine to achieve the effective implementation of informed consent mechanisms and safeguards.

KEY WORDS
bioethics, informed consent of surrogate mothers, autonomy, human dignity, reproductive medicine

KĽÚČOVÉ SLOVÁ
bioetika, informovaný súhlas náhradných matiek, autonómia, ľudská dôstojnosť, reprodukčná medicína

BIBLIOGRAPHY

1. BEREND, Zs. The Romance of Surrogacy. Sociological Forum. 27. 2012. 913-936. 10.2307/23362158
2. BORUTA, M. *Surrogate motherhod from the perspective of sociology and cultural antropology*,p. 145, In: Fundamental legal problems of surrogate motherhood. Gloval Perspective. Ed. By Mostowik, P., Warszawa: Wydawnictvo instytutu wymiaru sprawiedliwosci. 2019. ISBN 978-83-66344-06-8
3. CHERVENAK FRANK, A., and B. McCULLOUGH, L. (eds). *FIGO Ethics and Professionalism Guidelines for Obstetrics and Gynecology*. The FIGO Committee on Ethical and Professional Aspects of Human Reproduction and Women's Health, 2021. [Accessed 12 October 2024] Available from: https://www.figo.org/sites/default/files/2021-11/FIGO-Ethics-Guidelines-onlinePDF.pdf
4. DODDS, S., and JONES, K. Surrogacy and Autonomy. Bioethics 3, no. 1, 1989: 1–17,
5. FRONEK, P. Current perspectives on the ethics of selling international surrogacy support services. *Medicolegal and Bioethics*. 2018;8:11-20, https://doi.org/ 10.2147/MB.S134090.
6. GARAYOVÁ, L. *La evolución de la maternidad subrogada transfronteriza en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*. Revista de Derecho Civil. Santa Cruz de Tenerife (Spain) : NOTYREG HISPANIA, 2023, vol. 10, no. 5, pp. 259-277. ISSN 2341-2216.
7. GARAYOVÁ, Lilla. Surrogate motherhood - the European legal landscape. Law, Identity and Values. 2022, vol. 2, no. 1, pp. 65-83. ISSN 2786-2542. Online ISSN 2786-3840
8. HABERMAS, J. *Die Zukunft der menschlichen Natur. Auf dem Weg zu einer liberalen Eugenik?* Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 2005.
9. HIBINO, Y. & SHIMAZONO, Y. Becoming a Surrogate Online: "Message Board" Surrogacy in Thailand. Asian Bioethics Review. 2013, 5. 56-72. 10.1353/asb.2013.0004; KARANDIKAR, S. et. al. Economic Necessity or Noble Cause? A Qualitative Study Exploring Motivations for Gestational Surrogacy in Gujarat, India. *Affilia, 29* (2), 224-236. 2014. Avaiable from: https://corescholar. libraries.wright.edu/socialwork/44
10. HIDVÉGINÉ, A. L. and SÁRINÉ dr. SIMKÓ, Á. *Etikai normák és dilemmák az egészségügyben - Orvos-beteg jogviszonyok az egészségügyben VI.*, Medicina publishing, Budapest, 2018. ISBN: 978 963 226 701 2
11. JADVA, V. Surrogacy: issues, concerns, and complexities. In: Golombok S, ScottR, Appleby JB, Richards M, Wilkinson S, editors. Regulating reproductive donation. Cambridge: Cambridge University Press; 2016. p. 126–9 *(3) (PDF) An ethical comparison of living kidney donation and surrogacy: understanding the relational dimension*. Available from:https://www.researchgate.net/publication/335898766_ An_ethical_comparison_of_living_kidney_donation_and_surrogacy_understanding_th e_relational_dimension [Accessed 22 September 2024].
12. JULESZ, M. *Az egészséghez fűződő jog – A pótanyaságtól a COVID-19-ig*, Medicina könyvkiadó zrt., Budapest, 2020.
13. KARANDIKAR, S. et al. Economic Necessity or Noble Cause? A Qualitative Study Exploring Motivations for Gestational Surrogacy in Gujarat, India. *Affilia, 29* (2), 224-236. 2014. Available from: https://corescholar.libraries.wright.edu/socialwork/44

14. MARTÍNEZ DE AGUIRRE, C. *International surrogacy arrangements: a global "Handmaid's Tale"?* in Fundamental legal problems of surrogate motherhood: Global perspective, ed. Piotr Mostowik, 367-399, Warsaw: Wydawnictwo Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, 2019.
15. NAVRATYIL, Z. "A varázsló eltöri pálcáját? A jogi szabályozás vonulata az asszisztált humán reprodukciótól a reproduktív klónozásig" Budapest, Gondolat Kiadó publishing, 2012.
16. NAVRATYIL, Z. Az asszisztált reprodukciós eljárások a jogi szabályozás tükrében - különös tekintettel az in vitro embrió helyzetére. Debreceni Jogi Műhely, 2(Különszám). 2005. [Accessed 14 September 2024]. Available from: https://ojs.lib.unideb.hu/DJM/article/view/6580
17. OAKLEY, J. Altruistic surrogacy and informed consent. Bioethics. 1992 Oct;6(4):269-87. doi: 10.1111/j.1467-8519.1992.tb00206.x. PMID: 11652090
18. SASS, H. Bioethics: Its Philosophical Basis and Application, In Pan American Journal of Public Health, 1990. [Accessed 02 September 2024] Available from: https://iris.paho.org/handle/10665.2/27131
19. SHALEV, J. et al. Assisted Reproductive Technologies in Israel: Trends and Outcomes. *Fertility and Sterility*. 2018. DOI: 10.1016/j.fertnstert.2018.08.017.
20. SHALEV, J., et al. "The Role of Government in Fertility Treatments: The Case of Israel." *Reproductive BioMedicine Online*, 32(1), 12-18. 2016 DOI: 10.1016/j.rbmo.2015.09.005.
21. SMITH, M. HEWITT, J. and FRONEK, P. *Surrogacy and bioethics* in Research Handbook on Surrogacy and the Law, ed. Trimmings, Katarina, 263-280, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2024. ISBN 978 1 80220 765 1
22. SZEBIK, I. 2016 Bioetikai kérdések az élet kezdete kapcsán. In: Értelmes szívvel. Luther Kiadó, Budapest, pp. 43-67. ISBN 9789633800904
23. Verona Principles, adopted 25 February 2021, ISBN: 978-2-940629-17-6
24. WETREICH, A. *Surrogacy and egg donation in Israel: legal arrangements, difficulties and challenges*, p. 270 In: Fundamental legal problems of surrogate motherhood. Gloval Perspective. Ed. By Mostowik, P., Warszawa: Wydawnictvo instytutu wymiaru sprawiedliwosci. 2019, ISBN 978-83-66344-06-8

LEGAL SOURCES

25. Advisory Opinion Concerning the Recognition in Domestic Law of a Legal Parent-Child Relationship Between a Child Born through a Gestational Surrogacy Arrangement Abroad and the Intended Mother, Request no. P16-2018-001 by the French Court of Cassation (ECtHR, 10 April 2019).
26. Amendment of the Israeli Embryo Carrying Agreementds Law, 2018
27. Human Fertilisation and Embryology Act 2008 of the United Kingdom
28. Proposal for a Council Regulation on jurisdiction, applicable law, recognition of decisions and acceptance of authentic instruments in matters of parenthood and on the creation of a European Certificate of Parenthood - COM/2022/695, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2022%3A695%3AFIN#:~: text =EUROPEAN%20COMMISSION.%20Brussels,%207.12.2022.%20COM%20(2022) %20695%20final[Accessed: 30 September 2024].
29. Surrogacy Agreements Law of 1996 of Israel
30. Surrogacy Arrangements Act 1985 of the United Kingdom
31. Order of the Ministry of Justice of Ukraine No. 52/5 of 18 October 2000, Ukraine
32. Family Code of Ukraine

CONTACT DETAILS OF THE AUTHORS
Mgr. Zsófia Nagy, LL.M.
ORCID: 0009-0002-9342-1965
Junior researcher
Central European Academy
12-14. Városmajor str. 1122, Budapest, Hungary
Phone number: +421917950920
E-mail: nagy.zsofia@centraleuropeanacademy.hu

doc. JUDr. Andrea Erdősová, Ph.D.
ORCID: 0000-0002-5430-5788
University lecturer
Pan-european University,
Tomášikova 20, 821 02 Bratislava, Slovakia
Phone number: +421 2 4820 8850
E-mail: andrea.erdosova@paneurouni.com

A CRITICAL REVIEW OF THE 2024 CZECH PROPERTY TAX AMENDMENTS

KRITICKÁ ANALÝZA NOVELY ČESKEJ DANE Z NEHNUTEĽNOSTI Z ROKU 2024

Ádám Pál[1] - Michal Radvan[2]

https://doi.org/10.33542/SIC2025-1-11

ABSTRACT

Despite their capability to support stable and sustainable public budgets, particularly at the local level, property taxes often remain underappreciated in taxation policy discussions. Although widely implemented, the fiscal potential of property taxes remains underexploited, particularly in Central and Eastern European countries. This situation was evident in the Czech Republic, prompting recent amendments aimed at enhancing the revenue-generating capacity of property taxes. This study examines the modifications to the Czech property tax system that took effect in the fiscal year 2024. The authors detail specific changes to the system, including updates to tax rates, exemptions, and administrative procedures. They provide a critical analysis of these changes, highlighting both their positive impacts and limitations. The study concludes that while the amendments represent a step forward in improving the efficiency and fairness of property taxation, challenges related to the implementation of new tax principles and tools for enhancing local control remain. A more profound conceptual overhaul of the property tax system may still be necessary to fully address the persisting issues and maximize the potential benefits of property taxation for local governments.

ABSTRAKT

Napriek ich schopnosti podporovať stabilné a udržateľné verejné rozpočty, najmä na miestnej úrovni, zostávajú dane z nehnuteľností často nepovšimnuté v diskusiách o daňovej politike. Hoci sú široko implementované, fiškálny potenciál týchto daní zostáva nedostatočne využitý, najmä v krajinách strednej a východnej Európy. Táto situácia bola evidentná tiež v Českej republike, čo viedlo k nedávnym zmenám zameraným na zvýšenie príjmovej kapacity dane z nehnuteľnosti. Tento článok skúma zmeny v systéme majetkových daní v Českej republike, ktoré nadobudli účinnosť od rozpočtového roku 2024. Autori podrobne popisujú konkrétne zmeny v systéme, vrátane zmien v daňových sadzbách, výnimkách aj administratívnych postupoch. Článok ponúka kritickú analýzu týchto zmien, pričom zdôrazňuje ich pozitívne dopady aj obmedzenia. Autori usudzujú, že hoci zmeny predstavujú krok vpred z pohľadu zlepšovania efektivity a spravodlivosti zdaňovania nehnuteľností, problémy týkajúce sa implementácie nových daňových princípov a nástrojov na posilnenie miestnej kontroly stále pretrvávajú. Hlbšia koncepčná reforma systému daní z nehnuteľností môže byť stále potrebná pre úplné vyriešenie pretrvávajúcich problémov a maximalizovanie potenciálnych prínosov tejto dane pre miestne samosprávy.

[1] Central European Academy, Budapest, Hungary
Stredoeurópska akadémia, Budapešť, Maďarsko.

[2] prof., JUDr., Ing., Ph.D., Masarykova univerzita v Brne, Právnická fakulta, Brno, Česká republika
Masaryk University, Faculty of Law, Brno, Czech Republic.

I. INTRODUCTION

Compared to their better-known counterparts, such as income or value-added taxes, property taxes[3] often remain underemphasized in discussions on taxation. This trend is amplified by numerous recent initiatives from international bodies such as the EU and OECD, which predominantly overlook property taxation, concentrating instead on other tax types. Although income and consumption taxes usually generate a substantially larger share of overall revenue, the significance of property taxes should not be underestimated, as they can provide stable and lasting contributions to public finances, particularly at the level of local governments, thereby fostering a balanced tax system in any given jurisdiction. When discussing tax policy, the realistic potential of a tax to generate additional income is as critical as its existing revenue-generating capacity. With property taxes underutilized in certain countries, reforming them remains a pertinent issue in contemporary tax legislation.

Notably efficient[4] and among the least disruptive to economic growth[5], property taxes offer unique advantages within a taxation system. Their effectiveness lies in their complementary nature to income and turnover-based taxes, often responding inversely to economic fluctuations.[6] This inverse relationship creates a balanced revenue stream that helps stabilize the national fiscal system. When integrated thoughtfully, property taxes can diversify revenue sources, reducing the system's susceptibility to economic swings and enhancing overall fiscal resilience.[7]

Their applicability extends particularly to local taxation, where property taxes often form a key part of municipal revenues.[8] Countries like the US and the UK have long recognized the connection between property values, local development, and the provision of essential services, making property taxes a logical choice for local governance .[9] Many other nations also utilize property taxes, predominantly at the local level, to leverage their revenue potential for supporting community infrastructure and services.[10] However, despite their widespread use, revenues from property taxes are typically low[11], often to the extent that it undermines their effectiveness as a key contributor to municipal self-financing.

In the Czech Republic as well, property taxes have historically been a consistent revenue source for local municipalities. These taxes are assessed on a recurring basis, with all generated revenue being fully allocated to local municipalities. Despite their longstanding use in the country, property tax revenues in the Czech Republic have persistently fallen short even of the (usually modest) levels observed in other developed countries. This situation did not escape the

---

[3] For the purposes of this paper, 'property taxes' refers exclusively to recurring taxes on real estate, specifically those that apply to the ownership of immovable property.

[4] BRYS, B. et al.: Tax Design for Inclusive Economic Growth, OECD Taxation Working Papers, 26, OECD Publishing, 2016, p. 17; SLACK, E., & BIRD, R.: The Political Economy of Property Tax Reform, OECD Working Papers on Fiscal Federalism 18, OECD Publishing, 2014, p. 3.

[5] LEODOLTER, A., PRINCEN, S., & RUTKOWSKI, A.: Taxation of residential property in the euro area with a view to growth, equality and environmental sustainability, Quarterly Report on the Euro Area (QREA), 20(4), 2022, p. 31.

[6] SHOUP, C.: The Property Tax versus Sales and Income Taxes, Proceedings of the Academy of Political Science, 35(1), 1983, pp. 40–41.

[7] For example, during the COVID-19 pandemic, Hungarian municipalities that depended more heavily on property taxes faced a comparatively smaller decline in tax revenues than those that relied little or not at all on these taxes (PÁL, Á.: A Candle in the Wind? The Tax Autonomy of Hungarian Municipalities in Light of the Coronavirus Pandemic, Białystok Legal Studies, 29(1), 2024, pp. 139–140).

[8] OECD: Housing Taxation in OECD Countries, OECD Tax Policy Studies, No. 29, OECD Publishing, 2022, para. 3.3.1.

[9] KECSŐ, G.: A helyi önkormányzatok pénzügyi jogi jogállása: A jogállást meghatározó jogintézmények modelljei a bevételi oldalon, Anglia – USA – Magyarország [The financial legal status of local governments: Models of legal institutions determining status on the revenue side, England – USA – Hungary], ELTE Eötvös Kiadó, 2016.

[10] As of 2021, property taxes were levied in all OECD member countries (OECD, op. cit. 6, para. 3.2.1), with the majority allocating revenues from recurrent taxes on immovable property fully or largely to local governments (OECD, op. cit. 6, para. 3.2.2).

[11] OECD, op. cit. 6, para. 3.3.1.

notice of the OECD either.[12] Despite repeated expert recommendations to increase property taxes[13], these suggestions did not yield significant policy changes until recently. The fiscal challenges in recent years, compounded by factors such as the COVID-19 pandemic, energy crisis, and fiscal policy decisions, have underscored the urgent need for additional public revenue streams. This resurgence has reignited discussions on enhancing property tax revenues to more effectively meet the country's financial needs. In 2023, the Czech legislature passed amendments to relevant laws with the aim of substantially increasing property tax revenue across the nation.

This article critically examines the mentioned amendments to the property tax system, analyzing their nuances, implications, advantages, and drawbacks. Our goal is to provide a thorough evaluation of this reform, assessing its potential to enhance revenue streams, address disparities, and foster fiscal sustainability. We aim to explain why we consider these changes a step in the right direction, even though we acknowledge they may not completely resolve long-term fiscal challenges.

1. Structure of the paper and methodology

The paper begins with an introduction that outlines the objectives and scope of the study, emphasizing the critical examination of the evolving landscape of property taxes in the Czech Republic. The present section provides a structural overview of the work and outlines the methods used to conduct the research, followed by a section comprising a review of existing literature on the topic.

In the first substantive chapter, the article extensively examines the current property tax system in the Czech Republic. This section utilizes documentary analysis of tax laws, regulatory frameworks, and official government documents. Additionally, brief comparisons with other countries with a similar system help highlight the strengths and weaknesses of the present solutions, as well as areas where improvements could be made.

The second substantial chapter describes recent changes made to the property tax system in the Czech Republic. Here, policy analysis plays a crucial role, involving the examination of legislative documents, policy reports, and government announcements detailing these reforms. The chapter is divided into several parts, each discussing specific changes to the system. In each part, the authors critically evaluate and discuss the effectiveness and implications of the reforms through a qualitative analysis. By employing logical reasoning and argumentation, we articulate and substantiate our opinions on how these reforms have impacted the property tax system in the Czech Republic.

Finally, the paper concludes by summarizing key findings from the evaluation and discussion. It provides insights into the broader implications of the reforms and offers recommendations for future research or potential adjustments in policy to further enhance the effectiveness of the property tax system in the Czech Republic.

2. Literature review

The topic of property taxes, from a general perspective, is relatively well explored. Numerous works discuss what an ideal property tax system should look like (Theisen, 2008[14];

[12] OECD, op. cit. 6, para. 3.2.2.

[13] RADVAN, M.: Místní daně, Wolters Kluwer, 2012, p. 211; RADVAN, M., & KRANECOVÁ, J.: Is Ad Valorem Property Taxation a Solution for the Czech Republic? In: M. RADVAN, R. FRANZSEN, W. J. McCLUSKEY, & F. PLIMMER (Eds.), Real Property Taxes and Property Markets in CEE Countries and Central Asia, Maribor: Lex Localis, 2021, p. 76.

[14] THEISEN, T.: Optimal property taxation, European Real Estate Society (ERES), ERES eres2008_273, 2008.

Norregaard, 2013[15]; Slack, 2022[16]) and how property taxes can be reformed to achieve such an ideal (Bahl & Wallace, 2008[17]; Rosengard, 2012[18]; Slack & Bird, 2014[19]; Blöchliger, 2015[20]; Grover et al., 2017[21]). These studies provide a comprehensive understanding of the principles and best practices underlying effective property tax systems.

Several works specifically focus on the property tax system in the Czech Republic, either addressing the topic in its entirety or incorporating it as a significant part of their broader analysis. These works often include partial or complete analyses of the then-existing system[22] and propose various suggestions for its reform. They offer valuable insights into the unique aspects and challenges of the Czech property tax framework and provide recommendations for potential improvements (Marková, 2005[23]; Radvan, 2012[24]; Janoušková & Sobotovičová, 2016[25]; Janoušková & Sobotovičová, 2016[26]; Formanová et al., 2020[27]; Papoušková & Zelenská, 2021[28]; Radvan & Kranecová, 2021[29]).

In contrast to the extensive literature on property tax systems in general and the specific discussions on the Czech Republic, there is a limited number of popularization articles in newspapers dedicated to evaluating the recent reforms of the Czech property tax system that came into effect in 2024. This lack of analysis leaves a significant gap in understanding the impact and effectiveness of these reforms. The present work aims to fill this gap by providing a thorough evaluation of the recent changes in the Czech property tax system.

II. THE SYSTEM OF PROPERTY TAXATION IN THE CZECH REPUBLIC

The framework of property taxation in the Czech Republic is established by Act No. 338/1992 Coll. of the Czech National Council on Immovable Property Tax (referred to as the 'Immovable Property Tax Act' or 'IPTA'). This legislation outlines the comprehensive structure of the tax. Unlike in other countries, where the status of property tax as a local tax results in its optional implementation by individual municipalities, the IPTA legally requires the Czech

[15] NORREGAARD, J.: A fair assessment: Property taxes are an effective but unpopular way to reduce inequality, Finance & Development, 0050(004), A010, 2013.

[16] SLACK, E.: Property taxes in the real world, Canadian Tax Journal / Revue Fiscale Canadienne, 70(Supp.), 2022, pp. 133–158.

[17] BAHL, R., & WALLACE, S.: Reforming the Property Tax in Developing Countries: A New Approach, International Center for Public Policy Working Paper Series, Paper0819. International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, 2008.

[18] ROSENGARD, J. K.: The tax everyone loves to hate: Principles of property tax reform, M-RCBG Faculty Working Paper Series No. 2012-10, Mossavar-Rahmani Center for Business & Government, Harvard Kennedy School, 2012.

[19] SLACK, E., & BIRD, op. cit. 2.

[20] BLÖCHLIGER, H.: Reforming the tax on immovable property: Taking care of the unloved, OECD Economics Department Working Papers, No. 1205, OECD Publishing, 2015.

[21] GROVER, R., TÖRHÖNEN, M.-P., MUNRO-FAURE, P., & ANAND, A.: Achieving successful implementation of value-based property tax reforms in emerging European economies, Journal of European Real Estate Research, 10(1), 2017, pp. 91–106.

[22] Which has not undergone significant conceptual reforms since the adoption of the current Act in 1992.

[23] MARKOVÁ, H.: Finanční zdroje místních společenství a Evropská charta místní samosprávy v podmínkach ČR, In: M. RADVAN & P. MRKÝVKA (Eds.), Financování územní samosprávy ve sjednocující se Evropě: Sborník 1. mezinárodního právnického symposia, Brno 12.9.2003. Masarykova univerzita, 2005.

[24] RADVAN, 2012, op. cit. 11.

[25] JANOUŠKOVÁ, J., & SOBOTOVIČOVÁ, Š.: Immovable property tax in the Czech Republic as an instrument of fiscal decentralization, Technological and Economic Development of Economy, 22(6), 2016, pp. 767–782.

[26] JANOUŠKOVÁ, J., & SOBOTOVIČOVÁ, Š.: Využití koeficientů ke zvýšení výnosů daně z nemovitých věcí v Moravskoslezském kraji, Sborník příspěvků XIX. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách Čejkovice 15.–17. 6. 2016, 2016, pp. 883–890.

[27] FORMANOVÁ, L., HALAMOVÁ, M., & ANDRLÍK, B.: Utilization of a local coefficient for immovable property tax in the Czech Republic, Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis, 2020.

[28] PAPOUŠKOVÁ, Z., & ZELENSKÁ, T.: Možnosti obce ovlivnit výši daně z nemovitých věcí, Acta Iuridica Olomucensia, 16(3), 2021, pp. 51-59.

[29] RADVAN, M., & KRANECOVÁ, op. cit. 11.

municipalities to implement the tax, which lack any discretionary power to exempt themselves from this duty.[30] Moreover, property tax in the Czech Republic is administered by the national tax authority; therefore, it is not the duty of municipalities to deal with the collection of the tax. While this arrangement alleviates the administrative burden on municipalities, it introduces challenges related to equity at the local level, as municipalities lack the means to identify delinquent taxpayers.[31]

Although the property tax is centrally administered and its parameters are decisively determined at the national level (in the IPTA), the entire revenue generated from this tax is directed to the municipalities where it originates. Additionally, municipalities have some degree of influence over the tax's structure and amount, which leads some experts to consider property tax effectively a local tax.[32]

Section 1 of the Immovable Property Tax Act splits property tax into two primary categories: land tax and tax on buildings and taxable units (Section 1). The subjects liable for these taxes are similarly structured in both categories. Typically, the property owner is the taxpayer. However, there are exceptions: for state-owned properties, properties managed by specific funds, properties with building rights, and certain lease situations, the taxpayer may be someone other than the owner, usually those authorized to manage, administer, or use the property. According to a default rule, if the property owner is unidentified or if the property is managed by specific state authorities[33], the responsibility for paying the property tax falls to the property's user.[34]

1. Land tax

According to Section 2 of the IPTA, land tax applies to all registered plots in the Czech Republic, except for those classified as non-taxable. Specifically, the built-up area of land covered by taxable buildings, forest land with protective forests and forests of special purpose, water surfaces, defense zones, and land associated with taxable residential units are not included in the scope of the land tax under the Czech property tax regulations. This is because these lands are either indirectly taxed through the building tax or are not intended for economic use.

Additionally, Section 4 of the IPTA outlines numerous examples where specific types of land are exempt from the payment obligation, reflecting various public, environmental, and institutional uses to support specific societal functions and environmental goals. Land owned by the Czech Republic or municipalities and diplomatic and consular properties used by foreign representatives are exempt from land tax. Similarly, land associated with cultural heritage sites, religious facilities managed by registered churches or religious societies, and public-benefit organizations—including educational, healthcare, and social service facilities—are exempt. Land used for certain environmental and infrastructure purposes benefits from exemptions as well.[35] Public and private cemeteries, nature conservation areas (excluding national parks and protected landscape areas), and land with other environmental significance also fall under the exemption umbrella. Agricultural land may be exempt for up to five years, and forestry land for up to twenty-five years, following reclamation and requalification for agricultural or forestry

[30] VARTAŠOVÁ, A., & ČERVENÁ, K.: Real Property Tax in the Countries of Visegrad Group – Comparative View, Studia Iuridica Lublinensia, 31(1), 2022, p. 200.

[31] RADVAN, M., & KRANECOVÁ, op. cit. 11, p. 76.

[32] MARKOVÁ, op. cit. 21; RADVAN, M.: Municipal charges on communal waste: Do they compete with the immovable property tax? Journal of Financial Management of Property and Construction, 24(2), 2019.

[33] Namely, the State Land Office (*Státní pozemkový úřad*) or the Office for Government Representation in Property Affairs (*Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových*).

[34] Sections 3 and 8 of the IPTA.

[35] This includes land designated for small hydropower stations, wind energy facilities, biogas plants, geothermal energy sources, and wastewater treatment plants, as well as land used for the remediation of contaminated sites, groundwater, or other structures.

use. Furthermore, land within government-approved industrial zones may receive exemptions for up to five years if a municipality opts to apply such relief, especially if the land is intended for investment incentives.

Municipalities therefore have some role in determining the exemptions through local regulations. Besides exemptions for land within designated industrial zones, they can choose to exempt agricultural land and certain other types of land with limited possibility of economic use. As noted, municipalities in the Czech Republic have limited discretion over land tax exemptions, with most exemptions being dictated by national law. This contrasts, for instance, with the Slovak regulation, which affords municipalities broader discretion, enabling them to determine most exemptions independently, with only a few categories mandated by national legislation. This kind of regulation makes the Czech system more centralized in its approach compared to the greater local flexibility offered to Slovak municipalities.

In the Czech Republic, the primary basis for land tax is the property's area in square meters as of the start of the taxable period. Built-up areas, courtyards, development land, paved areas, and other land types are taxed on this basis. Agricultural land, however, employs a modified ad valorem approach, with the tax base calculated by multiplying the land area by the average price per square meter as specified in a (regularly updated) ministerial decree. For forest land, the tax base can be determined by property value established under existing pricing regulations or by multiplying the area by a fixed rate of 3.80 CZK (Section 5 IPTA). The latter option is generally preferred due to its cost-effectiveness.[36]

Section 6 of the IPTA specifies fixed tax rates for different land types: 1.35% for agricultural land and 0.45% for permanent grassland and forest land. For other land types, the tax base is measured in square meters (m²), with tax rates set accordingly: 0.08 CZK per m² for agriculturally unusable land and 1.80 CZK per m² for paved agricultural areas. Building plots are taxed at a base rate of 3.50 CZK per m², which is then adjusted using a 'location rent' multiplier (see Radvan, 2019b, 16). This multiplier depends on the municipality's size and is set by default at 1.0, 1.4, 1.6, 2.0, 2.5, 3.5, and 4.5. Municipalities have the authority to modify this coefficient upwards by one category and downwards by one to three categories through legally binding ordinances. These adjustments can even vary depending on specific areas within one municipal territory.

2. Tax on Buildings and Taxable Units

Section 7 of the IPTA states that the building and taxable unit tax applies to completed or occupied buildings, specific engineering structures[37], and segments of buildings listed in the land registry as individual units, known as 'taxable units,' designated for either residential (flats) or non-residential use. If these units are taxed within a building, no additional building tax is imposed on the building itself. The tax base for buildings is their area in square meters, while for taxable units, it is the 'adjusted floor area,' which is calculated as the total floor area multiplied by a coefficient of 1.20 or 1.22 if there is associated land (Section 10).

As in the case of the land tax, the IPTA provides extensive exemptions from the tax on buildings and taxable units. These exemptions cover a broad range of public, diplomatic, educational, and environmental uses, supporting specific societal functions and goals. Consequently, the list of exemptions closely mirrors those applicable to the land tax. Buildings and units owned by the Czech Republic or the local municipality, as well as diplomatic properties, are exempt. Publicly accessible monuments, properties used for religious ceremonies and administration, and the properties of public benefit organizations, including associations and trade unions, also enjoy exemption. Utility infrastructure and public

[36] RADVAN, M., & KRANECOVÁ, op. cit. 11, p. 61.
[37] Chimneys and towers listed in the Annex to the Immovable Property Tax Act.

transportation facilities used for public transport are exempt as well. Properties owned by regional governments, public research institutions, and public universities also benefit from exemptions. Educational and social services receive exemptions for buildings used by schools, childcare facilities, museums, galleries, libraries, public archives, healthcare facilities, social service institutions, foundations, and associations for disabled persons. Residential buildings and recreational properties owned by disabled individuals receiving subsistence benefits are also exempt.

Renewable energy and environmental uses are supported through exemptions for facilities used for site remediation, small hydropower plants, wind energy, biogas energy, geothermal energy, and biomass energy. Renovations of cultural monuments and heating systems using renewable energy are promoted through temporary building tax waivers. Lastly, industrial zones in government-approved areas may receive exemptions for up to five years if a municipality chooses to provide such relief. Compared to land tax, municipalities have even less discretion to influence the range of exemptions for building and taxable unit tax. Industrial zones are the sole instances where the decision concerning exemptions is left to them.

Section 11, paragraph 1, sets fixed rates per square meter of built-up area for building taxation as well: 3.50 CZK for residential buildings and ancillary buildings[38], housing units, and units used for non-business purposes; 11.00 CZK for family recreation buildings; 14.50 CZK for garages; 3.50 CZK for buildings used for agriculture, forestry, or water management; 18.00 CZK for buildings used for other business purposes; and 11.00 CZK for other taxable buildings. Paragraph 2 increases these rates by 1.40 CZK per each additional above-ground floor if the floor area exceeds specific proportions[39], with multi-story buildings benefiting from this scheme compared to one-story buildings.

As with the land tax on building plots, 'location rent' coefficients are applied to residential buildings, their associated structures, and flats or other taxable units not used for business purposes. These coefficients match the values used for building plots. Municipalities have the authority to adjust these coefficients upward by one category or downward by one to three categories. However, a notable difference from land taxation is that municipalities can introduce a multiplier of 1.5 for all types of buildings where the location rent is not applicable.

According to Section 11a, the property tax for residential buildings that include non-residential spaces used for business sees an additional increase. This applies to all residential buildings with non-residential spaces used for business purposes, excluding those that are tax-exempt or used in agricultural production, forestry, or water management. The supplementary tax is calculated by multiplying the floor area of the non-residential space or room (in square meters) by 3.50 CZK. The described increase is an additional charge on top of the existing tax for residential buildings, which remains in effect.

For housing units (taxable units), the additional charge is calculated by multiplying the adjusted floor area of the business premises by the positive difference between the tax rate for the type of business activity being conducted (typically 18.00 CZK) and the standard residential rate (3.50 CZK). This rule tends to place business operations in residential taxable units at a significant disadvantage compared to those within residential buildings, often leading to substantially higher effective tax rates for the former. However, if the same premises are used for both residential and commercial purposes at the same time, they do not face the mentioned extra charge.[40]

---

[38] In the case of ancillary buildings, only the area exceeding 16 m² is taxed.

[39] Namely, two-thirds of the built-up area for taxable structures not used for business purposes and one-third of the built-up area for taxable structures used for business purposes.

[40] Financial Administration of the Czech Republic [Finanční správa]: Novela zákona o dani z nemovitých věcí (konsolidační balíček): Stručný popis významných změn v zákonu o dani z nemovitých věcí na rok 2024, 2024, p. 8.

3. Common features of the property tax system in the Czech Republic

Starting from the tax period of 2024, a new inflation coefficient for property taxation came into effect. The inflation coefficient was introduced to adjust the final tax on land and the final tax on buildings and taxable units based on the rise in the consumer price index. Given that the inflation coefficient was introduced as part of the 2024 amendments, its application is discussed in more detail in the next section.

A crucial provision for municipalities is found in Section 12 of the IPTA, which grants them the authority to set another type of coefficients, known as the 'local coefficient.' These coefficients serve as the ultimate variable influencing the final property tax amount. The coefficients for agricultural lands, forests, and unusable land range from 0.5 to 1.5, whereas for other property types, they can go from 0.5 all the way up to 5.0. This flexibility allows municipalities to adjust the final tax amount very significantly at their discretion. Additionally, for the latter group (all other property types except agricultural land, forests, and unusable land), municipalities can establish different coefficients for various areas within their territory, which enables them to tailor the tax impact to specific local conditions.

As illustrated by the explanations above, property taxation in the Czech Republic is notably complex, primarily due to the incorporation of various coefficients that adjust the tax rate or total tax liability. These coefficients act as simpler substitutes for a proper value-based system, allowing the existing framework (that decisively relies on area-based evaluation) to account for the different characteristics of properties.[41] While certain adjustments are legally mandated in order to uphold basic equity standards, municipalities also have significant flexibility to implement additional changes using the local coefficient. This enables them to tailor the system to better meet their local needs.

The amendments effective from 2024 have arguably complicated the property taxation system in the Czech Republic even more. The next section provides a summary of these changes, outlining the most important modifications and their implications.

III. EVALUATION OF THE AMENDMENTS EFFECTIVE FROM 2024[42]

Although property taxes typically fall short of generating the highest revenues among tax types[43], their yield has historically been particularly low in the Czech Republic, especially when compared to other countries. Data from the European Commission indicate that in 2022, the average share of recurrent taxes on immovable property relative to GDP was 1.0% for both the Euro Area and EU member states. The Czech Republic, however, reported a significantly lower figure of just 0.2%.[44] This trend is corroborated by OECD data for 2021, which shows that the average share of property tax revenue as a percentage of GDP among OECD member states was 1.0%. In contrast, the Czech Republic's ratio was a mere 0.2%.[45]

---

[41] McCLUSKEY, W. J., PLIMMER, F., & FRANZSEN, R: Introduction and Observations, In: M. RADVAN, R. FRANZSEN, W. J. McCLUSKEY, & F. PLIMMER (Eds.), Real Property Taxes and Property Markets in CEE Countries and Central Asia, Maribor: Lex Localis, 2021, p. 5.

[42] A more detailed description of the changes, along with the new wording of the respective provisions, was published by the Financial Administration of the Czech Republic (*Finanční správa*) and is accessible at the following address: https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/d-seznam-dani/Novela_zakona_o_dani_z_nemovitych_ veci_ zmeny 2024.pdf (Financial Administration of the Czech Republic, 2024). The authors referenced this source when summarizing the changes to the property tax system in the subchapters of Chapter 2.

[43] SLACK, E., & BIRD, op. cit. 2., pp. 3–4; GROVER, R. et al., op. cit. 19, p. 93.

[44] European Commission: Data on Taxation Trends – Property taxes, 2024. Retrieved from https://ec.europa.eu/taxation_customs/document/download/190b142c-f6ea-4549-a37b-4273ff32c8a2_en (Accessed 2 August 2024).

[45] OECD: Revenue Statistics – OECD countries: Comparative tables: Chapter 4 – Countries – Tax revenue and % of GDP by selected taxes, 2024. Retrieved from https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=78526 (Accessed 2 August 2024).

Further analysis of all taxes on immovable property, including transaction taxes, reveals an even greater disparity. The OECD average for 2021 was 1.9% of GDP when considering this indicator, while the Czech Republic's figure remained at 0.2%, reflecting the absence of a property transfer tax in the country. This stands in stark contrast to the practices of most OECD nations, where such taxes are commonly levied.[46] When a property transaction tax is not imposed, the budgetary shortfall resulting from low-yield recurrent property taxation becomes even more severe. The referenced statistics therefore underscore a significant lag in property tax revenues in the Czech Republic compared to its international peers.

The mentioned trend has led experts in the country to advocate for a reform that achieves an increase in property tax revenues and enhances the financial autonomy of local governments.[47] Despite these recommendations, efforts to address the issue had been largely ignored until recent events brought the need for reform into sharper focus. The recent economic challenges exacerbated by the COVID-19 pandemic and the subsequent energy crisis forced the government to reconsider its fiscal strategies. In response, a consolidation plan was developed to address budgetary shortfalls, with a crucial component being an increase in property tax revenues. The 2024 amendments to the property tax system represent a significant step in this direction, aiming to bolster property tax receipts as part of the broader fiscal consolidation efforts.

1. Increase in tax rates

The aim of the amendments was not to fundamentally overhaul the Czech property tax system; instead, the concrete goal was to achieve a 1.8-fold average increase in property tax revenues compared to the previous period. One of the key actions taken in this regard was the substantial modification of tax rates. From 2024, tax rates for various categories of properties have increased considerably. For agricultural land, the tax rate has increased from 0.75% to 1.35% of the land's value (see above). Similarly, the rates for permanent grassland and forest land with economic forests were both raised from 0.25% to 0.45%. For built-up areas and yards, the tax rate per square meter has risen from 0.20 CZK to 0.35 CZK, while the rate for building plots has more than doubled from 2.00 CZK to 3.50 CZK per square meter. The recent reforms also introduced a specific tax rate of 0.08 CZK for land classified as unproductive, marshy, green, or meadow (which, in the absence of a specific category for these land types, were previously taxed at 0.20 CZK per square meter). For land used for other purposes, the new tax rate rose to 0.35 CZK per square meter, up from the previous rate of 0.20 CZK.

Tax rates for taxable buildings and units have also been adjusted, with rates for residential buildings or units and associated structures rising from 2.00 CZK to 3.50 CZK per square meter. Buildings used for family recreation have seen a substantial increase from 6.00 CZK to 11.00 CZK per square meter, while garages have seen an even greater rise from 8.00 CZK to 14.50 CZK per square meter. Rates for buildings and taxable units used in various business activities have been notably increased as well. For agricultural and forestry-related buildings, it has risen from 2.00 CZK to 3.50 CZK per square meter, while buildings used for any other types of business activities have seen a jump from 10.00 CZK to 18.00 CZK per square meter.

The tax rate increase is the most visible change in the Immovable Property Tax Act. It must be noted that the initial draft of the act amending the IPTA planned to split the immovable property tax into two parts. While the amount of the municipal part was to remain unchanged, the Ministry of Finance planned to introduce a new – state part of the tax.[48] The reason was to

[46] OECD: Tax on property (indicator), 2024. https://doi.org/10.1787/213673fa-en.
[47] RADVAN, 2012, op. cit. 11, p. 211; RADVAN, M., & KRANECOVÁ, op. cit. 11, p. 76.
[48] RYŠAVÁ, M., & VLKOVÁ, J.: Stanjurovy plány s daní z nemovitosti: Lidem se zvedne až dvojnásobně a obce si nepolepší, Hospodářské noviny, 9 May 2023.

obtain additional revenue for the state budget, which had been running deficits for several years and worsened further due to the COVID-19 pandemic and the Russian aggression in Ukraine. However, the proposal met with great resistance from municipalities. In the end, a compromise was reached: the immovable property tax rates, and thus the property tax revenue received by municipalities, were increased. However, adjustments were made to the budget allocation of shared taxes (VAT, personal, and corporate income taxes), benefiting the state budget at the expense of municipal budgets.[49]

It should be emphasized that fixed tax rates—and generally all fixed amounts in tax law—are particularly unsuitable for highly sensitive taxes such as property taxes. Politicians responsible for tax policy are aware that property owners are also taxpayers and voters. Raising tax rates demands considerable political courage, which is not often exhibited. As a result, tax rates are raised less frequently than needed, often resulting in significant hikes when they do occur. There are two potential solutions to this issue: the more challenging one is to develop an entirely new Immovable Property Tax Act based on the ad valorem principle with percentage tax rates. The simpler approach, which was adopted this time, is to introduce an inflation coefficient (see below).

2. Introduction of the inflation coefficient

As mentioned in the preceding section, the changes effective from 2024 have also introduced a so-called inflation coefficient into the Czech property tax system. The coefficient is designed to adjust property tax rates annually in line with general price level changes. It is applied to the final tax amounts for land, buildings, and taxable units, with the notable exception of agricultural land, which remains at a fixed rate of 1.0 since inflation adjustments are already incorporated into its valuation (see above).

The inflation coefficient is calculated based on the ratio of the base consumer price index for households in May of the calendar year preceding the tax period to 100. If this ratio shows a year-over-year increase of 20% or more, the inflation coefficient for the current tax period will increase by the maximum allowable value of 20%. If the increase is less, the coefficient will remain at least the same as the previous period's value. The Ministry of Finance will announce any changes to the inflation coefficient by June 30th of the year prior to the year of tax period, rounding the coefficient down to one decimal place. Taxpayers are not required to file a new tax return due to changes in the coefficient; the tax authority will automatically recalculate and inform taxpayers of their updated tax liabilities.

The inflation coefficient appears to be an effective tool for ensuring the immovable property tax rate is adjusted continuously. This approach eliminates the need to persuade politicians to take bold steps to raise tax rates and revenues after several years. An even more advantageous solution would be to incorporate an inflation coefficient into the general tax code (i.e., the Tax Procedural Code in the Czech Republic). This would enable automatic adjustments not only to immovable property tax rates but also to all tax rates across various taxes, in line with inflation. The inflation coefficient should apply to all fixed amounts in tax law as well, such as basic tax relief and tax allowances for children in personal income taxation.

3. Property tax increase for business use in residential buildings

The amendments also touch on the additional tax on non-residential spaces used for business purposes in residential buildings specified in Sec. 11a of the IPTA will rise from 2.00 CZK to 3.50 CZK per square meter. Notably, this additional taxation now also applies to rooms used for accommodation services, which were previously not subject to this burden. Exceptions for

[49] Union of Towns and Municipalities of the Czech Republic [Svaz míst a obcí ČR]: U daně z nemovitosti nakonec zvítězil zdravý rozum a naše argumenty, SMO ČR, 24 August 2023.

agricultural, forestry, and water management businesses remain applicable. Taxpayers using residential rooms for business accommodation must file a property tax return reflecting this increase unless they have already accounted for it in 2023.

The increased tax on business premises within residential buildings is directly related to the overall rise in tax rates, as analyzed above. A notable amendment is the inclusion of rooms used for accommodation services, which are frequently used for Airbnb-type rentals. There is no doubt that these short-term rentals exhibit all the characteristics of a business. Consequently, the taxation of these premises should align with the methods used for taxing business properties.

4.Taxation adheres more strictly to cadastral registration

From 2024, both garages and buildings used for family recreation are taxed based on their cadastral registration rather than their actual use, which could lead to discrepancies with the cadastral classification. This change aligns the tax treatment with the recorded use in the cadaster. As mentioned previously, the tax rates have increased for these types of properties: garages are now taxed at 3.50 CZK per square meter, and family recreation buildings at 11 CZK per square meter, with a possible multiplier. Additionally, all definitions of land and building use in tax regulations now strictly follow the cadastral classifications, regardless of actual usage or current conditions.

The recent changes aligning property taxation with cadastral registration by type represent a shift towards the principle of formal truth. This principle is the first amendment to which we have reservations. The Ministry of Finance argues that it simplifies property tax administration by eliminating the need for local investigations to accurately identify the object of taxation. This principle has also been applied to land tax for several years, but previous implementation elsewhere does not justify its application here. Tax law is generally based on the principle of material truth, as outlined in the Tax Procedural Code, and property taxation should adhere to these principles. The new principle of formal truth risks taxpayers failing to meet other legal obligations (such as land law, building law, and other administrative requirements) to maintain lower taxation benefits if property use changes. Additionally, the Ministry's argument about simplifying tax administration is partially flawed. In today's digital age, the need for local investigations is minimal, with free digital tools like Google Maps and Google Street View available for verification. For these reasons, we believe this change represents a step in the wrong direction.

5. Updates to building plots and paved areas

Under the revised provisions, the definition of building plots includes land designated for construction by a valid permit, even if the land already has other taxable buildings. Taxpayers with such permits will need to file a tax return for the land, regardless of existing structures. Additionally, the new regulations will tax paved areas across all land types, not just previously specified categories. This includes paved surfaces like driveways and pools, even if they’re not used for business. The law ensures that if these paved areas are part of a larger plot, they will be considered separate for tax purposes. The amendments related to building plots and paved areas are primarily technical, aligning with changes in building law regulations. By specifically addressing paved areas, these changes seek to enhance fairness in their taxation.

6. Property users gain taxpayer status in certain cases

The responsibility for property taxes has expanded with the new rules to include users of land, buildings, or taxable units when ownership is unknown or managed by the State Land Office or the Office for Representation of the State in Property Matters. This change broadens the scope of taxpayers to encompass those without formal rental agreements, such as users of

state-managed properties or properties with unknown ownership. Consequently, these individuals now need to file tax returns for these properties, a requirement that was not enforced previously. These changes should also be considered technical in nature.

7. New filing rules

The changes effective from 2024 also introduce new rules for handling tax declarations. According to them, taxpayers will no longer need to file a tax return to claim exemptions for agricultural land, non-productive land, or properties within industrial zones if a municipality provides these exemptions through a local by-law. The tax authority will automatically apply these regulations and notify taxpayers of any exemption adjustments, updating the tax amount accordingly. Conversely, if a municipality revokes these exemptions, taxpayers are required to submit a tax return for the relevant period. This ensures that properties previously exempted are correctly reflected in the tax records. These changes are welcomed as they aim to simplify the process and delegate more responsibilities to the tax authority, promoting clarity in property tax management.

8. Adjustments to minimum property taxes

With the overall increase in the total tax burden discussed earlier, there are also adjustments to certain minimum tax amounts. From 2024, the minimum tax for a co-owned property is increased to 90 CZK, up from the previous minimum of 50 CZK. This means if the calculated tax is less than 90 CZK, taxpayers will pay this minimum amount. Additionally, the threshold for waiving the total property tax within a single financial authority is raised from 30 CZK to 50 CZK, so if the total tax is below this amount, it will still be assessed but not collected.

9. Changes in property tax exemptions

The new rules removed property tax exemptions for waste management facilities and related environmental property uses. This includes both the buildings and associated land. However, exemptions still apply to properties used exclusively for cleaning up contaminated sites. In contrast, new exemptions were introduced for transmission, transport, and distribution systems, as well as heat distribution systems under energy laws. Properties in these categories will now be fully or partially exempt. Additionally, the exemption for forest lands got stricter by shifting from 'land designated for forest functions' to 'forest land.' This means properties previously considered exempt may need to be re-evaluated and reported under the new rules.

New exemptions will apply to properties used for childcare and by social cooperatives, as well as to land and buildings in national parks and nature-friendly zones. Municipalities will also be exempt from tax on land burdened by building rights if they are the builders. Ponds used for intensive fish farming are no longer taxed, as no water surface areas are subject to tax under the new rules.

Rules regarding tax exemptions often spark considerable debate. There is no doubt that sustainability principles are increasingly important, not only in tax law but across various fields. While it makes sense to support tax exemptions clearly linked to environmental protection, justifying the new exemptions for transmission, transport, distribution systems, and heat distribution energy systems is more challenging. Similar arguments apply to the exemption of properties used for public transportation: private enterprises that generate profits and contribute economic value should not be exempt from taxation. This perspective also extends to commercial ponds; the argument that their revenue is minimal is insufficient. By this logic, the taxation of commercial forests could also be challenged, and, ultimately, the entire immovable property tax might be questioned.

10. Enhanced municipal control

The recent reforms have also affected the extent of municipal authority in property taxation. Previously, municipalities could only exempt specific agricultural lands, such as arable land, vineyards, and orchards, but not gardens. They had the option to exclude these lands from taxation only if they were located within designated built-up areas or development zones. Moreover, the ability to set local coefficients for property tax rates was more restricted, with municipalities required to apply coefficients between 1.1 and 5.0, offering less flexibility to lower tax burdens. Now, starting from 2024, municipalities can exempt all agricultural lands, including gardens, and any land categorized as unproductive or marshy, as long as these exemptions are clearly defined in local by-laws. Under the revised rules, municipalities can adjust local tax coefficients within a broader range of 0.5 to 5.0 for most properties. Moreover, they now have the option to set coefficients between 0.5 and 1.5 specifically for agricultural and certain unproductive lands, which was not possible before. Notably, from 2025, municipalities can introduce these coefficients not only through local ordinances (*obecně závazná vyhláška*) but also through measures of general nature (*opatření obecné povahy*).

In the authors' view, changes that enhance municipalities' flexibility in influencing immovable property tax revenue should be supported. Nevertheless, the introduction of a local coefficient through a measure of a general nature for individually defined properties is not the ideal solution for several reasons. Primarily, the measure of general nature is a specific administrative law instrument, that is otherwise not used in the field of taxation at all. The process for discussing and approving such measures is inappropriate for the field of taxation. Identifying properties subject to different local coefficients could also be very problematic and may easily lead to cases that potentially distort equality in taxation, even if only subjectively. If taxpayers believe the conditions set by the measure are unfair, seeking redress will be very difficult. The tax administrator will apply the legislation, including the measure of a general nature, even in appeal proceedings. Only the courts can address any perceived inequalities resulting from such measures, and it is likely that many cases may eventually be reviewed by the Constitutional Court.

11. Other changes

The new rules also streamline other administrative aspects of property taxation. From 2024, taxpayers can request to receive tax payment details via email by sending a signed and scanned request to the tax administrator, simplifying the process compared to previous methods. A definition for the floor area of property units has been introduced, and the calculation and rounding of property tax amounts are now explicitly detailed in the law, integrating inflation coefficients into the computation process. Additionally, a unified system for identifying properties in municipal regulations is established, replacing previous practices that allowed more flexible or less standardized approaches. New statutory categories for land and buildings have been created based on their primary use to determine local tax coefficients and rates more straightforwardly. These amendments are primarily legislative-technical changes designed to simplify tax administration for both taxpayers and tax administrators. As a result, they are welcomed and supported by the authors.

IV. CONCLUSION

To sum up, the 2024 Czech Property Tax amendments are generally useful and well-constructed. In addition to legislative-technical changes, such as those concerning building plots and paved areas, they clarify the taxpayer's position in many respects and streamline the tax administration process for both taxpayers and tax administrators (e.g., filing rules delegating more responsibilities to the tax authority). Ideally, in the near future, taxpayers will not need to

file a tax return in most common cases at all, with the tax office simply notifying them of their tax duty. The amendments also enhance fairness and equality by typically imposing higher taxes on rooms in residential buildings used for accommodation services or by newly defining paved areas.

Nevertheless, several issues warrant a less positive evaluation. While exemptions from taxation aiming to support sustainability are generally welcomed, private businesses that generate profits and create economic value should not be exempted. The list of exemptions should be reconsidered, and their scope reduced. The newly implemented principle of formal truth should be replaced by the principle of material truth. Being aware that it may be more challenging to control, taxing property based on its actual situation and real usage is fairer and less prone to fraud. Efforts to increase the flexibility of municipalities to influence immovable property tax revenue must be strengthened. However, using measures of general nature to define immovable property with a higher local coefficient is inappropriate, as it may create inequality in taxation.

The increase in immovable property tax rates is highly appreciated. However, tax increases should be gradual and aligned with the needs of municipalities and the inflation rate. Even an 80% increase does not fully account for inflation since the last adjustment. Compared to property taxation levels in other EU Member States, there is still considerable room for growth in the Czech Republic. On the positive side, the introduction of an inflation coefficient helps address the previous reluctance of politicians to periodically raise tax rates.

Proposals de lege ferenda for the system of property taxation in the Czech Republic have been published several times by Radvan.[50] Despite the recent amendments for 2024, these proposals remain largely relevant, as the changes do not address the broader system improvements outlined in these proposals. The issue of low revenue could potentially be resolved by adopting an ad valorem tax base. However, this system is expensive to implement, administratively complex, and time-consuming. Additionally, there is a lack of political will to increase the overall tax burden. A less complex and more structurally straightforward approach would be to retain the unit-based (area-based) system. Regarding tax rates, there should be a single maximum rate specified in legislation for each type of property, with municipalities given the flexibility to set their own specific rates below this maximum. Given the Czech Republic's unique situation—with over 6,250 municipalities, many of which have very small populations—it is necessary to establish a standard rate for those municipalities that do not set their own specific rates.

KEYWORDS
property tax, local self-government, municipalities, Czech Republic, amendment, 2024

KĽÚČOVÉ SLOVÁ
daň z nehnuteľností, miestna samospráva, obce, Česká republika, novela, 2024

BIBLIOGRAPHY

1. BAHL, R., & WALLACE, S.: Reforming the Property Tax in Developing Countries: A New Approach, International Center for Public Policy Working Paper Series, Paper0819. International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, 2008.
2. BLÖCHLIGER, H.: Reforming the tax on immovable property: Taking care of the unloved, OECD Economics Department Working Papers, No. 1205, OECD Publishing, 2015. https://doi.org/10.1787/5js30tw0n7kg-en

[50] RADVAN, 2012, op. cit. 11, p. 211–212; RADVAN, M., & KRANECOVÁ, op. cit. 11, p. 76.

3. BRYS, B. et al.: Tax Design for Inclusive Economic Growth, OECD Taxation Working Papers, 26, OECD Publishing, 2016. https://doi.org/10.1787/5jlv74ggk0g7-en
4. European Commission: Data on Taxation Trends – Property taxes, 2024. Retrieved from https://ec.europa.eu/taxation_customs/document/download/190b142c-f6ea-4549-a37b-4273ff32c8a2_en (Accessed 2 August 2024)
5. Financial Administration of the Czech Republic [Finanční správa]: Novela zákona o dani z nemovitých věcí (konsolidační balíček): Stručný popis významných změn v zákonu o dani z nemovitých věcí na rok 2024, 2024. Retrieved from: https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/d-seznam-dani/Novela_zakona_o_dani_z_nemovitych_veci_zmeny2024.pdf (Accessed 2 August 2024)
6. FORMANOVÁ, L., HALAMOVÁ, M., & ANDRLÍK, B.: Utilization of a local coefficient for immovable property tax in the Czech Republic, Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis, 2020. https://doi.org/10.11118/actaun202068060973
7. GROVER, R., TÖRHÖNEN, M.-P., MUNRO-FAURE, P., & ANAND, A.: Achieving successful implementation of value-based property tax reforms in emerging European economies, Journal of European Real Estate Research, 10(1), 2017, pp. 91–106. https://doi.org/10.1108/JERER-06-2016-0027
8. JANOUŠKOVÁ, J., & SOBOTOVIČOVÁ, Š.: Immovable property tax in the Czech Republic as an instrument of fiscal decentralization, Technological and Economic Development of Economy, 22(6), 2016, pp. 767–782. https://doi.org/10.3846/20294913.2016.1236355
9. JANOUŠKOVÁ, J., & SOBOTOVIČOVÁ, Š.: Využití koeficientů ke zvýšení výnosů daně z nemovitých věcí v Moravskoslezském kraji, Sborník příspěvků XIX. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách Čejkovice 15.–17. 6. 2016, 2016, pp. 883–890. https://doi.org/10.5817/CZ.MUNI.P210-8273-2016-114
10. KECSŐ, G.: A helyi önkormányzatok pénzügyi jogi jogállása: A jogállást meghatározó jogintézmények modelljei a bevételi oldalon, Anglia – USA – Magyarország [The financial legal status of local governments: Models of legal institutions determining status on the revenue side, England – USA – Hungary], ELTE Eötvös Kiadó, 2016. https://doi.org/10.15476/ELTE.2015.078
11. LEODOLTER, A., PRINCEN, S., & RUTKOWSKI, A.: Taxation of residential property in the euro area with a view to growth, equality and environmental sustainability, Quarterly Report on the Euro Area (QREA), 20(4), 2022, pp. 29–38.
12. MARKOVÁ, H.: Finanční zdroje místních společenství a Evropská charta místní samosprávy v podmínkach ČR, In: M. RADVAN & P. MRKÝVKA (Eds.), Financování územní samosprávy ve sjednocující se Evropě: Sborník 1. mezinárodního právnického symposia, Brno 12.9.2003. Masarykova univerzita, 2005.
13. McCLUSKEY, W. J., PLIMMER, F., & FRANZSEN, R: Introduction and Observations, In: M. RADVAN, R. FRANZSEN, W. J. McCLUSKEY, & F. PLIMMER (Eds.), Real Property Taxes and Property Markets in CEE Countries and Central Asia, Maribor: Lex Localis, 2021, pp. 1–46. https://doi.org/10.4335/2021.6
14. NORREGAARD, J.: A fair assessment: Property taxes are an effective but unpopular way to reduce inequality, Finance & Development, 0050(004), A010, 2013. https://www.elibrary.imf.org/view/journals/022/0050/004/article-A010-en.xml (Accessed 2 August 2024)
15. OECD: Housing Taxation in OECD Countries, OECD Tax Policy Studies, No. 29, OECD Publishing, 2022. https://doi.org/10.1787/03dfe007-en

16. OECD: Revenue Statistics – OECD countries: Comparative tables: Chapter 4 – Countries – Tax revenue and % of GDP by selected taxes, 2024. Retrieved from https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=78526 (Accessed 2 August 2024)
17. OECD: Tax on property (indicator), 2024. https://doi.org/10.1787/213673fa-en
18. PÁL, Á.: A Candle in the Wind? The Tax Autonomy of Hungarian Municipalities in Light of the Coronavirus Pandemic, Białystok Legal Studies, 29(1), 2024, pp.129–146. https://doi.org/10.15290/bsp.2024.29.01.08
19. PAPOUŠKOVÁ, Z., & ZELENSKÁ, T.: Možnosti obce ovlivnit výši daně z nemovitých věcí, Acta Iuridica Olomucensia, 16(3), 2021, pp. 51-59. Retrieved from https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=1057351 (Accessed 2 August 2024)
20. RADVAN, M.: *Místní daně*, Wolters Kluwer, 2012.
21. RADVAN, M.: Municipal charges on communal waste: Do they compete with the immovable property tax? Journal of Financial Management of Property and Construction, 24(2), 2019. https://doi.org/10.1108/JFMPC-02-2018-0007.
22. RADVAN, M.: Major Problematic Issues in the Property Taxation in the Czech Republic. Analyses and Studies of the Centre for Analyses and Studies of Taxation, 8(2), 2019b, pp. 13–31. https://doi.org/10.33119/ASCASP.2019.2.2
23. RADVAN, M., & KRANECOVÁ, J.: Is Ad Valorem Property Taxation a Solution for the Czech Republic? In: M. RADVAN, R. FRANZSEN, W. J. McCLUSKEY, & F. PLIMMER (Eds.), Real Property Taxes and Property Markets in CEE Countries and Central Asia, Maribor: Lex Localis, 2021, pp. 47–79. https://doi.org/10.4335/2021.6
24. ROSENGARD, J. K.: The tax everyone loves to hate: Principles of property tax reform, M-RCBG Faculty Working Paper Series No. 2012-10, Mossavar-Rahmani Center for Business & Government, Harvard Kennedy School, 2012. Retrieved from https://www.hks.harvard.edu/sites/default/files/centers/mrcbg/files/MRCBG_FWP_2012_10-2012_Rosengard_Tax_Reform.pdf (Accessed 2 August 2024)
25. RYŠAVÁ, M., & VLKOVÁ, J.: Stanjurovy plány s daní z nemovitosti: Lidem se zvedne až dvojnásobně a obce si nepolepší, Hospodářské noviny, 9 May 2023. Retrieved from https://archiv.hn.cz/c1-67182980-stanjurovy-plany-s-dani-z-nemovitosti-lidem-se-zvedne-az-dvojnasobne-a-obce-si-nepolepsi (Accessed 2 August 2024)
26. SHOUP, C.: The Property Tax versus Sales and Income Taxes, Proceedings of the Academy of Political Science, 35(1), 1983, pp. 31–41.
27. SLACK, E.: Property taxes in the real world, Canadian Tax Journal / Revue Fiscale Canadienne, 70(Supp.), 2022, pp. 133–158. https://doi.org/10.32721/ctj.2022.70.supp.slack
28. SLACK, E., & BIRD, R.: The Political Economy of Property Tax Reform, OECD Working Papers on Fiscal Federalism 18, OECD Publishing, 2014. https://dx.doi.org/10.1787/5jz5pzvzv6r7-en
29. Union of Towns and Municipalities of the Czech Republic [Svaz míst a obcí ČR]: U daně z nemovitosti nakonec zvítězil zdravý rozum a naše argumenty, SMO ČR, 24 August 2023. Retrieved from https://www.smocr.cz/cs/media/a/smo-cr-u-dane-z-nemovitosti-nakonec-zvitezil-zdravy-rozum-a-nase-argumenty (Accessed 2 August 2024)
30. THEISEN, T.: Optimal property taxation, European Real Estate Society (ERES), ERES eres2008_273, 2008.
31. VARTAŠOVÁ, A., & ČERVENÁ, K.: Real Property Tax in the Countries of Visegrad Group – Comparative View, Studia Iuridica Lublinensia, 31(1), 2022, pp. 191–211. https://doi.org/10.17951/sil.2022.31.1.191-211

CONTACT DETAILS OF THE AUTHORS
Mgr. Ádám Pál, Ph.D.
ORCID ID: 0000-0002-6221-9572
researcher
University of Miskolc, Hungary, Central European Academy,
1122 Budapest, Városmajor u. 12-14, Hungary
E-mail: pal.adam@centraleuropeanacademy.hu

prof. JUDr. Ing. Michal Radvan, Ph.D.
ORCID ID: 0000-0002-9858-4555
professor
Masaryk University, Brno, Czech Republic
Phone number:+420 549 49 6636
E-mail: michal.radvan@law.muni.cz

THE DEVELOPMENT OF UKRAINE'S CRIMINAL LAW POLICY UNDER MARTIAL LAW AND EXPERT REFLECTIONS ON IT

VÝVOJ TRESTNOPRÁVNEJ POLITIKY UKRAJINY V OBDOBÍ STANNÉHO PRÁVA A ODBORNÉ ÚVAHY O ŇOM

***Yevhen Pysmenskyy*[1]**

https://doi.org/10.33542/SIC2025-1-12

ABSTRACT

The study addresses the development of Ukraine's criminal law policy under martial law, introduced due to the war waged by the Russian Federation against Ukraine, and aims to ascertain the state and prospects of the formation and implementation of such a policy under the influence of war-related factors. To determine the peculiarities of the formation and implementation of this policy during the first two years of the high-intensity war, which began on 24 February 2022, experts (legal professionals involved in resolving criminal law and criminological issues at the level of law enforcement and legal interpretation) were interviewed, with a survey mechanism developed beforehand. Based on these findings, it was determined how the war, in its most aggressive form, has altered Ukraine's criminal law policy: what achievements and mistakes have been made, what opportunities can be leveraged for further development, and what threats may hinder progress.

ABSTRAKT

Štúdia sa zaoberá vývojom trestnoprávnej politiky Ukrajiny v podmienkach vojnového stavu, ktorý bol zavedený v dôsledku vojenskej agresie Ruskej federácie proti Ukrajine. Cieľom štúdie je analyzovať aktuálny stav a perspektívy formovania a realizácie tejto politiky pod vplyvom vojnových faktorov. S cieľom identifikovať osobitosti formovania a realizácie tejto politiky počas prvých dvoch rokov vysoko intenzívnej vojny, ktorá sa začala 24. februára 2022, boli uskutočnené rozhovory s odborníkmi (právnikmi špecializujúcimi sa na riešenie trestnoprávnych a kriminologických otázok na úrovni presadzovania práva a právneho výkladu), pričom bol vopred vypracovaný mechanizmus prieskumu. Na základe získaných zistení sa zistilo, ako vojna vo svojej najagresívnejšej podobe ovplyvnila ukrajinskú trestnoprávnu politiku: aké úspechy a nedostatky boli dosiahnuté, aké príležitosti môžu byť využité na ďalší rozvoj a aké hrozby môžu brzdiť pokrok.

I. INTRODUCTION

During the first two years of martial law in Ukraine (February 24, 2022–February 24, 2024), the entities responsible for shaping criminal-legal policy collectively enacted 24 laws that have come into force and are operational in the realm of implementing this policy. Although the number of these laws indicates generally high productivity in legislative activity, their quality, against the backdrop of persisting gaps that remain unaddressed, raises concerns about the effectiveness of such activity and its capacity to impact the achievement of the objectives of

[1] Dr., The King Danylo University, Department of Law and Public Administration, Ivano-Frankivsk, Ukraine
Univerzita kráľa Danyla, Fakulta práva a verejnej správy, Ivano-Frankovsk, Ukrajina.

criminal law. Among these objectives, ensuring the protection of national security, state security, and the maintenance of peace and security for humanity holds evident priority.

In turn, the state of application of criminal law over the same period is characterised by changes in the established indicators of law enforcement and judicial activities. Throughout 2022, there was a sharp increase in the number of criminal offences against the foundations of national security of Ukraine (Section I of the Special Part of the Criminal Code of Ukraine). A similar trend is observed concerning criminal offences against peace, the security of humanity, and international order (Section XX of the Special Part of the Criminal Code of Ukraine)[2]. A selective content analysis of conviction sentences conducted in these categories of cases reveals several serious issues in law enforcement.

These are merely superficial changes that have occurred in Ukraine's criminal law since the full-scale invasion of Russian forces. However, they have been sufficient to raise deeper questions concerning the development of the state's criminal-legal policy, which is suffering from a high-intensity war of aggression. This necessitates research dedicated to determining the dynamics and identifying the trends in the formation and implementation of such a policy under the influence of wartime factors.

There is no doubt that the criminal-legal policy of a state at war is altered by its factors to effectively counter the respective challenges and threats (the desired state). The actual situation shows that, although these changes have occurred, they are not fully and sufficiently capable of ensuring effective counteraction to criminal offences under wartime conditions (the actual state). Given this, the main research question concerns the alignment of the desired and actual states, establishing how the most aggressive form of war has altered Ukraine's criminal-legal policy.

The ongoing Russian-Ukrainian war objectively impacts the agenda of the state's legal policy, one element of which is the policy of combating crime. The agenda of the criminal-legal policy of a state engaged in such a type of war inevitably expands and becomes more complex due to this factor. Indeed, the wartime factor affects all social relations and connections existing within the state. These transform, with changes occurring in the functions and roles of the entities involved in the formation and implementation of criminal-legal policy. A state at war inevitably faces challenges associated with developing new strategies and tactics for combating crime. Ukraine's experience has shown that wartime factors have influenced the revision of criminal legislation, leading to the criminalisation of certain behaviours and additional differentiation of criminal liability, among other changes. Thus, the content of criminal-legal policy has evolved, and its overall direction indicates an effort to primarily counter more significant risks and threats to national interests and state interests (the community of states) that have arisen and developed under the conditions of full-scale war, both directly and indirectly related to the war.

One of the initial steps towards establishing an effective system of interaction among all stakeholders in the process of formulating and implementing Ukraine's criminal-legal policy under martial law and improving political measures could be the expert discussion of current issues within this policy. The results of such discussions can form the basis for specific political decisions in the legal sphere.

Expert discussion should be recognised as the most appropriate methodology for examining the issues of Ukraine's criminal-legal policy, which is evolving under martial law, based on the following considerations:

[2] Conversely, traditionally prevalent criminal offences against property in Ukraine have shown a decrease in all indicators (registration, referral to court, and conviction).

1. Expert discussion enables a comprehensive analysis of the problem under study and ensures the integration of professional knowledge, considering the diverse experience and legal expertise of the participating experts. Ultimately, this approach aims to develop a deep and thorough understanding of the impact of wartime factors on Ukraine's criminal-legal policy. The integration of varied expert knowledge facilitates the acquisition of a holistic view of the issue under investigation.

2. The involvement of experts makes sure that the data obtained will be highly reliable and up-to-date. Experts are the ones who possess narrow sectoral knowledge and skills, which makes it possible to obtain the most relevant information about the legal and practical aspects of criminal law policy in wartime and to conduct a qualitative assessment.

3. Experts can identify non-obvious, veiled factors related to the formation and implementation of criminal law policy. Their experience and professional perception of the real situation make it possible to highlight issues that may be left out of traditional research.

4. A significant advantage of expert discussion is the possibility of developing practical recommendations for improving criminal law policy. Experts can offer concrete proposals for the actors involved in the formation and implementation of criminal law policy, which will contribute to the effectiveness of their activities in wartime[3].

Therefore, expert discussion is among the most appropriate methodologies for researching Ukraine's criminal-legal policy under the influence of wartime factors, as it ensures an in-depth analysis, relevance, and practicality of the obtained data while also enabling adaptation to dynamic changes.

It is anticipated that addressing the raised issue using data from expert surveys will yield new insights into contemporary criminal-legal policy (a key component of crime prevention policy) during the period following the introduction of martial law and the commencement of the full-scale invasion of Ukraine by Russian forces. This approach will generally assess the effectiveness of crime prevention during the active phase of the war and identify vulnerable practical areas, with the potential for addressing these weaknesses.

II. THE GENERAL IDEA BEHIND THE STUDY OF THE PROBLEMS OF CRIMINAL LAW POLICY OF UKRAINE UNDER MARTIAL LAW

The theoretical foundations of criminal-legal policy can be considered well-developed in the literature. Numerous Ukrainian and foreign scholars have studied criminal-legal policy at the theoretical level[4]. Their achievements allow for a clear understanding of the contemporary conception of criminal-legal policy, its objectives, sources, and principles, its current place in the state's internal policy, and its interrelation with other elements of crime prevention policy.

A well-established approach recognises that criminal-legal policy is implemented in both legislative and enforcement forms. In this regard, V. Borisov and P. Fris note that it is indisputable that the subject of criminal-legal policy encompasses not only law-making but also

---

[3] BURNS, R. B. *Introduction to Research Methods*. 4th ed. SAGE Publications, 2000. ISBN-13: 978-0761965923; YIN, R. K. *Case Study Research and Applications: Design and Methods*. 6th ed. SAGE Publications, 2017. ISBN 9781506336169; BOGNER, A., LITTIG, B., AND MENZ, W., eds. *Interviewing Experts*. Palgrave Macmillan, 2009. ISBN 978-0230-20680-9.

[4] NEWBURN, T., ed. *Handbook of Policing*. 3rd ed. Routledge, 2017. ISBN 9781843923237; GARLAND, D. *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*. University of Chicago Press, 2018. ISBN-13 978-0226283845; TONRY, M., ed. *Crime and Justice: A Review of Research*. Vol. 48. University of Chicago Press, 2019. ISBN-13 978-0226644912; FRIS, P. L. Criminal-Legal Policy of the Ukrainian State: Theoretical, Historical, and Legal Issues. Kyiv: Atika, 2005. ISBN 966-326-110-2 [in Ukrainian]; *Suchasna kryminal'no-pravova systema v Ukraini: realii ta perspektyvy* [The Modern Criminal-Legal System in Ukraine: Realities and Perspectives]. Kyiv: VAITE, 2015; KOZYCH, I. V. *Criminal-Legal Policy: Functions and Functioning*. Ivano-Frankivsk: Suprun V. P., 2020. ISBN 978-617-7468-59-1 [in Ukrainian].

law enforcement activities[5]. Reflecting on this, Yu. Orlov argues that criminal-legal policy should focus not only on law-making but also, at the very least, on law implementation and enforcement. Real policy cannot and should not end with the legislative element; it must extend to law enforcement, connecting at this level with other components of state policy[6].

In the ***legislative process***, criminal law policy defines the strategy and tactics of criminal law's impact on crime, the boundaries of criminally punishable behaviour, and the legal consequences of such behaviour to implement them in the relevant sphere of law enforcement. This policy, in its legislative form, is always connected to the normative and legal reflection of its content. It is primarily realised in legislation that determines which socially dangerous acts are criminal offences and what criminal law measures are applied to those who commit them. In Ukraine, criminal legislation is fully encompassed by the Criminal Code, adopted in 2001.

Criminal law-making in Ukraine is the prerogative of the parliament (the Verkhovna Rada of Ukraine), whose role in improving criminal law regulation is rightly regarded by researchers as crucial and decisive[7]. However, it is difficult to agree that the parliament alone bears full responsibility for the quality of the current criminal law[8]. Although the Verkhovna Rada of Ukraine is tasked with passing laws, including criminal ones, the legislative process procedurally requires the approval (signing) of adopted laws by the President of Ukraine, who can influence criminal law-making, particularly by vetoing laws passed by parliament.

As a necessary means of transforming universally binding normative provisions into the realm of specific life situations, the ***law enforcement form*** of criminal law policy is embodied in acts applying criminal law norms to a personalised circle of individuals.

The conceptual development of criminal law policy in legal science allows for expert analysis of its evolution, considering the influence of various factors, one of which, as shown above, may be the factor of aggressive war.

The current Russian-Ukrainian war[9] began on February 20, 2014, and continues to this day. It is possible to distinguish two phases of this war. The first phase was characterised by the predominance of unconventional (hybrid) methods of warfare over traditional ones and concluded on February 24, 2022, with the onset of a full-scale invasion of Ukrainian territory by Russian aggressors. From this moment on, the second phase began, marked by the predominance of traditional methods of warfare over hybrid ones (direct capture of sovereign Ukrainian territories)[10].

Criminal law policy, shaped and implemented under the influence of wartime factors, has become the subject of study for many Ukrainian researchers during 2022–2023. Primarily, legal

---

5 BORYSOV, V. I., FRIS, P. L. *The Concept of Criminal-Legal Policy.* Bulletin of the Association of Criminal Law of Ukraine, Visnyk Asotsiatsii kryminal′noho prava Ukrainy, 1, 24, 2013. [in Ukrainian].

6 ORLOV, Yu. V. *Crime and Counteraction During Wartime: Criminal-Legal and Criminological Dimensions.* Kharkiv: Pravo, 2023. ISBN 978-966-998-563-7 [in Ukrainian].

7 OSTROHLIAD, O. V. *The Impact of Political Conjuncture in Verkhovna Rada's Lawmaking on Rendering Fair Court Decisions*. Ukrainian Military and Postwar Criminal Justice: Proceedings of the IX (XXII) Lviv Criminal Justice Forum (Lviv, October 26–27, 2023), compiled by I. B. Gazdaika-Vasylyshyn. Lviv: LvivDUVS, 2023. [in Ukrainian].

8 Ibid.

9 *Ministry of Foreign Affairs of Ukraine*. Key Q&A on Russia's Aggression. 22 July 2022. [online] [accessed 10.10.2024]. Available at: https://mfa.gov.ua/en/countering-russias-agression/key-questions-answers-on-russias-agression.

10 IVANEL, B. *Puppet States: A Growing Trend of Covert Occupation*. Yearbook of International Humanitarian Law. 2015, vol. 18, pp. 43–65; PARAKHONSKYI, B. O., YAVORSKA, H. M. *Ontolohiia viiny i myru: bezpeka, stratehiia, smysl* [Ontology of War and Peace: Security, Strategy, *Meaning*]. Kyiv: NISD, 2019. ISBN 978-966-554-311-4 [in Ukrainian]; MADLOVICS, B., MAGYAR, B. *Russia's Imperial Endeavor and Its Geopolitical Consequences: The Russia-Ukraine War*, vol. 2. 2023. ISBN: 978-963-386-651-1; OFITSYNSKYY, Y. *The Modern Russian-Ukrainian War (Based on the Materials of the Newspaper The New York Times, 2013–2017)*. Uzhhorod: RikU, 2018. ISBN 978-617-7692-01-9; *The Modern Russian-Ukrainian War: Historiographical, Socio-Political, Socio-Economic and Cultural-Spiritual Dimensions*. Riga: Baltija Publishing, 2024. ISBN 978-9934-26-450-4; KOVAL, M. (Ed.). *Theoretical and Applied Aspects of the Russian-Ukrainian War: Hybrid Aggression and National Resilience*. Kharkiv: Technology Center PC, 2023, 372 p. DOI: 10.15587/978-617-8360-00-9.

scholars have focused their efforts on examining the amendments to Ukraine's criminal legislation. These developments are actively discussed in legal literature, analysing both the normative provisions and the initial practice of applying criminal law, showcasing their advantages and innovative solutions. Firstly, the key emphasis has been placed on commenting on and interpreting the criminal law norms enacted during the period of martial law[11]. Secondly, based on this, many experts go further to identify and highlight the shortcomings in legislative and law enforcement work in their publications. Among other things, an analysis of such works indicates that, despite the legislator's efforts and attempts to improve the criminal law, achieving this adequately has not been successful, nor has ensured the effective operation of law enforcement agents. At the same time, some legislative decisions are generally sound, while others are characterised by poor normative reflection, leading to errors and the formation of inconsistent practices[12].

The main issues currently addressed in legal literature in the context of the raised questions can be summarised as follows: criminal law populism as a leading trend in the formation of criminal law policy; poor quality of criminal legislation; violations of fundamental legal principles in the amendments and additions to the Criminal Code of Ukraine; the formation of law enforcement practice occurs in a contradictory manner, with errors and gaps in the application of criminal law norms; the functioning of the criminal law protection mechanism in certain areas is carried out in a simplified manner, leading to the imitation of crime prevention[13].

---

[11] See, for instance: Collection of Proposals and Explanations on Current Legal Issues During Wartime by Experts of the Sector for the Study of Criminal-Legal Problems of Combating Crime of the Research Institute for the Study of Crime Problems named after Academician V. V. Stashys of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine, compiled by L. M. Demydova, M. V. Shepitko, N. V. Shulzhenko et al. Kharkiv: Pravo, 2022, 68 p. [in Ukrainian]; MALIUK, V. V. (ed.), *Zlochynna kolaboratsiia v umovakh zbroinoi ahresii: praktychnyi poradnyk z kryminal'no-pravovoi otsinky ta rozmezhuvannia* [Criminal Collaboration During Armed Aggression: Practical Guide for Criminal-Legal Assessment and Differentiation]. Kyiv: Alerta, 2023. ISBN: 978-617-566-760-6 [in Ukrainian]; MOVCHAN, R. O., *Voienni novely Kryminal'noho kodeksu Ukrainy: pravotvorchi ta pravozastosovni problemy* ["Wartime" Novels of the Criminal Code of Ukraine: Legislative and Law Enforcement Issues]. Kyiv: Norma prava, 2022. ISBN: 978-617-7850-47-1 [in Ukrainian]; VOZNIUK, A. A., MOVCHAN, R. O., CHERNIA, V. V. (eds.). *Novely kryminal'noho zakonodavstva Ukrainy, pryiniati v umovakh voiennoho stanu: naukovo-praktychnyi komentarii* [Novels of Criminal Legislation of Ukraine Adopted Under Martial Law: Scientific and Practical Commentary]. Kyiv: Norma prava, 2022. ISBN: 978-617-7850-52-5 [in Ukrainian].

[12] See, for instance: *Kolaboratsionizm na tymchasovo okupovanykh terytoriiakh: problemy pravovoi otsinky, harantuvannia prav i svobod liudyny ta reintehratsii terytorii* [Collaborationism in Temporarily Occupied Territories: Problems of Legal Assessment, Ensuring Human Rights and Freedoms, and Reintegration of Territories]: materials of the scientific-practical round table, Kharkiv, 6 October 2023. Odesa: Oldi+, 2023. DOI: 10.32782/06092023 [in Ukrainian]; *Kryminal'ne zakonodavstvo voiennoho chasu: pravotvorchi ta pravozastosovni problemy* [Wartime Criminal Legislation: Legislative and Law Enforcement Issues]: materials of the All-Ukrainian scientific-practical conference, "Wartime Criminal Legislation: Legislative and Law Enforcement Issues", 26 May 2023, Vinnytsia: Vasyl Stus Donetsk National University, 2023. [in Ukrainian]; *Kryminal'no-pravovi vidpovidi na vyklyky voiennoho stanu v Ukraini* [Criminal-Legal Responses to the Challenges of Martial Law in Ukraine]: materials of the international scientific conference, Kharkiv, 5 May 2022, edited by Yu. V. Baulin and Yu. A. Ponomarenko. Kharkiv: Pravo, 2022. ISBN 978-966-998-417-3 [in Ukrainian]; LISOVA, Yu., *Analiz sudovoi praktyky za stattiamy 111, 111-1, 111-2 KK Ukrainy za 2016 – 2022 roky* [Analysis of Judicial Practice Under Articles 111, 111-1, 111-2 of the Criminal Code of Ukraine for 2016 – 2022]. Just Talk, 13 November 2023. [online] [accessed 10.10.2024]. Available at: https://bit.ly/4fz3btz [in Ukrainian]; OSTROHLIAD, O. V. *Kryminal'no-pravova polityka v umovakh viiny: zakonodavchyi aspekt* [Criminal-Legal Policy During Wartime: Legislative Aspect]. Analytical and Comparative Jurisprudence, 2022, 1, 286-290. DOI 10.24144/2788-6018.2022.01.53 [in Ukrainian]; OSTROHLIAD, O. V. *Kryminal'no-pravova polityka protydii kryminal'nym pravoporushenniam proty vlasnosti v umovakh voiennoho stanu: ochikuvannia ta real'nist'* [Criminal-Legal Policy of Counteracting Criminal Offenses Against Property During Martial Law: Expectations and Reality]. In: Kryminal′na yustytsiia v Ukraini: realii ta perspektyvy: materials of the round table, 23 September 2022, edited by I. V. Hloviuk, N. R. Lashchuk, V. V. Navrotska, I. R. Serkevych, N. I. Ustryt′ka. Lviv: Lviv State University of Internal Affairs, 2022, 65-68. [in Ukrainian]; How Does Legislation on Accountability for Collaboration Work? Just Talk, 28 September 2023. [online] [accessed 10.10.2024]. Available at: https://bit.ly/4fz31lX [in Ukrainian]; HLOVIUK, I. *Vyroky za st. 438 KK Ukrainy: porushennia zakoniv ta zvychaiv viiny (z 24 liutoho 2022 r.)* [Sentences Under Article 438 of the Criminal Code of Ukraine: Violations of the Laws and Customs of War (since February 24, 2022)]. Higher School of Advocacy NAAU, 17 November 2023. [online] [accessed 10.10.2024]. Available at: https://tinyurl.com/yfe75zw2 [in Ukrainian].

[13] PYS'MENS'KYI, Ye. O. *Formuvannia kryminal'no-pravovoi polityky Ukrainy v umovakh voiennoho stanu: doslidzhennia nehatyvnykh tendentsii* [Formation of Ukraine's Criminal-Legal Policy During Martial Law: Study of Negative Trends]

III. THE RESEARCH METHODOLOGY

This study aims to ascertain the current state and development prospects of Ukraine's criminal law policy under the influence of wartime factors by examining the positions of experts in the field of criminal law (criminologists) and determining how the actual situation in this sphere aligns with expectations (the desired state).

At the level of social cognition, the object of this study can be identified as the state's policy sphere for combating crime, of which criminal law policy is a component. At the empirical level, the object of research is considered to be the carrier of the problem under study. Given the purpose and objectives of the study, such carriers are persons who are most competent in matters related to the problem under consideration and can be objective and impartial (experts).

Experts who can competently perceive and evaluate the current dynamics and trends in the formation and implementation of criminal law policy are proposed to be considered legal professionals who are professionally engaged in addressing criminal law and criminological issues at various levels of the relevant activity.

Experts in the field of the formation and implementation of criminal law policy, taking into account the needs of this study, include

- *researchers and academic staff* who teach and/or professionally research the problems of criminal law and criminology, including the formation and implementation of criminal law policy;
- *judges of the Supreme Court* (the highest judicial body of Ukraine), who by their powers have the greatest influence on the process of implementing criminal law policy, and at the same time, *specialised staff of the Supreme Court apparatus* who are fully engaged in the problems of its formation.

The level of professional training, competence, and awareness of the experts was based on the availability of a series of academic papers on the issues of criminal law policy of Ukraine in the context of war (doctrinal experts) and the core activity profile (for practical experts). The main factor in the selection of respondents was their affiliation with the category of lawyers who are familiar with specific terminology and understand it to a sufficient degree. The determination of the expertise of a particular specialist was also influenced by their willingness to participate in this study and their ability to be objective and impartial.

In the course of the research, an expert survey was conducted in the form of a questionnaire and an expert (standardised) interview, which together are intended to provide a qualified assessment of the studied issue. The opinion of experts who are researchers and academic staff (10 respondents) was recorded in the form of informal data collected as a result of a specially prepared interview, and the position of staff of the Supreme Court (10 respondents) was recorded in the form of formalised assessments in the questionnaire. The survey of the first respondents preceded the survey of the second, and the analysed results of the interviews were used to prepare the questionnaires.

The use of different tools to elicit the opinions of doctrinal experts (interviews) and practical experts (questionnaires) is because practical experts are usually more involved in their

---

Naukovi visnyk L′vivs′koho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav. Seriia Yurydychna, 2024, 1, 43-52. DOI: 10.32782/2311-8040/2024-1-6 [in Ukrainian]; PYS'MENS'KYI, Ye. O. *Pro problemy formuvannia ta realizatsii kryminal'no-pravovoi polityky Ukrainy v umovakh voiennoho stanu (na prykladi odnoyi spravy pro kolaboratsiinu diial'nist')* [On the Problems of Formation and Implementation of Ukraine's Criminal-Legal Policy During Martial Law (Based on One Case of Collaboration)]. Visnyk Luhanskoho navchal′no-naukovoho instytutu imeni E. O. Didorenka, 2024, 1, 130-144. DOI: 10.33766/2786-9156.105.130-144 [in Ukrainian]; PYS'MENS'KYI, Ye. O. *Realizatsiia kryminal'no-pravovoi polityky Ukrainy v umovakh voiennoho stanu: doslidzhennia nehatyvnykh tendentsii* [Implementation of Ukraine's Criminal-Legal Policy During Martial Law: Study of Negative Trends]. Naukovo-informatsiinyi visnyk Ivano-Frankivs′koho universytetu prava imeni Korolia Danyla Halyts′koho: Seriia Pravo, 2024, 17 (29), 300-310. DOI: 10.33098/2078-6670.2024.17.29.300-310. [in Ukrainian].

activities, not prone to detailed and arbitrary conversations, more concrete, closed in communication, and focused on solving current tasks. At the same time, doctrinal experts, as persons engaged in creative and intellectual activities, have more opportunities for free, flexible, and long-term interaction.

The subject matter of this study is the personal experience of experts, who are specialists in the field of criminal law and criminology, in assessing the dynamics and trends in the formation and implementation of Ukraine's criminal law policy under the influence of military factors. As part of the logical analysis of the subject matter of the study, its key concepts were selected, which defined the scope of the problem analysis, were interpreted (a detailed explanation of each of the key concepts was given), and were operationalised (the decomposition of concepts into simpler and more unambiguous terms). All this made it possible to develop the following research hypotheses.

1. The descriptive hypothesis, which involves establishing an understanding of the real state of the criminal law policy of Ukraine at the levels of its formation and implementation as well as the changes that have occurred to it under the influence of military factors (it consists of four sub-hypotheses: 1.1 – 1.4[14]).

2. The explanatory hypothesis, which involves clarifying the existing and prospective threats to the formation and implementation of criminal law policy. This hypothesis is an element of criminal law forecasting and makes it possible to identify the challenges that the criminal law system of Ukraine is facing and may face in the future in the context of war (it consists of two sub-hypotheses: 2.1 – 2.2).

3. The constructive hypothesis, which involves finding out what opportunities exist for the formation and implementation of criminal law policy to undergo positive changes (it consists of two sub-hypotheses: 3.1 – 3.2).

To test the hypotheses stated, a SWOT analysis[15] of the criminal law policy of Ukraine and the prospects for its development in the context of war is provided, based on the results of studying and summarising expert opinion. According to M. Karchevskyi, the SWOT analysis (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats*) method should be recognised as quite a perspective within the scope of the management of criminal law regulation. This type of strategic planning involves assessing the internal and external resources of a particular project from the standpoint of the negative and positive prospects for its development[16].

---

[14] The essence of these and further sub-hypotheses is covered in the following publications: PYS'MENS'KYI, Ye. O. *Zakonodavchi rishennia z formuvannia kryminal'no-pravovoi polityky Ukrainy v umovakh voiennoho stanu: kliuchovi zdobutky* [Legislative Decisions on the Formation of Ukraine's Criminal-Legal Policy During Martial Law: Key Achievements]. In: Materialy IV Yatsenkivskykh chytan′, edited by A. A. Stryzhevs'ka, S. D. Shapchenko, K. P. Zadoia. Kyiv, 2024, 34-38. [online] [accessed 10.10.2024]. Available at: https://drive.google.com/file/d/1iRX19j1oOjT2-FNRRRFjH9qxJ3sdVooZ/view [in Ukrainian]; PYS'MENS'KYI, Ye. O. *Formuvannia ta realizatsiia kryminal'no-pravovoi polityky Ukrainy v umovakh voiennoho stanu: osnovni problemy ta faktory, shcho yikh zumovliuiut'* [Formation and Implementation of Ukraine's Criminal-Legal Policy During Martial Law: Main Problems and Factors]. In: Mizhnarodna ta natsional′na bezpeka: teoretychni i prykladni aspekty: materialy VIII Mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii (Dnipro, 15 March 2024), Part 1, Dnipro: Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs, 2024, 48-50. DOI: 10.31733/15-03-2024/1/48-50. [in Ukrainian].

[15] PICKTON, D. W., & WRIGHT, S. *What's SWOT in strategic analysis?* Strategic Change, 1998, 7(2), 101-109. DOI: 10.1002/(SICI)1099-1697(199803/04)7:2<101::AID-JSC332>3.0.CO;2-6; HELMS, M. M., & NIXON, J. *Exploring SWOT analysis – where are we now?: A review of academic research from the last decade*. Journal of Strategy and Management, 2010, 3(3), 215-251. DOI: 10.1108/17554251011064837; GUREL, E., & TAT, M. *SWOT Analysis: A Theoretical Review*. Journal of International Social Research, 2017, 10 (51), 994-1006. DOI: 10.17719/jisr.2017.1832.

[16] KARCHEVSKYI, M. *Stratehichne planuvannia kryminal'no-pravovoho rehuliuvannia: postanovka problemy* [Strategic Planning of Criminal-Legal Regulation: Problem Statement]. Nauka i pravo okhorona, 2015, 2(28), 137. [in Ukrainian]; Efektyvnist′ kryminal′no-pravovoho rehuliuvannia v Ukraini: informatsiino-analitychni materialy za rezultatamy opytuvannia ekspertiv [Effectiveness of Criminal-Legal Regulation in Ukraine: Information-Analytical Materials Based on Expert Surveys], compiled by M. V. Karchevskyi, A. S. Kudinov. Ministry of Internal Affairs of Ukraine, E. O. Didorenko Luhansk State University of Internal Affairs. Sievierodonetsk: RVV LDUVS im. E. O. Didorenka, 2016. ISBN 978-617-616-071-7 [in Ukrainian]; AZAROV, D. S. *Rozuminnia suspil'noi nebezpeky zlochynu (za rezultatamy sotsiolohichnoho*

Given the different levels of Ukraine's criminal law policy (law-making and law enforcement), the following content of the elements of the SWOT matrix of the formation and implementation of criminal law policy under the influence of war-related factors (identification of the advantages and disadvantages of these processes, threats, and opportunities from the perspective of expert assessment) is proposed.

Figure 1. Description of the external and internal environment of the of criminal law policy in wartime (SWOT analysis)

Internal environment	S (Strengths)	W (Weaknesses)
	The descriptive hypothesis 1.1. Positive trends (changes) in the formation of criminal law policy of Ukraine (achievements)	*The descriptive hypothesis 1.2.* Negative trends (changes) in the formation of criminal law policy of Ukraine (achievements)
External environment	O (Opportunities)	T (Threats)
	The constructive hypothesis 3.1. Factors that can influence the quality of criminal law	*The explanatory hypothesis 2.1.* Challenges that may deteriorate the quality of criminal law (persistence of negative trends)

Figure 2. Description of the external and internal environment for the implementation of criminal law policy in wartime (SWOT analysis)

Internal environment	S (Strengths)	W (Weaknesses)
	The descriptive hypothesis 1.3. Positive trends (changes) in the implementation of the criminal law policy of Ukraine (achievements)	*The descriptive hypothesis 1.4.* Negative trends (changes) in the implementation of the criminal law policy of Ukraine (shortcomings, losses)
External environment	O (Opportunities)	T (Threats)
	The constructive hypothesis 3.2. Factors that can influence the effectiveness of law enforcement activities	*The explanatory hypothesis 2.2.* Challenges that may affect the ineffectiveness of law enforcement (persistence of negative trends)

Based on these matrices, questions for the first stage of the expert survey were developed to test the hypotheses. The same questions, but in a different form, were addressed to the experts during the second stage of the survey, taking into consideration the preliminary results.

The processing of the expert survey data involved reconciling the opinions of the respondents. For this purpose, the rule of average assessment was used, in which the experts' positions on each of the questions asked are reduced to a common denominator.

In the first stage, qualitative information was processed by this rule, namely, first, the opinions of experts on each of the questions were fully collected and then summarised. For this purpose, if necessary, the generic criterion was applied, according to which the final position

eksperymentu) [Understanding the Social Danger of Crime (Based on the Results of a Sociological Experiment)]. Naukovi zapysky NaUKMA. Yurydychni nauky, 2019, 3, 3-18. DOI: 10.18523/2617-2607.2019.3.3-18 [in Ukrainian].

reflecting an individual survey result may reflect several similar opinions within a wider range. Responses that, despite different lexical approaches, are essentially the same were also combined. That is, based on the assessment provided by each expert independently (regardless of the position of other experts), they were reconciled, and then these assessments were combined into one coherent position. Consequently, a single database of respondents' answers was formed through averaging.

For each of the questions asked, a worksheet was developed based on the research hypothesis. The worksheet categorised the interview results into three groups: those that confirmed the hypotheses, those that were not covered by the hypotheses, and those that did not match the hypotheses. Data not considered by the experts, along with additional survey results, were verified in the next stage of the work.

During the second stage, quantitative information was processed using the average rule. Each answer option, representing the generalised opinions of doctrinal experts, was rated on a scale from 1 to 5 to indicate its level of significance. A score of 1 indicated minimal positive value or disagreement, while a score of 5 indicated maximum positive value or full agreement. This approach allowed for the determination of an average significance coefficient for each answer option[17].

The higher the coefficient, the more valid the statement should be considered, according to practitioners. Conversely, the lower the coefficient, the less valid the statement should be considered. Responses with a coefficient below 2.5 are considered to have minimal or no significance and little influence. On the other hand, responses with a coefficient of 2.5 and above are regarded as important and have the maximum influence on the issue being addressed.

IV. THE RESULTS

The expert interviewing of doctrinal experts made it possible to verify the hypotheses put forward regarding the formation and implementation of criminal law policy, to compare them with the positions of other researchers in the field of criminal law and criminology who study the relevant issues, and to create a basis for the next stage of the study. The data obtained made it possible not only to develop a standardised questionnaire for further use during the second stage of the survey (functional result) but also to formulate a generalised approach of Ukrainian leading scholars to the key problems that exist under martial law in the field of criminal law policy, taking into account the unique experience gained by Ukraine (substantive result).

Based on the first stage of the study, the data from the survey of practical experts (the second stage of the survey) were compiled, which made it possible to determine the results for each of the hypotheses and their sub-hypotheses, which are presented in Figures 3 and 4.

Figure 3. SWOT-analysis of the formation of criminal law policy in wartime (2022 – 2024)		
Internal environment	S (Strengths)	W (Weaknesses)
	***The formation of the criminal law policy of Ukraine under martial law, which characterise this process as most positive (results of checking the descriptive sub-hypothesis 1.1)*:**	***The formation of the criminal law policy of Ukraine under martial law, which characterise this process as most negatively as possible***

[17] For example, one of the answer options received a total of 40 points out of 50 possible (expert No. 1 assigned it 1-point, expert No. 2 – 3, expert No. 3 – 4, expert No. 4 – 5, expert No. 5 – 3, expert No. 6 – 5, expert No. 7 – 5, expert No. 8 – 5, expert No. 9 – 4, expert No. 10 – 5), and therefore this option has its significance coefficient of 4.0.

	Establishment of a new circumstance that excludes the criminal unlawfulness of an act in the form of fulfilment of the duty to protect the motherland, independence, and territorial integrity of Ukraine (Article 43-1 of the Criminal Code of Ukraine). The criminalisation of the unauthorised dissemination of information on the sending, movement of weapons, armaments, and ammunition to Ukraine, movement, relocation, or deployment of the Armed Forces of Ukraine or other military formations established by the laws of Ukraine, committed under martial law or a state of emergency (Article 114-2 of the Criminal Code of Ukraine). Refusal to consider and adopt substandard amendments and additions to the Criminal Code, which express a manifestation of criminal law populism/ Introduction of grounds for release from serving a sentence for persons exchanged as prisoners of war (Article 84-1 of the Criminal Code of Ukraine)/ Establishment of an independent provision on collaborative activity (Article 111-1 of the Criminal Code of Ukraine). Criminalisation of justification, recognition as lawful, denial of the armed aggression of the Russian Federation against Ukraine, and glorification of its participants (Article 436-2 of the Criminal Code of Ukraine)	***(results of checking descriptive sub-hypothesis 1.2)*** Continuation of the policy of restricting the use of incentive provisions for certain types of criminal offences (e.g., of some offences committed by members of the armed forces). Failure to eliminate obvious gaps in criminal legislation and delays in improving those provisions that are relevant in the context of war Unsuccessful differentiation of criminal liability for offences against property, implemented by establishing such an aggravating feature as their commission under martial law (regardless of the use of its conditions). Significant shortcomings in the drafting of the criminal law provision on collaborative activity against the background of the ongoing occupation of the territory of Ukraine. The introduction of a criminal law provision for aiding the aggressor state, which has led to duplication, uncertainty, and conflicts. Erroneous establishment of an independent ground for criminal liability for the illegal use of humanitarian aid, charitable donations, or free aid for profit, as well as poor presentation of the relevant provision in the law.
External environment	O (Opportunities)	T (Threats)
	The main measures (factors) that can significantly improve the quality of criminal law and the process of forming criminal law	***The main factors that can significantly deteriorate the quality of criminal law and generally negatively affect the process of***

	***policy from a short-term perspective (results of checking constructive sub-hypothesis 3.1)*:** Correcting the legislative mistakes promptly, such as: solving the problem of establishing a feature that aggravates a criminal offence as committed "under martial law"; removing conflicting norms; improving Section XX of the Special Part of the Criminal Code of Ukraine, which is currently too outdated; filling in gaps, including criminalisation of evasion of restrictive measures (sanctions). Expand the right to legislative initiative by providing it to the Supreme Court. Constant monitoring of the crime situation using the *Data Science* methodology to study crime trends with further consideration of the results obtained to improve the Criminal Code of Ukraine Strengthening the role and institutionalisation of the academic-parliamentary partnership, which primarily involves leading criminal law experts conducting criminological expertise on draft laws and taking its results into account by members of parliament when adopting laws. Improving the Verkhovna Rada of Ukraine's Rules of Procedure by increasing the involvement of in-house parliamentary experts' opinions, and enhancing the skills of parliamentary staff participating in the preparation of draft laws. Establishing barriers to groundless amendments to laws and preventing such amendments outside the set procedures, in particular by introducing a compulsory take into account of the conclusions of the parliamentary experts.	***forming the criminal law policy of Ukraine under martial law (results of checking the explanatory sub-hypothesis 2.1)*:** Flaws in the legislative procedure, non-compliance with the rules of lawmaking, including disregard for academic opinions of in-house parliamentary experts, hasty consideration of draft laws (impulsiveness of the legislator), excessive frequency, and instability of legislative amendments. Low professional level of criminal law policymakers, which, among other things, leads to poor substantiation of draft laws, attempts to solve any problems using methods of criminal law policy, ignoring doctrinal achievements. Influence of political expediency on the formation of criminal law policy (manifested in criminal law populism); lack of a strategy (concept) for the development of criminal law. Failure to take into account the needs of law enforcement practice, expert opinions, available research potential in the process of formulating criminal law policy, and lack of proper discussion of amendments to the criminal law in the professional environment Lack of sufficient objective (statistical) information on the quantitative and qualitative parameters of criminal offences and crime prevention activities in general The inability (unwillingness) of the President of Ukraine to veto obviously erroneous decisions of the legislator, in particular due to the lack of a proper mechanism of expert assessment at the appropriate level of criminal law policy-making

From the point of view of practical experts, based on the generalised data of the survey of doctrinal experts (hereinafter), the most positive characteristic of the process of forming the criminal law policy of Ukraine under martial law is the state decision to establish a new circumstance excluding criminal unlawfulness of an act in the form of fulfilment of the duty to protect the motherland, independence, and territorial integrity of Ukraine[18]. It is noteworthy that this option with an average coefficient of 4.5 was not covered by the formulated descriptive hypothesis and emerged as a result of processing the opinions of doctrinal experts.

The most negative characteristic of the process of formation of the criminal law policy of Ukraine under martial law is the official decision to continue the policy of limiting the application of incentive rules (in particular, release from serving a sentence with probation) regarding certain types of criminal offences[19]. It is significant that this option, with an average coefficient of 4.2, although covered by the formulated descriptive hypothesis, was not reflected in the opinions of doctrinal experts.

The most significant factor that can deteriorate the quality of criminal law and generally negatively affect the process of forming the criminal law policy of Ukraine under martial law is the flaws in the legislative procedure, non-compliance with the rules of lawmaking, including neglect of academic opinions of in-house parliamentary experts, hasty consideration of draft laws (impulsiveness of the legislator), excessive frequency, and instability of legislative amendments. This answer option has the highest average coefficient (3.9) and is fully covered by hypothesis 2.1.

As we can see, the majority of the surveyed practical experts consider the key problem in the formation of criminal law policy in Ukraine to be the excessive isolation of the subjects performing this function and their detachment from those who ultimately implement criminal law policy. Parliamentarians and other actors in criminal law policy are overconfident, consider themselves self-sufficient, and mostly do not involve narrow specialists in the relevant activities, do not notice their mistakes, ignore the rules of lawmaking, etc. All this leads to the creation of low-quality amendments and additions to the Criminal Code of Ukraine. This

[18] The circumstance that excludes criminal unlawfulness of an act in the form of performing the duty to defend the motherland, independence, and territorial integrity of Ukraine is established in Article 43-1 of the Criminal Code of Ukraine by the Law of Ukraine of March 15, 2022, "On Amendments to the Criminal Code of Ukraine and Other Legislative Acts of Ukraine on Determining the Circumstances Excluding Criminal Unlawfulness of an Act and Providing Combat Immunity in the Conditions of Martial Law." H. Andrusiak considers the distinction between the right to defend the motherland and the independence and territorial integrity of Ukraine in the necessary defence to be quite logical. In her opinion, harm to the national security of Ukraine directly violates human and civil rights and freedoms. Therefore, every person has the right to self-defence in all components of national security, namely the constitutional order, sovereignty, territorial integrity and inviolability, and defence capability, which are inherently necessary and imperative for ensuring the rights and freedoms of Ukrainian citizens (ANDRUSIAK, H. M. *Shchodo problem novely statti 43-1 KK Ukrainy (vykonannia obov'iazku shchodo zakhystu vitchyzny, nezalezhnosti ta terytorial'noi tsilisnosti Ukrainy)* [Regarding the Problems of the Novel of Article 43-1 of the Criminal Code of Ukraine (Fulfillment of the Duty to Protect the Motherland, Independence, and Territorial Integrity of Ukraine)]. Istoryko-pravovyi chasopys, 2023, no. 1 (20), p. 100. DOI 10.32782/2409-4544/2023-1/13 [in Ukrainian]).

[19] The continuation of the policy of restricting the application of incentive provisions of criminal law was manifested in the adoption of the Law of Ukraine of December 13, 2022, "On Amendments to the Code of Ukraine on Administrative Offences, the Criminal Code of Ukraine, and Other Legislative Acts of Ukraine on the Peculiarities of Military Service in Martial Law or a Combat Situation," according to which the application of criminal law provisions is prohibited to persons who have committed military criminal offences in martial law or a combat situation. Before the full-scale invasion of Ukraine by Russian troops, similar restrictions were imposed on those who committed corruption criminal offences, corruption-related criminal offences, violations of road safety rules or operation of transport by persons driving under the influence of alcohol, drugs, or other intoxicants or under the influence of drugs that reduce attention and reaction time, and torture. Gradually, this list began to expand, thereby artificially restricting the ability of the court to ensure an individualised approach to each convicted person, which may violate the basic criminal law principle of justice.

situation was predictable[20] and was considered in the factor analysis of criminal law policy-making, and therefore it is no coincidence that it was successfully verified.

The state's policy in lawmaking should aim to produce high-quality and effective legislation, and should focus on improving the lawmaking process itself. The law-making policy should be based on the objective need for legal regulation in a particular area of social relations and the choice of those legal means that will ensure the desired (positive) result[21]. Having reflected the essence of the foundations of lawmaking, it is again reasonable to mention the urgent need to use science-based, evidential methods of criminal law regulation[22].

The main measure (factor) that can significantly improve the process of criminal law policy-making in the short term is correcting the legislative mistakes promptly, such as: solving the problem of establishing a feature that aggravates a criminal offence as committed "under martial law"; removing conflicting norms; improving Section XX of the Special Part of the Criminal Code of Ukraine, which is currently too outdated; filling in gaps, including criminalisation of evasion of restrictive measures (sanctions). Notably, this option, with an average coefficient of 4.0, was not covered by the constructive hypothesis and was formed based on the results of processing the opinions of doctrinal experts.

The majority of the surveyed practical experts consider the main challenge in the field of criminal law policy-making to be the fastest possible correction of previously made (gross) mistakes, which have already shown enough, as well as the solution of those criminal law problems that are directly related to the war and hinder effective counteraction to criminal offences committed against its background. So far, unfortunately, the subjects of formulation of the criminal law policy of Ukraine, on the contrary, demonstrate their inertia in this aspect.

Figure 4. SWOT-analysis of the implementation of criminal law policy in wartime (2022 – 2024)

	S (Strengths)	W (Weaknesses)
Internal environment	***The positive features of the implementation of the criminal law policy of Ukraine (law enforcement), which characterise this process under martial law (results of checking the descriptive sub-hypothesis 1.3):*** The formation of the Supreme Court's legal positions on the	***The negative features of the implementation of the criminal law policy of Ukraine (law enforcement), which characterise this process under martial law (results of checking the descriptive sub-hypothesis 1.4)***:

[20] PYS'MENS'KYI, Ye. O. *Formuvannia ta realizatsiia kryminal'no-pravovoi polityky v umovakh voiennoho chasu: postanovka problemy v ukrains'komu konteksti* [Formation and Implementation of Criminal-Legal Policy During Wartime: Problem Statement in the Ukrainian Context]. International Scientific Conference "Scientific Innovations in Law Amidst the Impact of the Russian-Ukrainian War on the Legal System": Conference Proceedings (Riga, Latvia, February 7–8, 2024). Riga, Latvia: Baltija Publishing, 2024, 136. DOI: 10.30525/978-9934-26-409-2-30 [in Ukrainian].

[21] TERNAVS'KA, V. M., *Pravotvorcha polityka Ukrainy* [Legislative Policy of Ukraine]. Odesa: Vydavnychyi dim «Hel′vetyka», 2022. ISBN 978-617-554-074-9 [in Ukrainian].

[22] V. Rashkovan's comments highlighting the importance of implementing evidence-based policymaking (EBPM) are valid. This involves creating policies based on evidence and data, and it is crucial to establish the necessary institutional foundations for public policies. Both the government and professional society play essential roles in this process and should cease producing impulsive and poorly thought-out policies. It is imperative to have a method in place rather than acting in a chaotic and disorganised manner (RASHKOVAN, V. *Shchob ne bulo yak z kovalem i traktorystom. Shcho ne tak z ukrains'koiu politykoiu?* [So It Doesn't End Up Like with the Blacksmith and the Tractor Driver. What's Wrong with Ukrainian Politics?] Liga.net, January 3, 2024. [online] [accessed 10.10.2024]. Available at: https://www.liga.net/ua/all/opinion/dvi-osnovni-problemy-ukrainskoi-polityky [in Ukrainian]).

	qualification of high treason, collaborative activity, etc. has been launched Formation and accumulation of the evidence base for the crime of aggression, which, in time, will allow for the operation of a special international tribunal Combating war-related crimes is at a stable level; primary guidelines for the qualification of such crimes are being formed Priorities in criminal law qualification in the context of armed conflict have changed – the emphasis has shifted to war crimes and collaboration as expressions of international conflict The practice has shown the ability to overcome some mistakes of the legislator and other subjects of criminal law policy-making	Excessive application of Articles 69[23] and 75[24] of the Criminal Code of Ukraine about thieves, given the legal position of the Supreme Court on the understanding of the feature "under martial law..." solely as relating to the commission of the relevant act in the face of such a situation. Unequal application of certain criminal law provisions on war-related offences. Negative impact on the effectiveness of law enforcement agencies of the lack of proper experience in investigating new offences, the continued practice of "chasing indicators," and attempts to use criminal law in opportunistic interests. Applying a formal approach and favouring a literal interpretation of the criminal law in the light of significant deficiencies in the Criminal Code of Ukraine. Influence of public opinion, which is currently characterised by repressive and cruel treatment of offenders, on legal decision-making regarding war-related criminal offences.
External environment	O (Opportunities)	T (Threats)
	The main measures (factors) that can significantly affect effective law enforcement in the field of criminal justice from a short-term perspective (results of checking constructive sub-hypothesis 3.2): Developing a mechanism whereby the actors implementing criminal law policy will be able to make effective appeals to the actors formulating criminal law policy with	***The main factors that significantly affect the ineffectiveness of law enforcement and the persistence of negative trends in the implementation of Ukraine's criminal law policy under martial law (results of checking the explanatory sub-hypothesis 2.2):*** Personnel and organisational problems affecting the activities of the subjects of criminal law policy implementation, namely: lack of the required number of judges and their

[23] Sentencing to a punishment that is less severe than that provided for by law.
[24] Release from serving a sentence with probation.

	justification of the need for changes to criminal legislation Eliminating the key flaws in criminal legislation that emerged during martial law is a priority and the most crucial factor that will contribute to effective law enforcement Improving the activities of the actors implementing criminal law policy, such as: ensuring an objective pre-trial investigation with minimisation of cases of delay or unjustified extension of procedural terms; effective counteraction to corruption; abandoning the practice of dismissal of "unwanted" highly qualified professionals in the criminal justice system. Implementation of an approach to assessing the effectiveness of the activities of the actors implementing criminal law policy in a comprehensive manner, taking into account different but equivalent factors. Introduce mandatory and regular professional training for all key actors involved in the implementation of criminal law policy. More active and wider use of the resources of the highest judicial authority in solving current problems of law enforcement, particularly about: forming a unity of judicial practice beyond legal positions; generalisation and unification of the practice of applying novelties of criminal law; interpretation of its ambiguous provisions; providing explanations on the application of legislation in court cases. Wide involvement of academics, representatives of leading NGOs, and human rights defenders in providing explanations and comments on new criminal	specialisation in war-related criminal offences; weakness of certain law enforcement agencies; staff shortage in the law enforcement system. External factors in the form of the lack of a clear criminal law policy; unsystematic and poor-quality changes to the criminal law (legislative inflation); further increase in the scope of criminal law repression in the legislative process; low level of legal culture of the citizens. Deficit of adequate resources (material, technical, and financial) for the organisation of full and high-quality activities in the application of criminal law in the conditions of war. Inadequate professional level (lack of proper knowledge and experience) of law enforcement agents, which, among others, is manifested in their unwillingness to grow professionally and improve their skills; lack of willingness to face new challenges; and rushing to achieve results at any cost.

	legislation and its application, along with providing incentives for such activities.	

The most positive feature of the implementation of the criminal law policy of Ukraine (law enforcement), which characterises this process under martial law, is that the Supreme Court has begun to formulate legal positions on the qualification of high treason, collaborative activity, and other criminal offences related to war conditions. It shows that this option, with an average coefficient of 4.7, received the highest support not only within hypothesis 1.3 but also in general compared to all other answers[25].

The role of the Supreme Court in implementing criminal law policy under martial law in Ukraine is crucial, especially considering the various changes to criminal legislation and the introduction of new prohibitions. After all, one of the tasks of the Supreme Court is to form a unified judicial practice so that the provisions of the law are interpreted equally by all participants in the process and, therefore, are embodied in the stability of court decisions[26]. As the European Court of Human Rights rightly emphasised in one of its judgements, one of the fundamental aspects of the rule of law is the principle of legal certainty, which, among other things, guarantees certain stability in legal situations and promotes public confidence in the courts. At the same time, conflicting court decisions can create a state of legal uncertainty that can reduce trust in the judiciary, and such trust is one of the main components of a state based on the rule of law[27].

The most negative feature of the implementation of the criminal law policy of Ukraine (the sphere of law enforcement), which characterises this process under martial law, is the excessive application of Articles 69 and 75 of the Criminal Code of Ukraine about thieves, given the legal position of the Supreme Court on understanding the feature “under martial law…” exclusively as relating to the commission of the relevant act in the face of such a situation[28]. It is noteworthy that this option with an average coefficient of 3.4 received the lowest level of support compared to all other answers to the questions whose maximum significance was determined during the

[25] This result can be explained first and foremost by the expert environment in which the respondents are located, as they are all employees of the Supreme Court and are directly involved in the key processes of its operation. In this way, there is a certain “workplace” interest of the experts, who, choosing the appropriate solution, emphasise their achievements. Unfortunately, this can hardly be consistent with the real situation in law enforcement. Therefore, the conclusion of the practical experts presented here requires further verification and reflection.

[26] Verkhovnyi Sud, *Kryminal'ne pravo ta protses pid chas povnomasshtabnoi viiny: suddi Verkhovnoho Sudu doluchylysia do obhovorennia aktual'nykh pytan'* [Criminal Law and Process During Full-Scale War: Supreme Court Judges Joined the Discussion of Current Issues], June 26, 2024. [online] [accessed 10.10.2024]. Available at: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1628083/ [in Ukrainian].

[27] European Court of Human Rights, *Case of Vincic and Others v. Serbia*. [online] [accessed 10.10.2024] Available at: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-95959%22]}.

[28] The Law of Ukraine of March 3, 2022, "On Amendments to the Criminal Code of Ukraine on Strengthening Liability for Looting" recognises certain criminal offences against property (theft, burglary, robbery, etc.) as aggravating circumstances under martial law or a state of emergency. This decision of the subjects of criminal law policy-making immediately led to professional discussions, which were mainly limited to clarifying whether "committed under martial law or a state of emergency" means time as a sign of a criminal offence (committing a delict under martial law or a state of emergency = committing a delict during martial law or a state of emergency) or whether the relevant provisions of the Criminal Code of Ukraine require a different interpretation. The Supreme Court has put a definite end to this issue, as noted in the answer (MAMCHENKO, N., *Ob"iednana palata KKS VS postavyla krapku u pytanni zastosuvannia oznaky «v umovakh voiennoho stanu» pry pryznachenni pokarannia za kradizhku* [The Joint Chamber of the Criminal Cassation Court of the Supreme Court has Put an End to the Issue of Applying the Feature "In the Conditions of Martial Law" When Imposing a Punishment for Theft]. Sudovo-iurydychna hazeta, January 28, 2024. [online] [accessed 10.10.2024]. Available at: https://sud.ua/uk/news/publication/291566-obedinennaya-palata-kus-vs-postavila-tochku-v-voprose-primeneniya-priznaka-v-usloviyakh-voennogo-polozheniya-pri-naznachenii-nakazaniya-za-krazhu [in Ukrainian]), but practice has shown that courts regularly try to "get around" the increased punishment of these offences by applying some incentive provisions to the perpetrators, and at least in this way, trying to ensure proper individualisation of criminal liability.

survey (within the framework of verification of all the hypotheses). This result can again be explained by the expert environment in which the practical respondents are operating, as they are all involved in the process of implementing the criminal law policy of Ukraine, extrapolating its flaws onto themselves.

The main measure (factor) that can significantly affect effective law enforcement in the field of criminal justice in the short term is the development of a mechanism whereby the actors implementing criminal law policy will be able to make effective appeals to the actors formulating criminal law policy with justification of the need for changes to criminal legislation. This option, with an average coefficient of 4.1, was proposed as a constructive hypothesis but was not supported by doctrinal experts' opinions.

As we can see, most of the surveyed practical experts consider the main challenge in the implementation of the criminal law policy of Ukraine to be the ability of relevant actors to influence the course and results of the activities of those who formulate this policy (inclusiveness). The activity of law enforcement agencies under martial law provides a good basis for identifying weaknesses in criminal law, which, in turn, allows for accumulating the experience gained and transforming it into concrete recommendations for improving the Criminal Code of Ukraine. Such proposals from stakeholders must be considered by the parliament, not formally, as it can happen now with a conclusion such as “taken into account.”.

During the research, not all components of the hypotheses tested through expert surveys were confirmed. The components reflecting certain facts or phenomena and identified as unreliable are as follows:

1) within the descriptive hypothesis, the inability of the highest judicial authority to fully utilise its potential during wartime was not verified as a negative aspect of the implementation of Ukraine's criminal law policy, characterising this process under martial law conditions;

2) within the explanatory hypothesis, it was not proven that one of the main factors significantly affecting the inefficiency of law enforcement activities and the persistence of negative trends in the implementation of Ukraine's criminal law policy under martial law conditions is organised corruption (meaning that criminal communities from the political elite or state leadership have a significant influence on the criminal justice system);

3) within the constructive hypothesis, the truthfulness of the statement has not been established, according to which one of the main measures (factors) that can significantly improve the quality of the criminal law and the process of forming criminal law policy shortly is the swift adoption of the new Criminal Code of Ukraine (its draft has already been developed), as the current criminal law requires complete and radical renewal.

V. CONCLUSION

1. Based on the results of the conducted research in the context of verifying each hypothesis, it can be stated that the involvement of experts and the developed mechanism for their survey enabled the resolution of the raised issue—to determine the dynamics and identify trends in the formation and implementation of Ukraine's criminal law policy under the influence of wartime factors. This made it possible to establish how, in reality, the war in its most aggressive form has altered Ukraine's criminal law policy: what achievements and miscalculations exist in this regard, what opportunities can be utilised for further development, and what threats could hinder this.

2. The results of the conducted research provide an opportunity to highlight the phenomena that reveal the essence of Ukraine's criminal law policy under martial law conditions.

Regarding the formation of criminal law policy:

1) The introduction of a new circumstance in the Criminal Code of Ukraine (Article 43-1), which excludes the criminal unlawfulness of an act in the form of fulfilling a duty to protect the

motherland, independence, and territorial integrity of Ukraine, most positively characterises the process of forming Ukraine's criminal law policy under martial law conditions. This result demonstrates the critical importance of incentivising criminal law norms during wartime, and their application is essential in the process of transitional justice.

2) The continuation of a policy restricting the application of incentivising norms (particularly those provided for in Article 69 and Article 75 of the Criminal Code of Ukraine) to certain types of criminal offences most negatively characterises the process of forming Ukraine's criminal law policy under martial law conditions. This result echoes the previous finding and indicates insufficient attention by the entities responsible for forming Ukraine's criminal law policy to those criminal law provisions aimed at individualising criminal responsibility and ensuring a fair response to committed criminal offences.

3) The shortcomings in the legislative procedure, non-compliance with the rules of legislative activity, including the disregard of scientific conclusions by in-house parliamentary experts, the hasty consideration of draft laws (impulsiveness of the legislator), and the excessive frequency and instability of legislative amendments should be considered the most significant factor capable of negatively affecting the process of forming Ukraine's criminal law policy under martial law conditions. This pertains to a classic and well-known problem to many researchers, which has developed in the activities of the entities forming criminal law policy and poses a significant challenge for them in the future. Without addressing this threat, it is impossible to develop high-quality criminal legislation based not on political expediency or populism but on an evidence-based approach, which is extremely important both in the context of Ukraine's European integration processes and considering wartime threats.

4) The prompt rectification of the set of legislative errors is the primary measure (factor) capable of significantly improving the process of forming criminal law policy shortly. There is no doubt that the current state of the implementation of criminal law policy is such that it can signal numerous legislative flaws identified in the practice of applying the Criminal Code of Ukraine. The deficiencies that hinder the process of effective law enforcement are more than evident. Today, there are opportunities to comprehensively analyse these problems and, on this basis, make the necessary changes and amendments to criminal legislation as soon as possible.

Regarding the implementation of criminal law policy:

1) The start of forming legal positions by the Supreme Court regarding the qualification of treason, collaborative activities, and other criminal offences related to wartime conditions is the most positive aspect of the implementation of Ukraine's criminal law policy (the field of law enforcement), characterising this process under martial law conditions. Despite the reservations made about the emergence of certain doubts regarding the reliability of this opinion and the need for its additional verification, nevertheless, under the conditions of unsatisfactory work by the entities forming criminal law policy, carried out without the application of scientifically grounded approaches, it is the Supreme Court as the highest judicial authority with highly qualified lawyers that must take on the leading role in ensuring the stability of law enforcement. This is the only correct option for resolving the issue of the functioning of the criminal justice system against the backdrop of poor (imperfect) legislation. The formation of legal positions by the Supreme Court in this aspect constitutes the most effective method for overcoming the deficiencies in legislative activity. At the same time, this is possible only if justified decisions are made based on the achievements of criminal law doctrine and consistent with its principles.

2) The excessive application of Articles 69 and 75 of the Criminal Code of Ukraine to thieves, given the Supreme Court's legal position on interpreting the characteristic "under conditions of martial law or a state of emergency" as exclusively about the commission of the relevant act during the existence of this state, constitutes the most negative aspect of the implementation of Ukraine's criminal law policy (the field of law enforcement) under martial

law conditions. These provisions of the Criminal Code of Ukraine are encouraging, and their application is intended to ensure an individualised impact on offenders. Thus, the artificial, excessive, and unjustified imposition of a lighter penalty than that provided for by the sanction of the article of the Special Part of the Criminal Code of Ukraine (Article 69 of the Criminal Code of Ukraine), as well as similar probationary release (Article 75 of the Criminal Code of Ukraine), disrupts the criminal-legal balance, negates the true essence of the relevant norms, and represents an adaptation to the situation. However, this situation is caused by the erroneous decisions of the entities forming criminal law policy, and the correction of this error is primarily dependent on the successful resolution of the identified problem.

3) Personnel-organisational problems, manifested in the lack of a sufficient number of judges and their specialisation in war-related criminal offences, the weaknesses of certain law enforcement agencies, and the shortage of personnel in the law enforcement system, are the most significant factors affecting the inefficiency of law enforcement activities and the persistence of negative trends in the implementation of Ukraine's criminal law policy under martial law conditions. This result indicates that the insufficiency of personnel resources to perform new and non-trivial tasks in wartime conditions, as well as their low quality, creates a serious threat to the future. This is especially relevant considering the scale of the occupied territory and the prospective need to perform law enforcement functions in this territory after its liberation.

4) Developing a mechanism whereby the entities responsible for implementing criminal law policy can effectively appeal to the entities responsible for forming criminal law policy, providing justifications for the need for changes to criminal legislation, is the primary measure (factor) capable of significantly enhancing the effectiveness of law enforcement in the field of criminal justice shortly. This research outcome strongly resonates with a similar factor identified in the context of forming criminal law policy. Entities responsible for implementing criminal law policy based on a properly developed mechanism regulated by legislation should obtain a real, rather than nominal, opportunity to influence the formation of criminal law policy. They should be empowered to initiate specific legislative changes, among other things.

3. A comprehensive analysis of the research results can be conducted by the pre-developed SWOT analysis matrix, which shows the strengths and weaknesses of Ukraine's criminal law policy under the conditions of wartime factors, as well as the opportunities and threats that exist in this area.

Firstly, there are several strengths identified and assessed by the surveyed experts regarding the formation and implementation of Ukraine's criminal law policy under martial law conditions. This constitutes the foundation for further successful development. The identified advantages highlight the criminal-political directions of activity that have been successfully implemented to the maximum benefit of the state, society, and each individual. These approaches should be maintained in the future, as they will enable effective progress towards achieving the strategic goal of effective counteraction to crime under conditions of high-intensity warfare. However, such progress is complicated without synthesising it with the opportunities of the external environment, the utilisation of which ensures more rapid advancement of the system towards the stated goal. Therefore, the identified opportunities for further formation and implementation of Ukraine's criminal law policy require consideration by the relevant stakeholders.

Secondly, the research results vividly demonstrated a range of weaknesses in the formation and implementation of Ukraine's criminal law policy. These weaknesses hinder the process of development. They obstruct the achievement of the state's strategic goal in the field of criminal law. As it is known, the significance of the negative factors of the organisational system intensifies when merged (synthesised) with external environmental threats, and these threats

can escalate over time considering the large-scale war against Ukraine depletes all its resources. Thus, the identified weaknesses require serious attention and prompt elimination. Currently, there are sufficient opportunities to address these issues. At the same time, the threats that are currently actualised in the conditions of war, if not adequately addressed by the state, can lead to a significant deterioration in criminal law policy, and the strategic goal will not be achieved. Therefore, improving the quality of legislative work and the effectiveness of law enforcement activities under martial law conditions is expected through the utilisation of the identified opportunities by criminal law policy actors and the neutralisation of the indicated threats.

Thirdly, the positions established during the research and their substantive analysis allow for a characterisation of the identified factors from a general perspective, revealing certain patterns. Specifically, a comprehensive examination of the obtained results indicates the necessity for state institutions, which are created and function to combat crime, to change and transform more rapidly in response to current challenges, addressing complex issues by involving those who are knowledgeable about such problems and employing a scientifically grounded approach. Even this research can serve as a micro-model for making criminal-political decisions by: a) consulting experts from various fields and categories to address current (or at least extraordinary) problems; b) ensuring their positions are considered; c) implementing real inclusivity through a mechanism of mandatory interaction between entities involved in forming criminal law policy and those involved in its implementation; d) introducing the possibility for entities involved in the implementation of criminal law policy to directly influence its formation. Utilising the theoretical knowledge of highly qualified specialists and the accumulated experience of applying this knowledge in practical activities, along with adhering to all appropriate procedures that ensure transparency and openness, is crucial for forecasting the development of various events in the field of combating crime. This will ensure a high level of probability under conditions of uncertainty, which is particularly characteristic of the current wartime situation.

KEY WORDS
Criminal law policy, crime, war-related crime, counteraction to crime, Criminal Code of Ukraine, expert opinion, state of war, Russian-Ukrainian war

KĽÚČOVÉ SLOVÁ
trestnoprávna politika, trestný čin, vojnový trestný čin, boj proti trestnej činnosti, Trestný zákonník Ukrajiny, znalecký posudok, vojnový stav, Rusko-ukrajinská vojna

The research is a result of the project "Criminal Law Policy of Ukraine under the Influence of War Factors and its Reflection in Expert Opinion" (registration number 2022.02/0046) of the National Research Foundation of Ukraine with the support of the University of Cambridge, UK.

BIBLIOGRAPHY

1. ANDRUSIAK, H. M. *Shchodo problem novely statti 43-1 KK Ukrainy (vykonannia obov'iazku shchodo zakhystu vitchyzny, nezalezhnosti ta terytorial'noi tsilisnosti Ukrainy)* [Regarding the Problems of the Novel of Article 43-1 of the Criminal Code of Ukraine (Fulfillment of the Duty to Protect the Motherland, Independence, and Territorial Integrity of Ukraine)]. Istoryko-pravovyi chasopys, 2023, no. 1 (20), p. 100. DOI 10.32782/2409-4544/2023-1/13 [in Ukrainian]
2. AZAROV, D. S. *Rozuminnia suspil'noi nebezpeky zlochynu (za rezultatamy sotsiolohichnoho eksperymentu)* [Understanding the Social Danger of Crime (Based on

the Results of a Sociological Experiment)]. Naukovi zapysky NaUKMA. Yurydychni nauky, 2019, 3, p. 3-18. DOI: 10.18523/2617-2607.2019.3.3-18 [in Ukrainian]

3. BOGNER, A., LITTIG, B., AND MENZ, W., eds. *Interviewing Experts*. Palgrave Macmillan, 2009. ISBN 978–0230–20680–9
4. BORYSOV, V. I., FRIS, P. L. *The Concept of Criminal-Legal Policy*. Bulletin of the Association of Criminal Law of Ukraine, Visnyk Asotsiatsii kryminal′noho prava Ukrainy, 1, 24, 2013. [in Ukrainian]
5. BURNS, R. B. *Introduction to Research Methods*. 4th ed. SAGE Publications, 2000. ISBN-13: 978-0761965923
6. Collection of Proposals and Explanations on Current Legal Issues During Wartime by Experts of the Sector for the Study of Criminal-Legal Problems of Combating Crime of the Research Institute for the Study of Crime Problems named after Academician V. V. Stashys of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine, compiled by L. M. Demydova, M. V. Shepitko, N. V. Shulzhenko et al. Kharkiv: Pravo, 2022, 68 p. [in Ukrainian]
7. *Efektyvnist' kryminal'no-pravovoho rehuliuvannia v Ukraini: informatsiino-analitychni materialy za rezultatamy opytuvannia ekspertiv* [Effectiveness of Criminal-Legal Regulation in Ukraine: Information-Analytical Materials Based on Expert Surveys], compiled by M. V. Karchevskyi, A. S. Kudinov. Ministry of Internal Affairs of Ukraine, E. O. Didorenko Luhansk State University of Internal Affairs. Sievierodonetsk: RVV LDUVS im. E. O. Didorenka, 2016. ISBN 978-617-616-071-7 [in Ukrainian]
8. European Court of Human Rights, *Case of Vincic and Others v. Serbia*. [online] [accessed 10.10.2024]. Available at: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-95959%22]}
9. FRIS, P. L. *Criminal-Legal Policy of the Ukrainian State: Theoretical, Historical, and Legal Issues*. Kyiv: Atika, 2005. ISBN 966-326-110-2 [in Ukrainian]
10. GARLAND, D. *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*. University of Chicago Press, 2018. ISBN-13 978-0226283845
11. GUREL, E., & TAT, M. *SWOT Analysis: A Theoretical Review*. *Journal of International Social Research*, 2017, 10 (51), 994-1006. DOI: 10.17719/jisr.2017.1832
12. HELMS, M. M., & NIXON, J. *Exploring SWOT analysis – where are we now?: A review of academic research from the last decade*. Journal of Strategy and Management, 2010, 3 (3), 215-251. DOI: 10.1108/17554251011064837.
13. HOLOVIUK, I., *Vyroky za st. 438 KK Ukrainy: porushennia zakoniv ta zvychaiv viiny (z 24 liutoho 2022 r.)* [Sentences Under Article 438 of the Criminal Code of Ukraine: Violations of the Laws and Customs of War (since February 24, 2022)]. Higher School of Advocacy NAAU, 17 November 2023. [online] [accessed 10.10.2024]. Available at: https://tinyurl.com/yfe75zw2 [in Ukrainian]
14. *How Does Legislation on Accountability for Collaboration Work?* Just Talk, 28 September 2023. [online] [accessed 10.10.2024]. Available at: https://bit.ly/4fz31lX [in Ukrainian]
15. IVANEL, B. *Puppet States: A Growing Trend of Covert Occupation*. Yearbook of International Humanitarian Law. 2015, vol. 18, pp. 43–65. DOI: 10.1007/978-94-6265-141-8_2
16. KARCHEVSKYI, M. *Stratehichne planuvannia kryminal'no-pravovoho rehuliuvannia: postanovka problemy* [Strategic Planning of Criminal-Legal Regulation: Problem Statement]. Nauka i pravookhorona, 2015, 2 (28), 137. [in Ukrainian]
17. *Kolaboratsionizm na tymchasovo okupovanykh terytoriiakh: problemy pravovoi otsinky, harantuvannia prav i svobod liudyny ta reintehratsii terytorii*

[Collaborationism in Temporarily Occupied Territories: Problems of Legal Assessment, Ensuring Human Rights and Freedoms, and Reintegration of Territories]: materials of the scientific-practical round table, Kharkiv, 6 October 2023. Odesa: Oldi+, 2023. DOI: 10.32782/06092023 [in Ukrainian].

18. KOVAL, M. (Ed.). *Theoretical and Applied Aspects of the Russian-Ukrainian War: Hybrid Aggression and National Resilience*. Kharkiv: Technology Center PC, 2023, 372 p. DOI: 10.15587/978-617-8360-00-9
19. KOZYCH, I. V., *Criminal-Legal Policy: Functions and Functioning*. Ivano-Frankivsk: Suprun V. P., 2020. ISBN 978-617-7468-59-1 [in Ukrainian]
20. *Kryminal'ne zakonodavstvo voiennoho chasu: pravotvorchi ta pravozastosovni problemy* [Wartime Criminal Legislation: Legislative and Law Enforcement Issues]: materials of the All-Ukrainian scientific-practical conference, "Wartime Criminal Legislation: Legislative and Law Enforcement Issues", 26 May 2023, Vinnytsia: Vasyl Stus Donetsk National University, 2023. [in Ukrainian]
21. *Kryminal'no-pravovi vidpovidi na vyklyky voiennoho stanu v Ukraini* [Criminal-Legal Responses to the Challenges of Martial Law in Ukraine]: materials of the international scientific conference, Kharkiv, 5 May 2022, edited by Yu. V. Baulin and Yu. A. Ponomarenko. Kharkiv: Pravo, 2022. ISBN 978-966-998-417-3 [in Ukrainian]
22. LISOVA, YU. *Analiz sudovoi praktyky za stattiamy 111, 111-1, 111-2 KK Ukrainy za 2016 – 2022 roky* [Analysis of Judicial Practice Under Articles 111, 111-1, 111-2 of the Criminal Code of Ukraine for 2016 – 2022]. *Just Talk*, 13 November 2023. [online] [accessed 10.10.2024]. Available at: https://bit.ly/4fz3btz [in Ukrainian].
23. MADLOVICS, B., MAGYAR, B. *Russia's Imperial Endeavor and Its Geopolitical Consequences: The Russia-Ukraine War*, vol. 2. 2023. ISBN: 978-963-386-651-1
24. MALIUK, V. V. (ed.). *Zlochynna kolaboratsiia v umovakh zbroinoi ahresii: praktychnyi poradnyk z kryminal'no-pravovoi otsinky ta rozmezhuvannia* [Criminal Collaboration During Armed Aggression: Practical Guide for Criminal-Legal Assessment and Differentiation]. Kyiv: Alerta, 2023. ISBN: 978-617-566-760-6 [in Ukrainian].
25. MAMCHENKO, N. *Ob"iednana palata KKS VS postavyla krapku u pytanni zastosuvannia oznaky «v umovakh voiennoho stanu» pry pryznachenni pokarannia za kradizhku* [The Joint Chamber of the Criminal Cassation Court of the Supreme Court has Put an End to the Issue of Applying the Feature "In the Conditions of Martial Law" When Imposing a Punishment for Theft]. Sudovo-iurydychna hazeta, January 28, 2024. [online] [accessed 10.10.2024]. Available at: https://sud.ua/uk/news/publication/291566-obedinennaya-palata-kus-vs-postavila-tochku-v-voprose-primeneniya-priznaka-v-usloviyakh-voennogo-polozheniya-pri-naznachenii-nakazaniya-za-krazhu [in Ukrainian].
26. *Ministry of Foreign Affairs of Ukraine*. Key Q&A on Russia's Aggression. 22 July 2022. [online] [accessed 10.10.2024]. Available at: https://mfa.gov.ua/en/countering-russias-agression/key-questions-answers-on-russias-agression
27. MOVCHAN, R. O. *Voienni novely Kryminal'noho kodeksu Ukrainy: pravotvorchi ta pravozastosovni problemy* ["Wartime" Novels of the Criminal Code of Ukraine: Legislative and Law Enforcement Issues]. Kyiv: Norma prava, 2022. ISBN: 978-617-7850-47-1 [in Ukrainian].
28. NEWBURN, T., ed. *Handbook of Policing*. 3rd ed. Routledge, 2017. ISBN 9781843923237

29. OFITSYNSKYY, Y. *The Modern Russian-Ukrainian War (Based on the Materials of the Newspaper The New York Times, 2013–2017).* Uzhhorod: RikU, 2018, 312 p. ISBN 978-617-7692-01-9 [in Ukrainian]
30. ORLOV, Yu. V. *Crime and Counteraction During Wartime: Criminal-Legal and Criminological Dimensions*. Kharkiv: Pravo, 2023. ISBN 978-966-998-563-7 [in Ukrainian]
31. OSTROHLIAD, O. V. *The Impact of Political Conjuncture in Verkhovna Rada's Lawmaking on Rendering Fair Court Decisions*. Ukrainian Military and Postwar Criminal Justice: Proceedings of the IX (XXII) Lviv Criminal Justice Forum (Lviv, October 26–27, 2023), compiled by I. B. Gazdaika-Vasylyshyn. Lviv: LvivDUVS, 2023. [in Ukrainian]
32. OSTROHLIAD, O. V. *Kryminal'no-pravova polityka protydii kryminal'nym pravoporushenniam proty vlasnosti v umovakh voiennoho stanu: ochikuvannia ta real'nist'* [Criminal-Legal Policy of Counteracting Criminal Offenses Against Property During Martial Law: Expectations and Reality]. In: Kryminalʹna yustytsiia v Ukraini: realii ta perspektyvy: materials of the round table, 23 September 2022, edited by I. V. Hloviuk, N. R. Lashchuk, V. V. Navrotska, I. R. Serkevych, N. I. Ustrytʹka. Lviv: Lviv State University of Internal Affairs, 2022, 65-68. [in Ukrainian]
33. OSTROHLIAD, O. V. *Kryminal'no-pravova polityka v umovakh viiny: zakonodavchyi aspekt* [Criminal-Legal Policy During Wartime: Legislative Aspect]. Analytical and Comparative Jurisprudence, 2022, 1, 286-290. DOI: 10.24144/2788-6018.2022.01.53 [in Ukrainian]
34. PARAKHONSKYI, B. O., YAVORSKA, H. M. *Ontolohiia viiny i myru: bezpeka, stratehiia, smysl* [Ontology of War and Peace: Security, Strategy, Meaning]. Kyiv: NISD, 2019. ISBN 978-966-554-311-4 [in Ukrainian].
35. PICKTON, D. W., & Wright, S. *What's SWOT in strategic analysis? Strategic Change*, 1998, 7 (2), 101-109. DOI: 10.1002/(SICI)1099-1697(199803/04)7:2<101::AID-JSC332>3.0.CO;2-6.
36. PYS'MENS'KYI, Ye. O. *Formuvannia kryminal'no-pravovoi polityky Ukrainy v umovakh voiennoho stanu: doslidzhennia nehatyvnykh tendentsii* [Formation of Ukraine's Criminal-Legal Policy During Martial Law: Study of Negative Trends]. Naukovi visnyk Lʹvivsʹkoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav. Seriia Yurydychna, 2024, 1, 43-52. DOI: 10.32782/2311-8040/2024-1-6 [in Ukrainian].
37. PYS'MENS'KYI, Ye. O. *Formuvannia ta realizatsiia kryminal'no-pravovoi polityky Ukrainy v umovakh voiennoho stanu: osnovni problemy ta faktory, shcho yikh zumovliuiut'* [Formation and Implementation of Ukraine's Criminal-Legal Policy During Martial Law: Main Problems and Factors]. In: Mizhnarodna ta natsionalʹna bezpeka: teoretychni i prykladni aspekty: materialy VIII Mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii (Dnipro, 15 March 2024), Part 1, Dnipro: Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs, 2024, 48-50. DOI: 10.31733/15-03-2024/1/48-50 [in Ukrainian].
38. PYS'MENS'KYI, Ye. O. *Formuvannia ta realizatsiia kryminal'no-pravovoi polityky v umovakh voiennoho chasu: postanovka problemy v ukrains'komu konteksti* [Formation and Implementation of Criminal-Legal Policy During Wartime: Problem Statement in the Ukrainian Context]. International Scientific Conference “Scientific Innovations in Law Amidst the Impact of the Russian-Ukrainian War on the Legal System”: Conference Proceedings (Riga, Latvia, February 7–8, 2024). Riga, Latvia: Baltija Publishing, 2024, 136. DOI: 10.30525/978-9934-26-409-2-30 [in Ukrainian].

39. PYS'MENS'KYI, Ye. O. *Pro problemy formuvannia ta realizatsii kryminal'no-pravovoi polityky Ukrainy v umovakh voiennoho stanu (na prykladi odnoyi spravy pro kolaboratsiinu diial'nist')* [On the Problems of Formation and Implementation of Ukraine's Criminal-Legal Policy During Martial Law (Based on One Case of Collaboration)]. Visnyk Luhanskoho navchal′no-naukovoho instytutu imeni E. O. Didorenka, 2024, 1, 130-144. DOI: 10.33766/2786-9156.105.130-144 [in Ukrainian].
40. PYS'MENS'KYI, Ye. O. *Realizatsiia kryminal'no-pravovoi polityky Ukrainy v umovakh voiennoho stanu: doslidzhennia nehatyvnykh tendentsii* [Implementation of Ukraine's Criminal-Legal Policy During Martial Law: Study of Negative Trends]. Naukovo-informatsiinyi visnyk Ivano-Frankivs′koho universytetu prava imeni Korolia Danyla Halyts′koho: Seriia Pravo, 2024, 17 (29), 300-310. DOI: 10.33098/2078-6670.2024.17.29.300-310 [in Ukrainian].
41. PYS'MENS'KYI, Ye. O. *Zakonodavchi rishennia z formuvannia kryminal'no-pravovoi polityky Ukrainy v umovakh voiennoho stanu: kliuchovi zdobutky* [Legislative Decisions on the Formation of Ukraine's Criminal-Legal Policy During Martial Law: Key Achievements]. In: Materialy IV Yatsenkivskykh chytan′, edited by A. A. Stryzhevs'ka, S. D. Shapchenko, K. P. Zadoia. Kyiv, 2024, 34-38. [online] [accessed 10.10.2024]. Available at: https://drive.google.com/file/d/1iRX19j1oOjT2-FNRRRFjH9qxJ3sdVooZ/view [in Ukrainian].
42. RASHKOVAN, V. *Shchob ne bulo yak z kovalem i traktorystom. Shcho ne tak z ukrains'koiu politykoiu?* [So It Doesn’t End Up Like with the Blacksmith and the Tractor Driver. What’s Wrong with Ukrainian Politics?] Liga.net, January 3, 2024. [online] [accessed 10.10.2024]. Available at: https://www.liga.net/ua/all/opinion/dvi-osnovni-problemy-ukrainskoi-polityky [in Ukrainian].
43. TERNAVS'KA, V. M., *Pravotvorcha polityka Ukrainy* [Legislative Policy of Ukraine]. Odesa: Vydavnychyi dim «Hel′vetyka», 2022. ISBN 978-617-554-074-9 [in Ukrainian].
44. *The Modern Russian-Ukrainian War: Historiographical, Socio-Political, Socio-Economic and Cultural-Spiritual Dimensions*. Riga: Baltija Publishing, 2024. ISBN 978-9934-26-450-4
45. TONRY, M., ed. *Crime and Justice: A Review of Research*. Vol. 48. University of Chicago Press, 2019. ISBN-13 978-0226644912
46. Verkhovnyi Sud, *Kryminal'ne pravo ta protses pid chas povnomasshtabnoi viiny: suddi Verkhovnoho Sudu doluchylysia do obhovorennia aktual'nykh pytan'* [Criminal Law and Process During Full-Scale War: Supreme Court Judges Joined the Discussion of Current Issues], June 26, 2024. [online] [accessed 10.10.2024]. Available at: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1628083/. [in Ukrainian].
47. VOZNIUK, A. A., MOVCHAN, R. O., CHERNIA, V. V. (eds.). *Novely kryminal'noho zakonodavstva Ukrainy, pryiniati v umovakh voiennoho stanu: naukovo-praktychnyi komentarii* [Novels of Criminal Legislation of Ukraine Adopted Under Martial Law: Scientific and Practical Commentary]. Kyiv: Norma prava, 2022. ISBN 978-617-7850-52-5 [in Ukrainian].
48. YIN, R. K. *Case Study Research and Applications: Design and Methods*. 6th ed. SAGE Publications, 2017. ISBN 9781506336169

CONTACT DETAILS OF THE AUTHOR
Dr. of Law Yevhen Pysmenskyy
ORCID: 0000-0001-7761-7103
Professor
The King Danylo University
Department of Law and Public Administration,
76018 Ivano-Frankivsk, Ye. Konovaltsia 35, Ukraine
Phone number: + 38 0506817621
E-mail: ye.pysmenskyy@gmail.com

APLIKÁCIA UNIVERZÁLNEJ JURISDIKCIE PRI STÍHANÍ VOJNOVÝCH ZLOČINOV A ZLOČINOV PROTI ĽUDSKOSTI V SÝRII A MOŽNOSŤ JEJ UPLATNENIA NA SLOVENSKU

APPLICATION OF UNIVERSAL JURISDICTION IN PROSECUTING WAR CRIMES AND CRIMES AGAINST HUMANITY IN SYRIA AND THE POSSIBILITY OF ITS IMPLEMENTATION IN SLOVAKIA

***Sylvia Tiryaki*[1] - *Lukáš Mareček*[2]**

https://doi.org/10.33542/SIC2025-1-13

ABSTRAKT

Tento článok analyzuje využitie univerzálnej jurisdikcie pri stíhaní vojnových zločinov a zločinov proti ľudskosti, ktoré boli spáchané počas sýrskej občianskej vojny. Skúma vývoj tohto princípu od Norimberských procesov až po jeho súčasné uplatňovanie, so zameraním na prípady riešené na európskych a severoamerických súdoch. Hlavný argument je dvojitý. Po prvé, uplatňovanie univerzálnej jurisdikcie vo všeobecnosti posilňuje medzinárodné právne mechanizmy a podporuje ochranu ľudských práv na globálnej úrovni, čo významne prispieva k dosahovaniu spravodlivosti pre obete. Po druhé, tento článok zdôrazňuje dôležitosť univerzálnej jurisdikcie špecificky v kontexte sýrskeho konfliktu ako prostriedku na prekonanie právnych obmedzení v prípadoch, kde je spravodlivosť inak nedosiahnuteľná prostredníctvom vnútroštátneho súdneho systému. Zároveň zdôrazňuje jej význam pri riešení právnych medzier a zabezpečení zodpovednosti aj pre najvyššie postavených činiteľov. Nakoniec skúma možnosť uplatnenia univerzálnej jurisdikcie podľa slovenského práva pri stíhaní medzinárodných zločinov.[3][4]

ABSTRACT

This article analyses the use of universal jurisdiction in prosecuting war crimes and crimes against humanity committed during the Syrian civil war. It examines the principle's evolution from the Nuremberg Trials to its current application, focusing on cases in European and North American courts. The central argument is twofold. First, the application of universal jurisdiction in general strengthens international legal mechanisms and promotes the protection of human rights globally, which significantly contributes to achieving justice for victims. Secondly, this article highlights the importance of universal jurisdiction specifically in the context of the Syrian conflict as means to overcome legal limitations in cases where justice is

[1] JUDr., PhD., Bratislavská medzinárodná škola liberálnych štúdií (BISLA), Slovenská republika
Bratislava International School of Liberal Arts (BISLA), Slovak Republic.

[2] JUDr., PhD., Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Slovenská republika
Comenius University Bratislava, Faculty of Law, Slovak Republic.

[3] Niektoré zo záverov nadväzujú na zistenia projektu *Future of Syria*, vedeného spoluautorkou v rámci konzorcia zloženého z European Institute of the Mediterranean (IEMed), Global Political Trends Center (GPoT Center) a EuroMeSCo (Euro-Mediterranean Study Commission) a ukončeného v roku 2017. Výstupy sú dostupné na internete: https://www.euromesco.net/wp-content/uploads/2017/09/201704-EuroMeSCo-Joint-Policy-Study-7.pdf.

[4] Spracované v rámci riešenia projektu APVV-23-0509 Paradigmatická zmena v chápaní vojny a ozbrojených konfliktov z teologicko-historickej a právnej perspektívy na Univerzite Komenského v Bratislave (2024-2028).

otherwise unattainable through the domestic judiciary system. It emphasizes its importance in the Syrian context to address legal gaps and hold high-ranking officials accountable. Finally, it explores the potential application of universal jurisdiction under Slovak law for prosecuting international crimes.

I. ÚVOD

Spúšťacím mechanizmom počiatku občianskej vojny v Sýrii v roku 2011 bolo hrubé porušenie ľudských práv sýrskym režimom. Dňa 6. marca 2011 v meste Dara'a na juhu Sýrie zatkli približne pätnásť tínedžerov za to, že pomaľovali steny školy protivládnymi grafitmi. Následný brutálny spôsob vypočúvania zatknutých mladistvých vládnym režimom vyústil do masových demonštrácií, ktoré sa rýchlo rozšírili po celom území Sýrie. Demonštrujúci Sýrčania požadovali okrem prepustenia tínedžerov aj rešpektovanie demokracie, slobody slova, politických slobôd a skoncovanie s korupciou.[5] Odvtedy uplynulo vyše 15 rokov a porušovanie ľudských práv v Sýrii aj naďalej vyzerá byť kontinuálne a symptomatické. Vojnové zločiny a zločiny proti ľudskosti, definované v Rímskom štatúte Medzinárodného trestného súdu, vrátane sexuálneho násilia, náboru detských vojakov, používania živých štítov, chemických zbraní či mučenia politických oponentov sa stali bežnou súčasťou vedenia občianskej vojny.[6]

Tento článok poukazuje na implikácie princípu univerzálnej jurisdikcie aplikovaného v nedávnych súdnych procesoch v európskych krajinách, zameraných na nastolenie spravodlivosti vo veci vojnových zločinov a zločinov proti ľudskosti spáchaných počas konfliktu v Sýrii. Analyzuje ich právne základy a širší dopad na medzinárodné právo a ochranu ľudských práv. Zaoberá sa taktiež ich nedostatkami, ako aj limitmi právomocí európskych súdov v prípadoch, kde geografická, jazyková a kultúrna vzdialenosť môže negatívne ovplyvniť plynulosť a konečný výsledok súdnych procesov.

Tieto procesy demonštrujú, že univerzálna jurisdikcia je efektívnym nástrojom medzinárodnej spravodlivosti a tam, kde zlyhajú domáce a medzinárodné mechanizmy, je reálne aj použiteľná. Oživenie princípu univerzálnej jurisdikcie v nedávnej praxi, najmä európskeho vnútroštátneho súdnictva, zdôrazňuje meniacu sa úlohu vnútroštátnych súdov pri presadzovaní noriem medzinárodného trestného práva, a teda aj na určitý trend v jeho vývoji. Odkaz, že vážne porušenie ľudských práv bude skutočne potrestané, bez ohľadu na to, kde sa tí, ktorí ho spôsobili nachádzajú, alebo ako dlho to bude trvať, môže tiež do určitej miery pôsobiť ako odstrašujúci a preventívny prostriedok.

V článku tiež poukazujeme na implementovanie univerzálnej jurisdikcie v právnom poriadku Slovenskej republiky, ktorej reálne uplatňovanie dosiaľ spočíva. Jej aktivovaním sa môže aj Slovensko zaradiť do frontovej línie presadzovania trestnej spravodlivosti a predchádzania beztrestnosti za spáchané zločiny podľa medzinárodného práva, spáchaných či už v kontexte Sýrie, Ukrajiny alebo inde.

Uplatnenie univerzálnej jurisdikcie vnútroštátnymi súdmi nie je možné bez vzájomnej spolupráce medzi štátmi, medzinárodnými organizáciami, a občianskou spoločnosťou, pri zhromažďovaní dôkazov a celkovo pri vyšetrovaní zločinov. Z uvedeného dôvodu je dôležité zjednotiť jazyk súdnych siení s jazykom diplomacie, čo vo svetle postoja Európskej únie k politickému vývoju v regióne Blízkeho východu môže niekedy predstavovať problém.

---

[5] AKGÜN, M., TIRYAKI, S. eds. *Future of Syria* [online]. European Institute of the Mediterranean, 2017, s. 9. Dostupné na: https://www.euromesco.net/wp-content/uploads/2017/09/201704-EuroMeSCo-Joint-Policy-Study-7.pdf.

[6] KALECK, W., KROKER, P. Syrian Torture Investigations in Germany and Beyond: Breathing New Life into Universal Jurisdiction in Europe? *Journal of International Criminal Justice* [online]. 2018, roč. 16, č. 1, s. 166 [cit. 24.09.2024]. DOI: 10.1093/jicj/mqy014.

II. METODOLÓGIA

Tento článok využíva kvalitatívny prístup k analýze univerzálnej jurisdikcie pri stíhaní vojnových zločinov a zločinov proti ľudskosti, so zameraním na precedensy zo súdov v Európe a Severnej Amerike, ktoré sa zaoberali zločinmi spáchanými počas sýrskeho občianskeho konfliktu. Príspevok spracúva dosiaľ známe poznatky a integruje ich o nové súvislosti na základe udalostí, ktoré sa odohrali v decembri 2024. Štúdia vychádza z rozsiahlej analýzy primárnych právnych dokumentov, ako sú rozsudky, medzinárodné zmluvy, vnútroštátne legislatívne akty a oficiálne správy medzinárodných organizácií. Sekundárne zdroje zahŕňajú akademické články, odborné monografie, správy ľudskoprávnych organizácií a novinové články. Pre pochopenie vývoja princípu univerzálnej jurisdikcie bol uplatnený historicko-právny prístup, ktorý zahŕňa preskúmanie jej vývoja od Norimberských procesov až po súčasnosť. Osobitná pozornosť bola taktiež venovaná analýze právnych prekážok, ktoré môžu brániť efektívnemu uplatňovaniu univerzálnej jurisdikcie. Táto časť metodológie skúma, ako môžu existujúce právne obmedzenia ovplyvniť dosiahnutie spravodlivosti pre obete. Na záver bola vykonaná analýza slovenského právneho rámca v oblasti univerzálnej jurisdikcie, a to prostredníctvom skúmania príslušných ustanovení trestného práva a medzinárodných záväzkov Slovenskej republiky. Výsledky tejto štúdie poskytujú komplexný pohľad na efektivitu univerzálnej jurisdikcie v medzinárodnom kontexte a hodnotia jej potenciál na zabezpečenie spravodlivosti pre obete vojnových zločinov a zločinov proti ľudskosti

III. PRINCÍP UNIVERZÁLNEJ JURISDIKCIE

1. Definícia a historický kontext

Všeobecne platí princíp teritoriálnej alebo personálnej jurisdikcie, teda že trestné činy spáchané na území jednotlivých štátov ich občanmi, alebo proti ich občanom, podliehajú vnútroštátnej jurisdikcii. Toto právo je vyjadrením štátnej nezávislosti a zvrchovanosti a okrem iného je ukotvené aj v Charte Organizácie Spojených národov,[7] Dohovore Organizácie Spojených národov proti nadnárodnému organizovanému zločinu[8] a Pravidlách obyčajového medzinárodného humanitárneho práva, špecificky v súvislosti s vojnovými zločinmi.[9] Existujú však prípady, keď územné alebo vnútroštátne spojenie so zločinom, páchateľom alebo obeťou nie je potrebné a je možné aplikovať princíp univerzálnej jurisdikcie.

Princíp univerzálnej jurisdikcie nie je nový a v určitých formách existuje už stáročia. Prinajmenšom implicitne bol uznaný v mnohých medzinárodných zmluvách prijatých po skončení druhej svetovej vojny, najmä tých, ktoré sa týkajú vojnových zločinov[10] a bol základom právneho zdôvodnenia Norimberského procesu po druhej svetovej vojne, ako aj izraelského procesu s Adolfom Eichmannom v roku 1961.[11] V deväťdesiatych rokoch 20. storočia priekopníkmi v oblasti aplikovania alternatívnych teórií pri súdení vojnových zločincov boli Rakúsko, Belgicko, Dánsko, Nemecko, Francúzsko a Švajčiarsko, ktoré súdili

---

7 30/1947 Zb. - Vyhláška o chartě Spojených národů a statutu Mezinárodního soudního dvora, sjednaných dne 26. června 1945 na konferenci Spojených národů o mezinárodní organisaci, konané v San Francisku. *SlovLex* [online], 1947, art. 2 (7) [cit. 22.10.2024]. Dostupné na: https://www.slov-lex.sk/ezbierky/pravne-predpisy/SK/ZZ/1947/30/.

8 621/2003 Z.z. - Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky o prijatí Dohovoru Organizácie Spojených národov proti nadnárodnému organizovanému zločinu. *SlovLex* [online], 2003, art. 15 [cit. 22.10.2024]. Dostupné na: https://www.slov-lex.sk/ezbierky/pravne-predpisy/SK/ZZ/2003/621/.

9 INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS. Rule 158. Prosecution of War Crimes. *International Humanitarian Law Databases* [online], r. 158 [cit. 14.09.2024]. Dostupné na: https://ihl-databases.icrc.org/en/customary-ihl/v1/rule158.

10 viď napríklad Ženevský dohovor z 1949.
65/1954 Zb. - Vyhláška o Ženevských dohovoroch zo dňa 12. augusta 1949 na ochranu obetí vojny. *SlovLex* [online], 1954 [cit. 22.10.2024]. Dostupné na: https://www.slov-lex.sk/ezbierky/pravne-predpisy/SK/ZZ/1954/65/19541231.

11 MALANCZUK, P. *Akehurst's Modern Introduction to International Law*. London New York: Routledge, 1997, s. 112–117.

niekoľko podozrivých z porušenia Ženevských dohovorov.[12] Na prelome 21. storočia však zmeny a doplnenia zákonov o univerzálnej jurisdikcii v niekoľkých európskych krajinách viedli do značnej miery k jej poklesu. Neskôr, a to predovšetkým od roku 2020 v súvislosti so stíhaním vojnových zločinov a zločinov proti ľudskosti spáchaných v Sýrii, aplikovanie univerzálnej jurisdikcie v postupne pribúdajúcich súdnych procesoch v Európe začalo opäť narastať.[13] Kým v rokoch 1988 až 1997 na základe univerzálnej jurisdikcie boli rozsudky vynesené len vo ôsmich prípadoch, v rokoch 1998 až 2007 sa ich počet zvýšil na osemnásť a v období od roku 2008 do 2017 bol konečný verdikt vynesený v 34 kauzách.[14] Súdne procesy na princípe univerzálnej jurisdikcie, ktoré sa konajú v súčasnosti, sa dajú počítať na stovky.[15] Podľa minuloročnej správy vydanej Universal Jurisdiction Annual Review len za rok 2023 sa vyšetrovanie začalo v 36 nových prípadoch.[16]

Univerzálna jurisdikcia dáva štátu oprávnenie trestať určité zločiny, ktoré ohrozujú samotné základy medzinárodného spoločenstva ako celku bez ohľadu na miesto kde boli spáchané, štátnu príslušnosť páchateľa alebo špecifického záujmu konkrétneho štátu. Ide o také závažné činy, že ich spáchanie je považované za porušenie *ius cogens,* sú samy osebe univerzálne a tí, ktorí ich spáchali, sú považovaní za *hostes humanis generis*. Vnútroštátne súdy tak majú jurisdikciu nad najzávažnejšími trestnými činmi, ktoré rozsahom svojich následkov ovplyvňujú spoločnosť globálne. Univerzálna jurisdikcia okrem iného supluje spravodlivosť tam, kde existuje medzera v medzinárodnej zodpovednosti za vážne zločiny podľa medzinárodného práva a je nevyhnutným nástrojom na zabezpečenie práva jednotlivca na prístup k spravodlivosti.

Avšak aplikácia univerzálnej jurisdikcie nie je bezproblémová. Ako poznamenala sudkyňa Christine van den Wyngaert v jej stanovisku k rozsudku vo veci Arrest Warrant,[17] v medzinárodnom zmluvnom ani obyčajovom práve neexistuje jednotná oficiálne akceptovaná

---

[12] BLACK, S. Universal Jurisdiction and Syria: A Treaty Based Expansion of Universal Jurisdiction as a Solution to Impunity. *International Trade and Business Law Review* [online]. 2018, roč. 21, s. 191–192 [cit. 20.08.2024]. Dostupné na: https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/itbla21&i=181.

[13] AHDAB, D. The Rebirth of Universal Jurisdiction: How the Syrian Conflict Has Led to the Expansion of the Use of Universal Jurisdiction. *Columbia Journal of Transnational Law* [online]. 2023, roč. The Bulletin 61, s. 85 [cit. 20.08.2024]. Dostupné na: https://www.jtl.columbia.edu/bulletin-notes/the-rebirth-of-universal-jurisdiction-how-the-syrian-conflict-has-led-to-the-expansion-of-the-use-of-universal-jurisdiction.

[14] LANGER, M., EASON, M. The Quiet Expansion of Universal Jurisdiction. *European Journal of International Law* [online]. 2019, roč. 30, č. 3, s. 788 [cit. 15.08.2024]. DOI: 10.1093/ejil/chz050.

[15] MCGONIGLE LEYH, B. Using Strategic Litigation and Universal Jurisdiction to Advance Accountability for Serious International Crimes. *International Journal of Transitional Justice* [online]. 2022, roč. 16, č. 3, s. 367 [cit. 13.08.2024]. DOI: 10.1093/ijtj/ijac020.

[16] THE INTERNATIONAL FEDERATION FOR HUMAN RIGHTS. UJAR 2024: An Uneven Expansion of Universal Jurisdiction. *International Federation for Human Rights* [online], 2024 [cit. 15.08.2024]. Dostupné na: https://www.fidh.org/en/issues/international-justice/universal-jurisdiction/ujar-2024-an-uneven-expansion-of-universal-jurisdiction.

[17] Oficiálne prípad Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v. Belgium), Judgment, I.C.J. Reports 2002, p. 3. Ústrednou postavou v tomto prelomovom prípade na Medzinárodnom súdnom dvore (ICJ) bol Abdulaye Yerodia Ndombasi, ktorý pôsobil ako minister zahraničných vecí Konžskej demokratickej republiky od roku 1999 do roku 2000 a ako viceprezident od roku 2003 do decembra 2006. V roku 1998 otvorene vyzýval Konžanov, aby zabíjali členov povstania proti vláde, najmä príslušníkov etnickej skupiny Tutsiov. Belgicko na to reagovalo vydaním medzinárodného zatykača podľa svojho teraz už zrušeného zákona o univerzálnej jurisdikcii, v ktorom Yerodiu obvinilo z podnecovania genocídy. Kongo naopak proti argumentovalo tým, že Yerodia ako minister zahraničných vecí požíva diplomatickú imunitu a Belgicko nad ním nemá jurisdikciu. Prípad bol 14.2.2002 rozhodnutý v prospech Konga, pričom sa v rozhodnutí sústredil výlučne na Yerodiovu diplomatickú imunitu, nakoľko argument jurisdikcie bol počas procesu stiahnutý. INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v. Belgium). *International Court of Justice* [online], 2000 [cit. 20.08.2024]. Dostupné na: https://www.icj-cij.org/case/121/judgments; OHCHR. ICJ Rejects Belgian Arrest Warrant for Foreign Minister of Democratic Republic of Congo. *OHCHR* [online], 2009 [cit. 20.08.2024]. Dostupné na: https://www.ohchr.org/en/press-releases/2009/10/icj-rejects-belgian-arrest-warrant-foreign-minister-democratic-republic.

definícia univerzálnej jurisdikcie.[18] Taktiež neexistuje akási univerzálna dohoda o vymedzení rozsahu aplikácie univerzálnej jurisdikcie. Väčšina štátov v súčasnosti prijala vnútroštátne právne predpisy týkajúce sa univerzálnej jurisdikcie, ktoré obmedzujú aplikáciu tejto zásady na situácie, keď existuje väzba so štátom, napríklad keď sa podozrivý fyzicky nachádza na území štátu, ktorý vedie trestné stíhanie. Tento prístup sa niekedy označuje ako podmienená univerzálna jurisdikcia, na rozdiel od bezpodmienečného a viac absolútneho prístupu.[19] Práve na princípe podmienenej univerzálnej jurisdikcie sú založené dva v súčasnosti najvýznamnejšie súdne procesy v súvislosti so situáciou v Sýrii: proces Al-Khatib v Koblenzi v Nemecku a proces Dabbagh v Paríži vo Francúzsku. Anwar Raslan a Eyad al-Gharib prišli do Nemecka ako utečenci, zatiaľ čo Mazzen a Patrick Dabbagh boli občanmi Francúzska. Okrem Francúzska[20] a Nemecka medzi ďalšie štáty uplatňujúce podmienený (relatívny) model univerzálnej jurisdikcie patria Španielsko,[21] Spojené kráľovstvo,[22] Holandsko[23] alebo Švajčiarsko.[24] Na druhej strane absolútny model univerzálnej jurisdikcie uplatňujú štáty ako Slovensko[25] alebo Česko.[26] Vo vzťahu k niektorým zločinom aj Turecko,[27] Severné Macedónsko,[28] Salvádor,[29] Portoriko,[30] Austrália[31] alebo Nový Zéland.[32]

2. Právny základ princípu univerzálnej jurisdikcie a jej úskalia

Čo sa týka legitimity, univerzálnu jurisdikciu možno zaradiť do dvoch kategórií, a to na univerzálnu jurisdikciu založenú na medzinárodnom obyčajovom práve a univerzálnu jurisdikciu založenú na medzinárodnom zmluvnom práve. Inštitút medzinárodného práva (IDI) vo svojej rezolúcii z roku 2005 pojednávajúcej o univerzálnej jurisdikcii v prípadoch genocídy, zločinov proti ľudskosti a vojnových zločinov odvodzuje univerzálnu jurisdikciu primárne od

---

18 INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Dissenting Opinion of Judge ad hoc Van den Wyngaert* [online], 2002, s. 165 [cit. 20.08.2024]. Dostupné na: https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/121/121-20020214-JUD-01-09-EN.pdf.

19 MCGONIGLE LEYH, Using Strategic Litigation and Universal Jurisdiction to Advance Accountability for Serious International Crimes, s. 367.

20 Čl. 113-7 Code pénal (v znení z roku 2024), čl. 689-1, 689-11 Code de procédure pénale (v znení z roku 2024). Dostupné na:https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070719/;https://www.legifrance.gouv.fr/codes/textelc /LEGITEXT000006071154/2024-03-13/.

21 Zákon Španielska č. 6/1985 o súdnictve, (v znení z roku 2022), čl. 23 ods. 4. Dostupné na: https://www.boe.es/eli/es/lo/1985/07/01/6/con.

22 Zákon Spojeného kráľovstva o Medzinárodnom trestnom súde 2001, § 51, § 58, § 67A. Dostupné na: https://www.legislation. gov.uk/ukpga/2001/17/section/51.

23 Zákon Holandska o medzinárodných zločinoch 2003, § 1, čl. 2, ods. 1. Dostupné na: https://wetten. overheid.nl/BWBR0015252/2020-01-01.

24 Trestný zákon Švajčiarska 1937 (v znení z roku 2024), čl. 264m ods. 1. Dostupné na: https:// www.fedlex. admin.ch/eli/cc/54/757_781_799/fr.

25 Bližšie ďalej v texte.

26 Zákon č. 40/2009 Sb., Trestní zákonník, § 7 ods. 1.

27 Trestný zákon Turecka z roku 2004 (v znení z roku 2016), čl. 13: „(1) Turecké právo sa uplatňuje na nasledujúce trestné činy spáchané v cudzej krajine, či už boli spáchané občanom Turecka alebo cudzincom: a) Trestné činy definované v Kapitole I, Zväzku II (…).“ V tejto kapitole sa nachádza zločin genocídy (čl. 76) a zločiny proti ľudskosti (čl. 77). Dostupné na: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDLREF(2016)011-e.

28 Trestný zákon Severného Macedónska (v znení z roku 2017), čl. 117. Dostupné na: https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/zakoni/criminal_code.pdf.

29 Trestný zákon Salvádoru 1997, čl. 10. Dostupné na: https://cjad.nottingham.ac.uk/documents/implementations/pdf/El_SalvadorCriminal_Code_amend_2016_ES.pdf.

30 Zákon č. 146/2012 Z. z. Portorika (trestný zákon), čl. 3. Dostupné na: https://bvirtualogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/2-ingles/0146-2012.pdf.

31 Trestný zákon Austrálie 1995 (v znení z roku 2024), § 15.4: Rozšírená geografická jurisdikcie – kategórie D, v spojení s § 268.117. Dostupné na: https://www.legislation.gov.au/C2004A04868/latest/text/2.

32 Zákon o medzinárodných zločinoch a Medzinárodným trestnom súde Nového Zélandu 2000 (v znení z roku 2021), § 8. Dostupné na: https://www.legislation.govt.nz/act/public/2000/0026/latest/DLM63091.html.

obyčajového práva a až následne od medzinárodných zmlúv. Týmto sa IDI priklonil k širšiemu výkladu tohto inštitútu.[33]

V kontexte výkonu univerzálnej jurisdikcie však širší výklad naráža na niekoľko problémov. Predovšetkým výkon univerzálnej jurisdikcie je a mal by zostať výnimkou a nie pravidlom. Keďže nemá za cieľ podporovať záujmy žiadneho štátu, ale práve naopak prichádza do úvahy vtedy, keď štátni úradníci konajú v rozpore s *ius cogens*, s veľkou pravdepodobnosťou je možné predpokladať, že sa aj naďalej bude stretávať s nevôľou predmetných štátov a s odporom štátnych úradníkov, proti ktorým sa aplikuje. Ďalšou prekážkou sú osobné imunity, nakoľko úradníci sú počas svojho funkčného obdobia imúnni voči trestnému stíhaniu na súdoch tretích štátov. Táto prekážka však trvá len do skončenia funkčného obdobia a judikatúra v prípadoch ako Pinochet, Bouterse, Hissene Habré, atď. potvrdzuje tézu, že štátni predstavitelia podliehajú univerzálnej jurisdikcii za medzinárodné zločiny spáchané počas ich funkčného obdobia.[34]

Univerzálna jurisdikcia je tiež zvyčajne prezentovaná ako nástroj, ktorý umožňuje „ktorémukoľvek“ alebo „každému“ štátu kriminalizovať určitý čin. Niektorí právnici však majú za to, že hoci podstata takejto koncepcie je jasná a teoreticky správna, používanie výrazov ako „ktorýkoľvek“ a „každý“ naráža jednu zo základných zásad zmluvného práva *pacta tertiis [nec nocent nec prosunt]* a môže tak naznačovať, že univerzálna jurisdikcia môže byť založená výlučne na medzinárodnom obyčajovom práve.[35] IDI vo svojej rezolúcii zaujal jasný postoj: „Univerzálna jurisdikcia je *primárne* založená na obyčajovom práve. Avšak *môže byť tiež* ustanovená na základe mnohostrannej zmluvy vo vzťahoch medzi zmluvnými stranami, najmä na základe ustanovení, ktoré stanovujú, že zmluvný štát, na území ktorého sa údajný páchateľ nachádza, túto osobu buď vydá, alebo ju bude súdiť“.[36]

Samozrejme, že štáty budú aplikovať tento princíp len prípadoch, keď ho zakotvia vo svojej legislatíve. Toto sa ukazuje ako jeden z dôvodov, prečo sa v súčasnosti uskutočňuje väčšina súdnych procesov tohto typu práve v Európe. Je tomu tak aj v prípade procesov zameraných na zločiny proti ľudskosti páchané štátnymi predstaviteľmi v Sýrii pojednávaných vnútroštátnymi súdmi v Nemecku a vo Francúzsku. V Nemecku procesy riadené univerzálnou jurisdikciou umožňuje Zákonník o trestných činoch proti medzinárodnému právu (*Völkerstrafgesetzbuch*), ktorý bol prijatý v roku 2002.[37] Francúzsko sa v tomto prípade riadi zákonom 2010-930 z 9. augusta 2010.[38] Týmto zákonom bol do francúzskeho Trestného poriadku (*Code de procédure pénale*) začlenený Rímsky štatút Medzinárodného trestného súdu, ktorý umožňuje stíhanie genocídy, zločinov proti ľudskosti a vojnových zločinov. Ukladá však určité podmienky, ako napríklad nevyhnutnosť fyzickej prítomnosti podozrivého na území Francúzska a schválenie trestného stíhania francúzskym generálnym prokurátorom.

Aplikovanie univerzálnej jurisdikcie prevažne európskymi súdmi však prináša so sebou aj riziko ponímania medzinárodnej trestnej spravodlivosti ako výsostne eurocentrickej.[39] Susann Aboueldahab a Fin-Jasper Langmack idú v kritike ešte ďalej a tvrdia, že súčasné procesy

---

33 THE INSTITUTE OF INTERNATIONAL LAW. *Resolution on Universal Criminal Jurisdiction with Regard to the Crime of Genocide, Crimes against Humanity and War Crimes* [online], 2018, s. 2 [cit. 17.08.2024]. Dostupné na: https://www.idi-iil.org/app/uploads/2017/06/2005_kra_03_en.pdf.

34 CASSESE, A. *International Law*. Oxford: Oxford Univ. Press, 2005, s. 119.

35 Napr. O'KEEFE, R. Universal Jurisdiction: Clarifying the Basic Concept. *Journal of International Criminal Justice* [online]. 2004, roč. 2, č. 3, s. 746 [cit. 20.08.2024]. DOI: 10.1093/jicj/2.3.735.

36 THE INSTITUTE OF INTERNATIONAL LAW, Resolution on Universal Criminal Jurisdiction with Regard to the Crime of Genocide, Crimes against Humanity and War Crimes, s. 2.

37 Code of Crimes against International Law (Völkerstrafgesetzbuch – VStGB). *Federal Office of Justice* [online], 2002 [cit. 22.10.2024]. Dostupné na: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_vstgb/englisch_vstgb.html.

38 LOI n° 2010-930 du 9 août 2010 portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale (1). *Légifrance* [online], 2010 [cit. 22.10.2024]. Dostupné na: https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTE XT0000 22681235.

39 MCGONIGLE LEYH, Using Strategic Litigation and Universal Jurisdiction to Advance Accountability for Serious International Crimes, s. 365.

riadené univerzálnou jurisdikciou podporujú neokoloniálne štruktúry v medzinárodnom práve a naratív o konfliktoch — súdy globálneho severu sa prezentujú ako „záchrancovia“, ktorí zachraňujú obete pred „divochmi“ z globálneho juhu.[40] V konečnom dôsledku sú teda tieto procesy riadené nie tými, ktorým majú slúžiť, ale zahraničným právnym systémom. Súdna autorita v konaniach podliehajúcich univerzálnej jurisdikcii tak pochádza z úplne odlišného zdroja než autorita vo vnútroštátnych trestných konaniach v štátoch, ktorých sa to priamo týka. Ak je občan iného štátu stíhaný za trestný čin, ktorý nemá žiadnu súvislosť s krajinou, kde práve prebieha súdny proces — krajinou, ktorá je fyzicky, kultúrne a jazykovo vzdialená od jeho vlastného štátu — môže aplikácia vnútroštátneho práva pôsobiť obmedzene a nepresvedčivo.[41] Avšak fyzická aj kultúrna vzdialenosť od miesta činu môže byť niekedy pre proces prospešná, dokonca až nutná. Podmienky v postkonfliktných oblastiach sú zriedkakedy vhodné na zabezpečenie spravodlivého súdneho procesu a amnestie, ktoré sú mnohokrát súčasťou procesov spojených so zmierovacou a tranzitívnou spravodlivosťou toto úplne znemožňujú. V takýchto prípadoch je teda univerzálna jurisdikcia a súdny proces v zahraničí žiadúcou alternatívou, a čo sa týka Sýrie v súčasnosti aj jedinou.

IV. UNIVERZÁLNA JURISDIKCIA A ZLOČINY PROTI ĽUDSKOSTI V KONTEXTE SÝRSKEHO KONFLIKTU

Ako už bolo spomenuté, univerzálna jurisdikcia má byť aplikovaná iba vo veľmi špecifických a výnimočných prípadoch. Len ťažko môže totiž nahradiť znalosť a vedomosť domácich právnych systémov, či už ide o miestne zvyklosti alebo jazyk zúčastnených strán. Stíhanie zločinov proti ľudskosti spáchaných v Sýrii predstavuje presne takúto špecifickú a výnimočnú situáciu. Jedným z hlavných dôvodov je, že sýrsky súdny systém nemôže byť považovaný za nezávislý. Týka sa to najmä jeho špeciálnych súdov, ktoré nevedia zabezpečiť spravodlivý súdny proces.[42] Amnesty International už minulosti zaznamenala závažné nedostatky v sýrskom súdnictve ako napríklad nerešpektovanie ochrany práv odsúdených, zneužívanie vojenských súdov na potláčanie nesúhlasu s vládnym režimom a všeobecne využívanie súdnictva ako nástroja výkonnej moci.[43] Taktiež je dôležité vziať do úvahy nedostatok ľudských zdrojov v súdnictve v dôsledku dlhodobo pretrvávajúceho konfliktu. Dá sa predpokladať, že tomu tak nejaký čas bude aj napriek nedávnej zmene režimu v Sýrii.[44]

Prvá substitučná alternatíva je zjavne Medzinárodný trestný súd (ICC). Sýria však nie je zmluvnou stranou Rímskeho štatútu, keďže ho neratifikovala. Ďalším zásadným problémom je pretrvávajúce veto Ruska a Číny. Títo dvaja stáli členovia Bezpečnostnej rady OSN už od 22. mája 2014 blokujú pokusy OSN schváliť rezolúciu, ktorá by podľa čl. 13 písm. b) Rímskeho štatútu umožnila postúpiť situáciu v Sýrii ICC.[45]

Druhou možnosťou je zriadenie dočasného tribunálu ako v prípade bývalej Juhoslávie a Rwandy v deväťdesiatych rokoch. Už v roku 2013 existovali rôzne výzvy na zriadenie tohto

[40] ABOUELDAHAB, S., LANGMACK, F.-J. Universal Jurisdiction Cases in Germany: A Closer Look at the Poster Child of International Criminal Justice. Reflecting on the 50th Anniversary of the Eichmann Trial: Contemporary Impacts. *Minnesota Journal of International Law* [online]. 2022, roč. 31, č. 2, s. 21-22 [cit. 20.08.2024]. Dostupné na: https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/mjgt31&i=337.

[41] HOVELL, The Authority of Universal Jurisdiction, s. 455.

[42] INTERNATIONAL LEGAL ASSISTANCE CONSORTIUM. *Rule of Law Assessment Report: Syria 2017* [online], 2017, s. 8-9 [cit. 22.08.2024]. Dostupné na: https://ilacnet.org/publications/syria-rule-of-law-assessment/.

[43] AMNESTY INTERNATIONAL. Amnesty International Report 2014/15: The State of the World's Human Rights. *Amnesty International* [online], 2015, s. 355-358 [cit. 20.08.2024]. Dostupné na: https://www.amnesty.org/en/pol10-0001-2015-en-2/.

[44] GRITTEN, D. Where is Bashar al-Assad? *BBC News* [online] [cit. 08.12.2024]. Dostupné na: https://www.bbc.com/news/articles/cqx89reeevgo.

[45] UNITED NATIONS. Russia, China Block Security Council Referral of Syria to International Criminal Court. *UN News* [online], 2014 [cit. 27.07.2024]. Dostupné na: https://news.un.org/en/story/2014/05/468962.

tribunálu.[46] Problém s jeho vytvorením je však ten istý ako v prípade jurisdikcie ICC, teda veto Ruska a Číny. Okrem toho zriadiť tribunál priamo v Sýrii alebo v niektorej zo susediacich krajín nie je v súčasnosti realistické kvôli komplikovanej politickej situácii v regióne a s tým súvisiacimi vysokými nákladmi. Zriadenie tribunálu v jednej zo susedných krajín by bolo nesporne lepšou alternatívou, avšak je málo pravdepodobné, že by s tým Turecko alebo Jordánsko v súčasnosti súhlasili. Navyše, nestrannosť tribunálu by nebolo možné s istotou zaručiť, keďže susedné štáty majú v konflikte vlastné politické záujmy.[47] Už len dlhoročné poskytovanie azylu predstaviteľom sýrskej doterajšej opozície predstavuje značne rizikový faktor. Opäť však, keďže situácia v Sýrii je v čase finalizovania tohoto článku v stave influx, nie je možné s istotou navrhnúť ideálne riešenie.

Ďalšou možnou alternatívou sú Nezávislá medzinárodná vyšetrovacia komisia pre Sýrsku arabskú republiku (COI), ktorá bola založená Radou OSN pre ľudské práva v auguste 2011[48] a Medzinárodný, nestranný a nezávislý mechanizmus na pomoc pri vyšetrovaní a stíhaní osôb zodpovedných za najzávažnejšie zločiny podľa medzinárodného práva spáchané v Sýrskej arabskej republike od marca 2011(IIIM) zriadený Valným zhromaždením OSN.[49] COI a IIIM však nie sú súdmi a teda nemajú súdnu právomoc na priame zapojenie sa do procesu trestného stíhania.[50] Aplikácia univerzálnej jurisdikcie vnútroštátnymi súdmi iných štátov sa teda v súčasnosti javí ako jediná možnosť. Sú to opäť práve európske súdy, ktoré sa aj v kontexte Sýrie stali akýmsi „ohniskom spravodlivosti.“[51] Tento stav je čiastočne výsledkom politiky Európskej únie, ktorá podporuje vnútroštátne stíhanie medzinárodných trestných činov.[52]

V. ZLOČINY PROTI ĽUDSKOSTI V KONTEXTE SÝRSKEHO KONFLIKTU POJEDNÁVANÉ V EURÓPE A SEVERNEJ AMERIKE

V súvislosti so sýrskym konfliktom existovala ešte donedávna značná medzera vo vyvodzovaní štátnej zodpovednosti Sýrie za spáchané zločiny. Až pokým sa nezačal proces Al-Khatib v Koblenzi v roku 2020, len osemnásť zo sto vyšetrovaní a prípadov sa zameriavalo na štát, zvyšné sa týkali terorizmu a extrémistických skupín.[53] Doteraz bolo —a stále je—

---

46 BASSIOUNI, M.C., CRANE, D., SCHARF, M.P. *The Chautauqua Blueprint for a Statute for a Syrian Extraordinary Tribunal to Prosecute Atrocity Crimes* [online], 2013 [cit. 24.08.2024]. Dostupné na: https://securitypolicylaw.syr.edu/wp-content/uploads/2013/09/Chautauqua-Blueprint1.pdf; KERSTEN, M. Calls for Prosecuting War Crimes in Syria are Growing. Is International Justice Possible? *Washington Post* [online]. 2016 [cit. 24.08.2024]. Dostupné na: https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/10/14/calls-for-prosecuting-war-crimes-in-syria-are-rowi ng -is-international-justice-possible/; KABAWAT, N., TRAVESÍ, F. *Justice for Syrian Victims Beyond Trials* [online], 2018 [cit. 22.08.2024]. Dostupné na: https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Briefing-Syria_Documentation-2018.pdf.

47 Viď napr. LATTIMER, M., MOJTAHEDI, S., TUCKER, L.A. *A Step towards Justice: Current Accountability Options for Crimes under International Law Committed in Syria* [online], 2015, s. 5,13-14 [cit. 24.08.2024]. Dostupné na: https://www.refworld.org/reference/annualreport/idmc/2015/en/108193.

48 OHCHR. Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic. *United Nations Human Rights Council* [online] [cit. 22.08.2024]. Dostupné na: https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/iici-syria/independent-international-commission.

49 UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. *Resolution Adopted by the General Assembly on 21 December 2016* [online], 2017 [cit. 27.07.2024]. Dostupné na: https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n16/462/01/pdf/n1646201.pdf; UNITED NATIONS. The IIIM. *International, Impartial and Independent Mechanism to Assist in the Investigation and Prosecution of Persons Responsible for the Most Serious Crimes under International Law Committed in the Syrian Arab Republic since March 2011* [online] [cit. 22.08.2024]. Dostupné na: https://iiim.un.org/.

50 DOUMIT, J. Accountability in a Time of War: Universal Jurisdiction and the Strive for Justice in Syria. *Georgetown Journal of International Law* [online]. 2020, roč. 52, č. 1, s. 267. Dostupné na: https://www.law.georgetown.edu/ international-law-journal/wp-content/uploads/sites/21/2021/03/ACCOUNTABILITY-IN-A-TIME-OF-WARUNIVERSA L- JURISDICTION-AND-THE-STRIVE-FOR-JUSTICE-IN-SYRIA.pdf.

51 KAMAL, A. Impunity in Syria & Universal Jurisdiction in Europe: Is a Revival of the ‘Global Enforcer’ Approach in Order? *Queen Mary Law Journal*[online]. 2021, roč. 2, 4. 96, s. 98 [cit. 22.08.2024]. DOI: 10.26494/QMLJ3942.

52 Napr.: European Parliament resolution of 15 March 2018 on the situation in Syria (2018/2626(RSP); European Parliament resolution of 4 July 2017 on addressing human rights violations in the context of war crimes, and crimes against humanity, including genocide (2016/2239(INI).

53 DOUMIT, Accountability in a Time of War: Universal Jurisdiction and the Strive for Justice in Syria, s. 283.

v súvislosti so spáchaním zločinov proti ľudskosti a vojnových zločinov v Sýrii v Európe vedených niekoľko súdnych procesov. Najvýznamnejšími sú spomínaný proces Al-Khatib v Koblenzi a proces Dabbagh, ktorý bol pojednávaný francúzskymi vnútroštátnymi súdmi v Paríži.

1. Uplatnenie univerzálnej jurisdikcie nemeckým vnútroštátnym súdnictvom

Súdny proces známy ako proces Al-Khatib, ktorý sa začal 23. apríla 2020 v Nemecku v meste Koblenz, predstavuje jeden z míľnikov v medzinárodnej trestnej spravodlivosti, a to z niekoľkých dôvodov. Prvým a hlavným dôvodom je, že ide o prvý súdny proces, ktorý je zameraný na zločiny proti ľudskosti páchané s podporou Sýrskej arabskej republiky. Súdny proces bol vedený voči dvom bývalým pracovníkom Sýrskej tajnej služby, Anwarovi Raslanovi a Eyadovi al-Gharibovi, ktorí boli obvinení z trestných činov proti ľudskosti spáchaných vo väznici Al-Khatib v Damasku. Počas výsluchov, na ktoré dohliadali, došlo k mučeniu, znásilneniu a úmrtiam.[54] Hoci Raslan popieral všetky obvinenia[55], súd ho uznal vinným zo spáchania obzvlášť závažných zločinov „vraždy, mučenia, ťažkého pozbavenia slobody, znásilnenia a sexuálneho napadnutia" a bol odsúdený na doživotie.[56] Al-Gharib bol odsúdený na štyri a pol roka odňatia slobody za spolupáchateľstvo napomáhaním tým, že zatýkal protestujúcich a spolupracoval na ich prevoze do zadržiavacieho centra v Damasku na počiatku občianskeho konfliktu na jeseň v roku 2011.[57]

Druhým dôvodom prečo je tento proces významný z hľadiska precedensu je jeho využitie univerzálnej jurisdikcie, na základe ktorej boli Raslan a al–Gharib odsúdení. Existencia tohoto princípu a jeho ukotvenie v nemeckom právnom systéme, ako aj spolupráca medzi štátnymi a občianskymi aktérmi, umožnili nemeckým orgánom zhromaždiť rozsiahle dôkazy vrátane viac ako 2 800 výpovedí a 300 podrobných správ o podozrivých.[58] V tomto súdnom procese boli taktiež po prvýkrát použité ako kľúčové dôkazy fotografie z tzv. „Caesarových súborov."[59]

Okrem iného tento súdny proces taktiež poukazuje na praktické obmedzenia medzinárodných mechanizmov —ako napríklad ICC— ktoré nemajú jurisdikciu nad zločinmi proti ľudskosti spáchaných v Sýrii z dôvodu už spomínaných jurisdikčných a geopolitických prekážok. Preto sa vnútroštátne súdy v niektorých európskych krajinách stali kľúčovými pri dosiahnutí spravodlivosti pre obete sýrskeho režimu. Tieto súdne procesy sú založené na svedectvách a komplexnej spolupráci pri vyšetrovaní a slúžia nielen ako efektívna demonštrácia spravodlivosti prostredníctvom právnych prostriedkov, ale súčasne plnia aj

[54] MELONI, C., CRIPPA, M. State-run Torture in Syria: The First Trial Worldwide on International Crimes by the Assad Regime Opens before German Courts. *Criminal Justice Network* [online], 2020 [cit. 27.07.2024]. Dostupné na: https://criminaljusticenetwork.eu/en/post/state-run-torture-in-syria-the-first-trial-worldwide-on-international-crimes-by-the-assad-regime-opens-before-german-courts.

[55] AL JAZEERA. Former Syrian Intelligence Officer Denies Torturing Prisoners. *Al Jazeera* [online], 2020 [cit. 27.07.2024]. Dostupné na: https://www.aljazeera.com/news/2020/5/18/former-syrian-intelligence-officer-denies-torturing-prisoners

[56] AL JAZEERA. German Court Sentences Former Syrian Colonel to Life in Prison. *Al Jazeera* [online], 2022 [cit. 27.07.2024]. Dostupné na: https://www.aljazeera.com/news/2022/1/13/hold-german-court-sentences-former-syrian-colonel-to-life-in.

[57] AL JAZEERA. German Court Convicts Ex-Syrian Agent in Landmark Trial. *Al Jazeera* [online], 2021 [cit. 27.07.2024]. Dostupné na: https://www.aljazeera.com/news/2021/2/24/first-verdict-expected-in-germanys-landmark-syria-torture-trial.

[58] MELONI, CRIPPA, State-run Torture in Syria [online], 2020 [cit. 27.07.2024]. Dostupné na: https://criminaljusticenetwork.eu/en/post/state-run-torture-in-syria-the-first-trial-worldwide-on-international-crimes-by-the-assad-regime-opens-before-german-courts.

[59] 50 000 obrázkov, ktoré urobil dezertér sýrskej vojenskej polície známy ako „Caesar", zachytáva telá 6 786 Sýrčanov, ktorí boli v štátnych zadržiavacích centrách vyhladovaní alebo umučení na smrť. AL JAZEERA, German Court Convicts Ex-Syrian Agent in Landmark Trial [online], 2021 [cit. 27.07.2024]. Dostupné na: https://www. aljazeera. com/ news/ 2021/2/24/first-verdict-expected-in-germanys-landmark-syria-torture-trial.

preventívnu úlohu.[60] V Al-Khatib procese podalo svedectvá 50 obetí, z ktorých 24 vystupovali súčasne ako spolužalobcovia.[61]

Ďalší prípad v súvislosti so Sýriou, v ktorom nemecké vnútroštátne súdnictvo aplikovalo univerzálnu jurisdikciu, sa začal 19. januára 2022 vo Frankfurte. Obžalovaným v tomto prípade je Alaa M., bývalý lekár pôsobiaci v dvoch vojenských nemocniciach v mestách Damask a Homs. Nemecká prokuratúra ho obžalovala z mučenia civilistov pri výkone lekárskeho povolania v nemocniciach a vo väzenskom zariadení prevádzkovanom sýrskou spravodajskou službou v Homse, v časovom rozpätí medzi aprílom 2011 a decembrom 2012. Bolo potvrdené, že niekoľko fotografií z Caesarových súborov bolo práve z tohto zariadenia. Avšak podobne ako v procese v Koblenzi, ani z tohto procesu neexistuje oficiálny arabský preklad; zabezpečený bol len preklad novinových správ a tlmočník pre všetkých nemecky nehovoriacich zainteresovaných.[62]

2. **Uplatnenie univerzálnej jurisdikcie francúzskym súdnictvom**

Ďalší významný proces týkajúci sa zločinov proti ľudskosti páchaných sýrskym režimom sa začal v máji 2024 v Paríži. Ide o prvý súdny proces, v ktorom boli obžalovaní vysokopostavení vládni úradníci režimu sýrskeho prezidenta Bašára Asada; Ali Mamlouk, bývalý vedúci Sýrskeho národného bezpečnostného úradu, Jamil Hassan, bývalý riaditeľ tajnej služby vojenského letectva, a Abdel Salam Mahmoud, bývalý vedúci sekcie vyšetrovania tajnej služby vojenského letectva v Damasku. V Paríži boli súdení *in absentia*[63] za ich údajnú účasť na úmrtiach dvoch duálnych občanov Sýrie a Francúzska, Mazzena Dabbagha a jeho syna Patricka, ktorí boli zatknutí v Damasku v roku 2013.[64] Všetci traja boli odsúdení na doživotie za zločiny proti ľudskosti a vojnové zločiny[65]. Proces bol súčasťou snahy odhaliť údajné systematické využívanie mučenia a svojvoľného zadržiavania v Sýrii počas občianskej vojny. Významnou súčasťou procesu bolo aj potvrdenie, že žiaden z obvinených nepožíval imunitu. Ako bolo podotknuté súdom Assize,[66] zločiny proti ľudskosti, ktoré sú považované za najvážnejšie zločiny, nemôžu byť chránené imunitou, ktorá je poskytnutá medzinárodným právom verejným činiteľom za činy vykonané v rámci ich funkcií.[67]

Okrem vyššie spomínaného procesu francúzsky súd vydal medzinárodný zatykač na sýrskeho prezidenta Bašára Asada za údajnú zodpovednosť za páchanie zločinov proti ľudskosti sýrskym štátom. Zatykač bol vydaný po dlhom vyšetrovaní zameranom najmä na

---

60 MELONI, CRIPPA, State-run Torture in Syria [online], 2020 [cit. 27.07.2024]. Dostupné na: https://criminaljusticenetwork.eu/en/post/state-run-torture-in-syria-the-first-trial-worldwide-on-international-crimes-by-the-assad-regime-opens-before-german-courts.

61 HILL, J. German Court Finds Syrian Colonel Guilty of Crimes Against Humanity. *BBC News* [online] [cit. 27.07.2024]. Dostupné na: https://www.bbc.com/news/world-europe-59949924.

62 HUMAN RIGHTS WATCH. Syria: German Trial for Wartime Atrocities Opens. *Human Rights Watch* [online], 2022 [cit. 27.07.2024]. Dostupné na: https://www.hrw.org/news/2022/01/19/syria-german-trial-wartime-atrocities-opens.

63 Hoci súdne procesy *in absentia* nie sú v medzinárodnom práve z princípu zakázané, nie sú preferované z dôvodu, že v rámci nich môže prísť k porušeniu práva obžalovaného na spravodlivý proces. MASSIMINO, I.V. *The ICC and In-Absentia Proceedings: Finding a Response to the Difficulties of Executing Arrest Warrants* [online], 2024 [cit. 26.10.2024]. Dostupné na: https://esil-sedi.eu/esil-reflection-the-icc-and-in-absentia-proceedings-finding-a-response-to-the-difficulties-of-executing-arrest-warrants/.

64 AL JAZEERA. France Begins First War Crimes Trial of Syrian Officials. *Al Jazeera* [online], 2024 [cit. 27.07.2024]. Dostupné na: https://www.aljazeera.com/news/2024/5/21/france-begins-first-war-crimes-trial-of-syrian-officials.

65 WILLSHER, K. French Court Finds Three Syrian Officials Guilty of Crimes Against Humanity. *The Guardian* [online], 2024 [cit. 27.07.2024]. Dostupné na: https://www.theguardian.com/world/article/2024/may/24/french-court-finds-three-syrian-officials-guilty-of-crimes-against-humanity.

66 Cour d'assises je hlavný trestný súd vo Francúzsku. Špecializuje sa na prejednávanie najzávažnejších zločinov, a s nimi súvisiacich trestných činov a priestupkov. Tento špecifický súd je zložený z troch sudcov a šiestich porotcov (pri odvolaní deviatich), ktorí sú vyberaní losovaním z volebných zoznamov. V prípadoch, ako je terorizmus alebo obchodovanie s drogami, zloženie súdu pozostáva iba zo sudcov.

67 PETIT, F. Syrian Trial: What to Learn from this First Default Judgment. *Justice Info* [online], 2024 [cit. 27.07.2024]. Dostupné na: https://www.justiceinfo.net/en/132689-syrian-trial-learn-first-default-judgment.html.

chemické útoky a iné zločiny spáchané na civilistoch v auguste 2013 v Damasku. Slovami Steva Kostasa, vedúceho právnika iniciatívy Open Society Justice Initiative: „Je to prvýkrát, čo bol na úradujúcu hlavu štátu vydaný zatykač v inej krajine za zodpovednosť za vojnové zločiny a zločiny proti ľudskosti. Ide o historický moment — Francúzsko má vďaka tomuto prípadu príležitosť presadiť zásadu, že v prípade najzávažnejších medzinárodných zločinov neexistuje imunita, a to ani na najvyššej úrovni.“[68] Vydanie tohto zatykača tak predstavuje historický súdny precedens, nakoľko je to prvýkrát, čo vnútroštátny súd uznal, že úradujúca hlava štátu nemá úplnú osobnú imunitu.

3. Uplatnenie univerzálnej jurisdikcie v iných vnútroštátnych jurisdikciách

Opačný prístup k dostupnosti informácií ako malo nemecké súdnictvo zvolil súd v Holandsku v prípade Mustafu A., ktorý bol súdený za údajnú spoluprácu s proassadovskou milíciou Liwa al Quds. Bol obvinený z účasti na zatknutí, zneužívaní a mučení dvoch civilistov v zadržiavacích centrách tajnej služby sýrskeho letectva v roku 2013. V tomto procese holandské autority vynaložili značné úsilie na zabezpečenie simultánneho súdneho prekladu z holandčiny do arabčiny a naopak.[69] Mustafa A. bol oficiálne odsúdený 22. januára 2024 okresným súdom v Haagu za spoluúčasť na zločinoch proti ľudskosti a vojnových zločinoch mučenia, neľudského zaobchádzania a nezákonného zatýkania v utečeneckom tábore Al Nayrab v Aleppe, čo predstavuje prvé odsúdenie vysokopostaveného člena proasadovskej milície za zločiny proti civilistom.[70]

V apríli 2024 Švédsko začalo súdny proces s bývalým dôstojníkom sýrskej armády v súvislosti s jeho údajnou úlohou pri vojnových zločinoch spáchaných v roku 2012. Brigádny generál Mohammed Hamo bol obžalovaný zo spoluúčasti na mučení a zabíjaní väzňov vo väznici v Damasku. Hamova obhajkyňa uviedla, že jej klient trvá na svojej nevine a tvrdí, že nemôže byť zodpovedný za tieto činy, nakoľko konal „vo vojenskom kontexte a musel plniť rozkazy.“[71] V tomto prípade však súd o dva mesiace neskôr Hama oslobodil spod všetkých bodov obžaloby.[72]

Vo Švajčiarsku bol vydaný zatykač na strýka Bašára Asada a bývalého sýrskeho viceprezidenta Rifáta Asada. 87-ročný Rifát Asad bude vo Švajčiarsku súdený za vojnové zločiny a zločiny proti ľudskosti, ktoré boli spáchané v osemdesiatych rokoch minulého storočia za vlády jeho staršieho brata Hafeza al-Assada počas masakru v Hama, keď zastával funkciu veliteľa obranných brigád, viceprezidenta Sýrie, ako aj vedúceho operácií v Hama, a ktorými si zaslúžil prezývku „Mäsiar z Hamy“. Súdny proces predstavuje významný krok pri vyvodzovaní zodpovednosti voči vysokopostaveným predstaviteľom, keďže Rifát Assad bude jedným z najvyššie postavených vládnych predstaviteľov, ktorí kedy boli súdení za medzinárodné zločiny na základe univerzálnej jurisdikcie.[73]

---

68 WILLSHER, K. French Court Issues Arrest Warrant for Bashar al-Assad for Complicity in War Crimes. *The Guardian* [online], 2023 [cit. 27.07.2024]. Dostupné na: https://www.theguardian.com/world/2023/nov/15/french-court-arrest-warrant-bashar-al-assad-crimes-against-humanity-syria.

69 RIKKELMAN, F., STREIFF, H. Syrian Regime Crimes on Trial in The Netherlands. *Just Security* [online], 2023 [cit. 27.07.2024]. Dostupné na: https://www.justsecurity.org/90225/syrian-regime-crimes-on-trial-in-the-netherlands/.

70 COMMISSION FOR INTERNATIONAL JUSTICE AND ACCOUNTABILITY. Mustafa A. Convicted by Dutch Court for Crimes Against Humanity and War Crimes. *Commission for International Justice and Accountability* [online], 2024 [cit. 24.10.2024]. Dostupné na: https://cijaonline.org/news/2024/1/22/mustafa-m-convicted-by-dutch-court-for-crimes-against-humanity-and-war-crimes.

71 AL JAZEERA. Sweden Launches War Crimes Trial Against Former Syrian Officer. *Al Jazeera* [online], 2024 [cit. 27.07.2024]. Dostupné na: https://www.aljazeera.com/news/2024/4/15/trial-begins-against-ex-syrian-general-accused-of-abetting-war-crimes.

72 CIVIL RIGHTS DEFENDERS. Report 10: The Verdict. *Civil Rights Defenders* [online], 2024 [cit. 24.10.2024]. Dostupné na: https://crd.org/2024/06/27/report-10-the-verdict/.

73 TRIAL INTERNATIONAL. Former Syrian Vice President Rifaat al-Assad will Stand Trial in Switzerland on Charges of War Crimes and Crimes against Humanity. *TRIAL International* [online], 2024 [cit. 27.07.2024]. Dostupné na:

Úsilie o dosiahnutie spravodlivosti pre obete sýrskeho režimu však neostalo len v hraniciach Európy. Ďalším významným medzinárodným krokom k vyvodeniu zodpovednosti Sýrie ako štátu bolo podanie žaloby Holandskom a Kanadou na Medzinárodnom súdnom dvore (ICJ) 8. júna 2023, v ktorej obviňujú Sýriu z porušenia Dohovoru proti mučeniu a inému krutému, neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu. Na rozdiel od ICC, Sýria môže byť súdená na ICJ, a to práve na základe Dohovoru proti mučeniu a inému krutému, neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu, ktorého je zmluvnou stranou. Kľúčové v tomto prípade je, že na rozdiel od vyššie spomínaných procesov nejde o trestné stíhanie jednotlivcov, ale právne vyvodenie zodpovednosti štátu, konkrétne za mučenie a neľudské zaobchádzanie. Je to prvýkrát, čo sa ICJ zaoberá obvineniami Sýrie v súvislosti s mučením. Predstavuje to dôležitý krok v snahe o dosiahnutie medzinárodnej spravodlivosti.[74] Na základe tejto iniciatívy ICJ 16. novembra 2023 Sýrii nariadil okamžite prijať všetky opatrenia, ktoré sú v jej právomoci, aby zabránila mučeniu a inému krutému, neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu, a zabezpečiť, aby sa jej úradníci, ako aj všetky organizácie alebo osoby, ktoré môžu podliehať jej kontrole, riadeniu alebo vplyvu, nedopustili mučenia alebo iného krutého, neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania alebo trestania . . . účinné opatrenia na zabránenie zničeniu a zabezpečenie a uchovanie všetkých dôkazov súvisiacich s obvineniami z činov, ktoré patria do rozsahu pôsobnosti Dohovoru proti mučeniu a inému krutému, neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu.[75]

Sýria sa však nezúčastnila na vypočutí, ktoré viedlo k tomuto rozhodnutiu, aj keď požiadala o trojmesačný odklad. Namiesto toho Sýria 10. októbra predložila súdu list, v ktorom poprela obvinenia z mučenia napriek dlhoročným dôkazom prezentovaným orgánmi OSN a nezávislými mimovládnymi organizáciami,[76] ktoré svedčili o opaku. V súčasnosti ide o jediný súdny proces proti Sýrskej arabskej republike v súvislosti s vojnovými zločinmi a zločinmi proti ľudskosti, ktoré boli spáchané od začiatku konfliktu.

V čase písania tohto článku je s najväčšou pravdepodobnosťou najvyššie postavenou osobou vo väzbe obvinenou zo spáchania zločinov proti ľudskosti v Sýrii Samir Al Sheikh, bývalý guvernér v a riaditeľ väznice Adra. Al Sheikh bol zatknutý v USA 10. júla 2024 na základe tipu z roku 2021 a koordinovaného úsilia sýrskeho aktivistu Omara Alshogreho, sýrskej pohotovostnej jednotky a amerických štátnych orgánov. V žalobe podanej na okresnom súde USA pre centrálny okres Kalifornie je Al Sheikh obvinený z pokusu o naturalizačný podvod v snahe získať občianstvo v USA tým, že nepravdivo poprel to, že prenasledoval osoby pre ich politické presvedčenie a taktiež že sa podieľal na vraždách.[77] Vzhľadom na to, že súdny proces ešte neprebehol, najvyššie postavenými odsúdenými ostávajú Ali Mamlouk, Jamil Hassan, and Abdel Salam Mahmoud.

4. Právne a praktické výzvy súdnych procesov v súvislosti so Sýriou

Jedným z hlavných dôvodov, prečo je vôbec možné trestne stíhať zločiny spáchané v Sýrii v Európe, sú nadnárodné siete spolupráce na úrovni OSN, štátov a občianskej spoločnosti. V

https://trialinternational.org/latest-post/former-syrian-vice-president-rifaat-al-assad-will-stand-trial-in-switzerland-on-charges-of-war-crimes-and-crimes-against-humanity/.

[74] HUMAN RIGHTS WATCH. Syria: World Court Begins Watershed Torture Case. *Human Rights Watch* [online], 2023 [cit. 27.07.2024]. Dostupné na: https://www.hrw.org/news/2023/10/09/syria-world-court-begins-watershed-torture-case.

[75] INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Application of the Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Canada and The Netherlands v. Syrian Arab Republic)* [online], 2023, s. 21–22 [cit. 20.08.2024]. Dostupné na: https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/188/188-20231116-ord-01-00-en.pdf.

[76] HUMAN RIGHTS WATCH. World Court Rules Against Syria in Torture Case. *Human Rights Watch* [online], 2023 [cit. 27.07.2024]. Dostupné na: https://www.hrw.org/news/2023/11/16/world-court-rules-against-syria-torture-case.

[77] SENNETT, E., OWEIS, K.Y. Inside the Years-Long Fight to Arrest Ex-Governor of Syria's Deir Ezzor. *The National* [online], 2024 [cit. 17.08.2024]. Dostupné na: https://www.thenationalnews.com/news/us/2024/07/19/inside-the-years-long-fight-to-arrest-ex-governor-of-syrias-deir-ezzor/.

tomto kontexte zohrávajú aktéri občianskej spoločnosti a najmä skupiny obhajujúce práva obetí kľúčovú úlohu. Prostredníctvom strategickej litigácie usilujú o dosiahnutie rôznych cieľov v boji proti beztrestnosti a podporujú snahy o vyvodenie zodpovednosti za vážne medzinárodné zločiny, ako sú vojnové zločiny, zločiny proti ľudskosti a genocída.[78] Ako sa ukázalo vo vyššie spomínaných procesoch, významným prospievajúcim faktorom sú aj svedectvá obetí. Napriek tomu, že obete zohrávajú kľúčovú úlohu v procesoch riadených univerzálnou jurisdikciou, súčasný právny rámec je nastavený tak, že záujmy štátu nielenže prevládajú, ale často aj prevažujú nad záujmami obetí medzinárodných trestných činov.[79] Súd v Koblenzi sa taktiež ukázal ako nedostatočne schopný chrániť obete a pozostalých pred vonkajšími hrozbami a psychickým utrpením, ktoré vyplývalo z prežívania ich často traumatických zážitkov počas súdneho procesu.[80]

Samotné procesy taktiež nezostali bez kritiky. Konkrétne procesy v Koblenzi a Frankfurte sa vyznačovali viacerými nedostatkami v oblasti prechodnej spravodlivosti, najmä pokiaľ ide o preukázanie pravdy a dostupnosť informácií. Selektívnosť obvinení,[81] spolu s odmietnutím súdu preložiť proces do arabčiny a umožniť zvukové nahrávky, spôsobili podľa niektorých nenapraviteľné a zbytočné škody nielen dotknutým sýrskym komunitám v Nemecku a inde, ale aj budúcemu výskumu a vzdelávaniu,[82] predovšetkým v obore práva. Hoci neziskové organizácie ako Centrum pre zodpovednosť za spravodlivosť v Sýrii (SJAC) pripravujú správy z týchto procesov aj v arabčine, oficiálne súdne preklady z nemeckých procesov neexistujú. V súvislosti s dostupnosťou informácií sa tiež ako mimoriadne dôležité ukázali jazykové a kultúrne znalosti.[83]

VI. UNIVERZÁLNA JURISDIKCIA V PODMIENKACH SLOVENSKÉHO PRÁVNEHO SYSTÉMU

Univerzálna jurisdikcia, alebo tiež zásada univerzality, je zakotvená v § 5a Trestného zákona.[84] Trestný zákon upravuje univerzálnu pôsobnosť Trestného zákona, vo vzťahu k taxatívne vymedzeným trestným činom, bez akéhokoľvek obmedzenia. Uvádza: „Podľa tohto zákona sa posudzuje trestnosť [nasleduje výpočet trestných činov, kam spadá trestný čin genocídy, trestný čin neľudskosti, trestný čin vojnového bezprávia a iné] aj vtedy, ak taký trestný čin spáchal mimo územia Slovenskej republiky cudzinec, ktorý nemá na území Slovenskej republiky trvalý pobyt.

Výpočet trestných činov v § 5a Trestného zákona je širší než je výpočet zločinov podľa medzinárodného práva. Slovenská republika tak zakotvuje univerzálnu pôsobnosť Trestného zákona nielenže bez akýchkoľvek podmienok (uplatňuje absolútny model univerzálnej jurisdikcie) – teda kdekoľvek (aj... mimo územia Slovenskej republiky) a kýmkoľvek (aj... cudzinec, ktorý nemá na území Slovenskej republiky trvalý pobyt), ale dokonca ju zakladá aj

[78] MCGONIGLE LEYH, Using Strategic Litigation and Universal Jurisdiction to Advance Accountability for Serious International Crimes, s. 364.

[79] HOVELL, The Authority of Universal Jurisdiction, s. 450.

[80] ABOUELDAHAB, LANGMACK, Universal Jurisdiction Cases in Germany, s. 17.

[81] Napríklad obžaloba pôvodne nestíhala sexuálne napadnutie a znásilnenie ako zločiny proti ľudskosti (podľa § 7 ods. 1 č. 6 CCAIL), ale ako domáce zločiny (podľa § 177 nemeckého trestného zákona v staršom znení, ktoré platilo v čase spáchania zločinov) (Der Generalbundesanwalt Beim Bundesgerichtshof [Federálny generálny prokurátor], citované v Aboueldahab a Langmack 2022, s.23.

[82] ABOUELDAHAB, LANGMACK, Universal Jurisdiction Cases in Germany, s. 2-3.

[83] Sudcovia pri určení počtu osôb prepravovaných Al-Gharibom nevedeli, že arabčina má dvojtvar, a preto nesprávne usúdili, že ide o množné číslo, čo znamená najmenej dva autobusy. V skutočnosti by však množné číslo v arabčine znamenalo najmenej tri autobusy. Sýria má tiež svoj vlastný jedinečný dialekt, ktorý by jazykoví experti by mali ovládať spolu s modernou štandardnou arabčinou. GILCHRIST, H.R. No Hiding from Justice: Universal Jurisdiction in Domestic Courts. *Texas International Law Journal* [online]. 2022, roč. 57, č. 2, s. 228-229 [cit. 22.08.2024]. Dostupné na: https://brooklynworks.brooklaw.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2381&context=faculty.

[84] Zákon číslo 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov.

voči trestným činom, kde to medzinárodné právo nepredpokladá. Na druhej strane však niektoré zločiny podľa medzinárodného práva v taxatívnom výpočte chýbajú (§ 424a, § 434).

Pre úplnosť uvádzame, že cudzincom sa v zmysle osobitného zákona rozumie „každý, kto nie je štátnym občanom Slovenskej republiky.“[85] Pre tento status sa nevyžaduje, aby bol na území Slovenskej republiky prítomný.

V slovenskej doktríne sa § 5a označuje aj ako tzv. ochranný princíp, a to z dôvodu, že má ísť o trestné činy, ktoré sú „namierené proti záujmom Slovenskej republiky,“[86] resp. že ide o „ochranu dôležitých záujmov štátu.“[87] S týmto názorom je možné čiastočne súhlasiť, avšak aj polemizovať. Polemizovať s týmto možno najmä z dôvodu, že požiadavka, aby trestný čin ohrozil záujmy Slovenskej republiky (štátu) nie je v ustanovení § 5a Trestného zákona zmienená. Doktrína tiež neobjasňuje, čo sa má rozumieť záujmom Slovenskej republiky, resp. štátu. Záhora dokonca uvádza, že ide o „trestné činy, ktoré ohrozujú jeho existenciu.“[88] Pri pohľade na výpočet trestných činov môžeme identifikovať viaceré, kde je nejasné, ako ohrozujú existenciu štátu. Ak chápeme záujmami Slovenskej republiky (štátu) aj záujmy medzinárodného spoločenstva, ktorého je Slovenská republika členom, a ktoré tak spoločne s ostatnými zdieľa, tak skutočne trestné činy, ktoré sú zároveň zločinmi podľa medzinárodného práva, ohrozujú alebo narúšajú záujmy a hodnoty štátu, hoci by Slovenská republika nimi nebola priamo dotknutá. Preto sa prikláňame sa k názoru, že „taxatívne stanovené trestné činy budú postihované bez ohľadu na skutočnosť, že sa bezprostredne nedotýkajú záujmov Slovenskej republiky.“[89]

Aj vzhľadom k už vyššie zmienenej diskusii o tom, čo vlastne §5a chráni, ak má byť ustanovenie chápané ako reflexia “ochrannej zásady” sa nám zdá, že pomenovanie “zásada univerzality” je bezproblémové pomenovanie, ktoré jasne reflektuje právny účinok §5a Trestného zákona — teda založenie univerzálnej pôsobnosti Trestného zákona voči vymedzeným trestným činom, nech sú spáchané kdekoľvek a kýmkoľvek.

Univerzálnu jurisdikciu je v podmienkach Slovenskej republiky možné aplikovať len voči fyzickým osobám, nakoľko táto zásada nie je zakotvená v zákone o trestnej zodpovednosti právnických osôb.

Od § 5a trestného zákona je potrebné odlišovať subsidiárnu univerzálnu pôsobnosť, ktorá je definovaná v § 6 Trestného zákona. Subsidiárna univerzálna pôsobnosť by bola aplikovaná v prípadné iných trestných činov, než tých, ktoré sú taxatívne vymenované v § 5a, za podmienky, že a) čin je trestný aj podľa zákona účinného na území, kde bol spáchaný, b) páchateľ bol zadržaný alebo zatknutý na území Slovenskej republiky a c) nebol vydaný na trestné stíhanie cudziemu štátu.

§5a je tak *lex specialis* vo vzťahu k § 6, ktorý je všeobecným ustanovením, týkajúcim sa ostatných trestných činov. § 6 Trestného zákona by bol aplikovaný v situácii, ak by Slovenská republika zadržala páchateľa (najmä cudzinca) trestného činu spáchaného na území iného štátu a rozhodla sa ho z rozličných dôvodov nevydať na trestné stíhanie. Napríklad pre prekážku *non-refoulment.*[90]

Rozlišovanie § 5a a § 6 Trestného zákona je v slovenskej doktríne niekedy nejasné. Napríklad Záhora rozlišuje zásadu ochrany a zásadu univerzality, a ako zásadu univerzality

[85] § 2 ods. 2 zákon číslo 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov. ČENTÉŠ, J. a kol.: *Trestný zákon: Veľký komentár*. Bratislava: Eurkódex, 2022, s. 9.

[86] MADLIAK, J. a kol.: *Trestné právo hmotné I. Všeobecná časť*. Banská Bystrica: Belianum, 2015, s. 89.

[87] IVOR, J. a kol.: *Trestné právo hmotné: všeobencná časť*. Bratislava: Iura Edition, 2021, s. 67. Podobne aj MENCEROVÁ, I. a kol.: *Trestné právo hmotné. Všeobecná časť*. Šamorín: Heuréka, 2013, s. 60.

[88] ZÁHORA, J. In: IVOR, J. a kol.: *Trestné právo hmotné: Všeobecná časť*. Bratislava: Iura Edition, 2021, s. 68.

[89] ČENTÉŠ, J. a kol.: *Trestný zákon: Veľký komentár*. Bratislava: Eurokódex, 2022, s. 8.

[90] Pre viac informácií ohľadne princípu non-refoulment viď TIRYAKI, S. Principle of Non-Refoulment and its Limits in the context of Conflicts in Syria and Ukraine. *Balkan Social Science Review* [online]. 2024, roč. 23, č. 23, s. 353–71. Dostupné na: https://doi.org/10.46763/BSSR242323353t.

uvádza subsidiárnu univerzálnu pôsobnosť v § 6.[91] S týmto názorom sa nestotožňujeme. Nelogickou implikáciou takéhoto prístupu by bola nemožnosť uložiť trest za trestný čin (napr. genocídy), ak by tento nebol považovaný za trestný v mieste jeho spáchania. Je jednou zo základných zásad medzinárodnej trestnej spravodlivosti, že v prípade zločinov podľa medzinárodného práva je irelevantná otázka ich legality vo svetle vnútroštátneho práva. Už Norimberský tribunál uviedol, že zločiny podľa medzinárodného práva sú často páchané práve predstaviteľmi štátu a ich konanie je považované podľa ich práva za beztrestné, teda dovolené, či dokonca prikázané. Páchatelia zločinov podľa medzinárodného práva sa nemôžu obhajovať znením vnútroštátneho práva. To bolo premietnuté aj do Norimberských zásad z roku 1950, ktoré je možné považovať za uholný kameň medzinárodného trestného práva.[92]

Napokon od zásady univerzality je potrebné odlišovať aj § 7 Trestného zákona, ktorý upravuje pôsobnosť podľa medzinárodných zmlúv, hoci, ako sme uviedli, univerzálna jurisdikcia „je *primárne* založená na obyčajovom práve. Avšak *môže byť tiež* ustanovená na základe mnohostrannej zmluvy vo vzťahoch medzi zmluvnými stranami...“[93] Teda niektoré medzinárodné zmluvy môžu simultánne zakladať povinnosť trestať konanie, na ktorého sa vzťahuje zásada univerzality už podľa medzinárodného obyčajového práva.

Len na okraj uvádzame, že negatívnu pôsobnosť podľa medzinárodných zmlúv doktrína vysvetľuje s poukazom na medzinárodné zmluvy o imunitách,[94] ktoré ale majú procesný charakter, a preto ich reflexia v hmotnoprávnom predpise je nevhodná.

VII. ZÁVER

Súdne procesy pojednávajúce zločiny proti ľudskosti na základe vnútroštátneho práva najmä európskych štátov sú založené na aplikovaní princípu univerzálnej jurisdikcie. Tento princíp medzinárodnej spravodlivosti aplikujú najmä ak domáce a medzinárodné mechanizmy zlyhajú, a to primárne z troch hlavných dôvodov.

Prvým je nedostatočná schopnosť medzinárodných mechanizmov konať v konkrétnom prípade. Keďže Sýria nie je zmluvnou stranou ICC, tento nemá nad zločinmi spáchanými predstaviteľmi sýrskeho režimu jurisdikciu. Tvrdošijné veto dvoch stálych členov Bezpečnostnej rady OSN —Ruska a Číny— má za následok, že Bezpečnostná rada OSN nebola doposiaľ schopná zabezpečiť medzinárodné vyšetrovanie týchto zločinov. Ad-hoc tribunál nebol zriadený z toho istého dôvodu, kým napríklad súdne právomoci COI a IIIM sú tiež značne okliešťené.

Druhým dôvodom je zaručenie spravodlivosti. Európske štáty, a to predovšetkým krajiny EÚ, chcú zabrániť tomu, aby páchatelia závažných zločinov zostali nepotrestaní, bez ohľadu na to, akú politicky významnú funkciu vykonávajú. Preto využívajú univerzálnu jurisdikciu na stíhanie týchto zločinov na svojom území, aj keď ani s jednou zo strán vo väčšine prípadov nemajú priame spojenie. Tento prístup môže byť taktiež chápaný ako snaha o zabezpečenie dodržiavania univerzálnosti ľudských práv a ľudskej dôstojnosti všeobecne aj mimo hraníc Európskej únie.

Z toho vyplýva ďalší dôvod, ktorým je morálna zodpovednosť. Európske krajiny vnímajú povinnosť prispieť k medzinárodnej spravodlivosti a bojovať proti beztrestnosti, najmä keď iné

---

[91] ZÁHORA, J. In: IVOR, J. a kol.: *Trestné právo hmotné: Všeobecná časť*. Bratislava: Iura Edition, 2021, s. 67-68.

[92] Principles of International Law Recognized in the Charter of the Nürnberg Tribunal and in the Judgment of the Tribunal, 1950 In: Yearbook of the International Law Commission, 1950, vol. II, ods. 97. Dostupné na: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/7_1_1950.pdf.

[93] THE INSTITUTE OF INTERNATIONAL LAW, Resolution on Universal Criminal Jurisdiction with Regard to the Crime of Genoci de, Crimes against Humanity and War Crimes, s. 2.

[94] KLÁTIK, J. a kol.: *Trestné právo hmotné: Všeobecná časť*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, s. 65-66. IVOR, J. a kol.: *Trestné právo hmotné: Všeobecná časť*. Bratislava: Iura Edition, 2021, s. 69-70. STRÉMY, T. a kol.: *Trestný zákon: komentár, zväzok I*. Praha: Wolters Kluwer, 2022, s. 23.

možnosti zlyhajú. Tu však potenciálne hrozí riziko vyššie spomínaného problému eurocentrizmu a mentality spasiteľa.

Okrem už uvedeného spomínané súdne procesy zvyšujú povedomie o celkovej situácii v Sýrii od počiatku občianskej vojny a o tom, čo obete systému prežili. Toto, hoci len nepriamo, môže taktiež prispieť ku kvalite informovanej diskusie týkajúcej sa migrácie z Blízkeho východu.

Ako sme ukázali aj v tomto článku, neexistuje žiadna legislatívna prekážka pre ktorú by sa Slovenská republika nemohla zapojiť do klubu štátov, ktoré sa aktívne podieľajú nielen na štrukturálnom vyšetrovaní, napríklad v rámci spoločného vyšetrovacieho tímu (JIT), ale vedú aj trestné konania voči konkrétnym osobám, či už v kontexte konfliktu v Sýrii, na Ukrajine alebo inde. Univerzálna jurisdikcia je v podmienkach Slovenskej republiky zakotvená v § 5a Trestného zákona. Zákonodarca zvolil tzv. absolútny model univerzálnej jurisdikcie v zmysle ktorého sú podľa slovenského trestného zákona posudzujú vybrané trestný činy, kam spadá aj väčšina zločinov podľa medzinárodného práva, aj vtedy, ak taký trestný čin spáchal mimo územia Slovenskej republiky cudzinec, ktorý nemá na území Slovenskej republiky trvalý pobyt. Zákon tak nekladie žiadne podmienky, a teda umožňuje (v zmysle zásady legality prikazuje) stíhať trestné činy spáchané v zahraničí bez ohľadu na štátnu príslušnosť páchateľa alebo obete a na miesto spáchania trestného činu.

Avšak hoci na jednej strane z nedávnej praxe najmä európskeho vnútroštátneho súdnictva môžeme vypozorovať určitý trend vo vývoji medzinárodného trestného práva pri aplikácii univerzálnej jurisdikcie pri stíhaní obzvlášť závažných zločinov proti ľudskosti, nedávne otepľovanie vzťahov so sýrskym režimom nemôže zostať bez povšimnutia. A ide nielen o regionálnych aktérov, ktorí mali za to, že bolo potrebné prehodnotiť rétoriku a vzťahy so sýrskym režimom. Je to práve migrácia, spôsobená do značnej miery občianskou vojnou v Sýrii a zločinmi proti ľudskosti s ňou súvisiacimi, ktorá viedla niektoré z krajín Európskej únie k tomu, aby pod vedením Talianska znásobili snahu o normalizáciu vzťahov s Bašárom Asadom. Diplomatické vzťahy medzi EÚ a Sýriou, ktoré boli prerušené v roku 2011, mali byť na základe tejto novej iniciatívy revidované a znovu obnovené a to najmä z dôvodu zabezpečenia návratu utečencov.[95]

Z bližšieho pozorovania politicko-diplomatického správania aktérov na Blízkom východe je taktiež možné vyvodiť existenciu nedávneho konsenzu ohľadom opätovného prijatia Sýrie do medzinárodného systému. Hoci to bolo to práve hrubé porušovanie ľudských práv a zločiny proti ľudskosti, ktoré viedli Ligu arabských štátov k tomu, aby 16. novembra 2011 suspendovala členstvo Sýrie v tejto medzinárodnej organizácii, toto členstvo bolo bez akejkoľvek referencie týkajúcej sa nápravy v oblasti ľudských práv 7. mája 2023 obnovené.[96] V dôsledku dramatických zmien, ktorými prechádza Sýrska republika v čase odovzdania manuskriptu je však možné predpokladať, že dôjde opätovnému diplomatickému prehodnocovaniu.[97] Taktiež je pravdepodobné, že koniec 61 ročnej diktatúry Ba'athistického režimu vyústi do nespočetného množstva žalôb podobných tým, ktoré uvádzame v tomto článku.

---

[95] VINCOUR, N., MOENS, B. The EU Wants to Deport Migrants. It Needs the Help of Syria's Assad. *POLITICO* [online], 2024 [cit. 29.10.2024]. Dostupné na: https://www.politico.eu/article/eu-migration-deportation-syria-bashar-assad-refugees-italy-giorgia-meloni-far-right-anti-immigrant-parties/.

[96] LEWIS, A., SAFTY, S.E. Arab League Readmits Syria as Relations with Assad Normalise. *Reuters* [online], 2023 [cit. 04.04.2024]. Dostupné na: https://www.reuters.com/world/middle-east/arab-league-set-readmit-syria-relations-with-assad-normalise-2023-05-07/.

[97] KEDDIE, P., MOHAMED, E. Al-Assad in Moscow, granted asylum: Russian state media. *Al Jazeera* [online] [cit. 08.12.2024]. Dostupné na: https://www.aljazeera.com/news/liveblog/2024/12/8/syria-war-live-news-opposition-groups-say-al-assad-rule-is-over.

Je zrejmé, že bez medzinárodnej spolupráce medzi štátmi navzájom ako aj medzi štátmi a občianskou spoločnosťou, univerzálna jurisdikcia je len ťažko aplikovateľná. Súčasný trend poukazuje na to, že vnútroštátne súdy majú čím ďalej tým väčší záujem na tom, aby napomáhali nastoliť spravodlivosť tam, kde ostatné mechanizmy zlyhali. Avšak bez politickej a diplomatickej podpory bude akákoľvek snaha zo strany súdnej moci neudržateľná, zostane len morálnym víťazstvom v súdnej sieni bez ďalších praktických implikácií a štátne záujmy budú mať aj naďalej prednosť pred ľudskými právami jednotlivcov.

KĽÚČOVÉ SLOVÁ
univerzálna jurisdikcia, Sýria, zločiny proti ľudskosti, vojnové zločiny, súdne procesy

KEY WORDS
universal jurisdiction, Syria, crimes against humanity, war crimes, trials

POUŽITÁ LITERATÚRA

1. ABOUELDAHAB, S., LANGMACK, F. Universal Jurisdiction Cases in Germany: A Closer Look at the Poster Child of International Criminal Justice Reflecting on the 50th Anniversary of the Eichmann Trial: Contemporary Impacts. *Minnesota Journal of International Law* [online]. 2022, roč. 31, č. 2, s. 1-34 [cit. 20.08.2024]. Dostupné na: https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/mjgt31&i=337.
2. AHDAB, D. The Rebirth of Universal Jurisdiction: How the Syrian Conflict Has Led to the Expansion of the Use of Universal Jurisdiction. *Columbia Journal of Transnational Law* [online]. 2023, roč. The Bulletin 61, s. 85-123 [cit. 20.08.2024]. Dostupné na: https://www.jtl.columbia.edu/bulletin-notes/the-rebirth-of-universal-jurisdiction-how-the-syrian-conflict-has-led-to-the-expansion-of-the-use-of-universal-jurisdiction.
3. AKGÜN, M., TIRYAKI, S. eds. *Future of Syria* [online]. European Institute of the Mediterranean, 2017. EuroMeSCo Joint Policy Study 7. Dostupné na: https://www.euromesco.net/wp-content/uploads/2017/09/201704-EuroMeSCo-Joint-Policy-Study-7.pdf.
4. AL JAZEERA. Former Syrian Intelligence Officer Denies Torturing Prisoners. *Al Jazeera* [online], 2020 [cit. 27.07.2024]. Dostupné na: https://www.aljazeera.com/news/2020/5/18/former-syrian-intelligence-officer-denies-torturing-prisoners.
5. AL JAZEERA. German Court Convicts Ex-Syrian Agent in Landmark Trial. *Al Jazeera* [online], 2021 [cit. 27.07.2024]. Dostupné na: https://www.aljazeera.com/news/2021/2/24/first-verdict-expected-in-germanys-landmark-syria-torture-trial.
6. AL JAZEERA. German Court Sentences Former Syrian Colonel to Life in Prison. *Al Jazeera* [online], 2022 [cit. 27.07.2024]. Dostupné na: https://www.aljazeera.com/news/2022/1/13/hold-german-court-sentences-former-syrian-colonel-to-life-in.
7. AL JAZEERA. France Begins First War Crimes Trial of Syrian Officials. *Al Jazeera* [online], 2024 [cit. 27.07.2024]. Dostupné na: https://www.aljazeera.com/news/2024/5/21/france-begins-first-war-crimes-trial-of-syrian-officials.
8. AL JAZEERA. Sweden Launches War Crimes Trial Against Former Syrian Officer. *Al Jazeera* [online], 2024 [cit. 27.07.2024]. Dostupné na:

https://www.aljazeera.com/news/2024/4/15/trial-begins-against-ex-syrian-general-accused-of-abetting-war-crimes.

9. AMNESTY INTERNATIONAL. Amnesty International Report 2014/15: The State of the World's Human Rights. *Amnesty International* [online], 2015 [cit. 20.08.2024]. Dostupné na: https://www.amnesty.org/en/pol10-0001-2015-en-2/.
10. BASSIOUNI, M., CRANE, D., SCHARF, M. *The Chautauqua Blueprint for a Statute for a Syrian Extraordinary Tribunal to Prosecute Atrocity Crimes* [online], 2013 [cit. 24.08.2024]. Dostupné na: https://securitypolicylaw.syr.edu/wp-content/uploads/2013/09/Chautauqua-Blueprint1.pdf.
11. BLACK, S. Universal Jurisdiction and Syria: A Treaty Based Expansion of Universal Jurisdiction as a Solution to Impunity. *International Trade and Business Law Review* [online]. 2018, roč. 21, s. 177-204 [cit. 20.08.2024]. Dostupné na: https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/itbla21&i=181.
12. CASSESE, A. *International Law*. 2. ed. vyd. Oxford: Oxford Univ. Press, 2005.
13. CIVIL RIGHTS DEFENDERS. Report 10: The Verdict. *Civil Rights Defenders* [online], 2024 [cit. 24.10.2024]. Dostupné na: https://crd.org/2024/06/27/report-10-the-verdict/.
14. ČENTÉŠ, J. a kol.: *Trestný zákon: Veľký komentár*. Bratislava: Eurokódex, 2022.
15. COMMISSION FOR INTERNATIONAL JUSTICE AND ACCOUNTABILITY. Mustafa A. Convicted by Dutch Court for Crimes Against Humanity and War Crimes. *Commission for International Justice and Accountability* [online], 2024 [cit. 24.10.2024]. Dostupné na: https://cijaonline.org/news/2024/1/22/mustafa-m-convicted-by-dutch-court-for-crimes-against-humanity-and-war-crimes.
16. DOUMIT, J. Accountability in a Time of War: Universal Jurisdiction and the Strive for Justice in Syria. *Georgetown Journal of International Law* [online]. 2020, roč. 52, č. 1, s. 263-288. Dostupné na: https://www.law.georgetown.edu/international-law-journal/wp-content/uploads/sites/21/2021/03/ACCOUNTABILITY-IN-A-TIME-OF-WAR-UNIVERSAL-JURISDICTION-AND-THE-STRIVE-FOR-JUSTICE-IN-SYRIA.pdf.
17. GILCHRIST, Heidi R. No Hiding from Justice: Universal Jurisdiction in Domestic Courts. *Texas International Law Journal* [online]. 2022, roč. 57, č. 2, s. 215-238 [cit. 22.08.2024]. ISSN 01637479. Dostupné na: https://brooklynworks.brooklaw.edu /cgi/viewcontent.cgi?article=2381&context=faculty.
18. HILL, Jenny. German Court Finds Syrian Colonel Guilty of Crimes Against Humanity. *BBC News* [online], 2022 [cit. 27.07.2024]. Dostupné na: https://www.bbc.com/news/world-europe-59949924.
19. HOVELL, Devika. The Authority of Universal Jurisdiction. *European Journal of International Law* [online]. 2018, roč. 29, č. 2, s. 427-456 [cit. 20.08.2024]. DOI: 10.1093/ejil/chy037.
20. HUMAN RIGHTS WATCH. Syria: German Trial for Wartime Atrocities Opens. *Human Rights Watch* [online], 2022 [cit. 27.07.2024]. Dostupné na: https://www.hrw.org/news/2022/01/19/syria-german-trial-wartime-atrocities-opens.
21. HUMAN RIGHTS WATCH. Syria: World Court Begins Watershed Torture Case. *Human Rights Watch* [online], 2023 [cit. 27.07.2024]. Dostupné na: https://www.hrw.org/news/2023/10/09/syria-world-court-begins-watershed-torture-case.
22. HUMAN RIGHTS WATCH. World Court Rules Against Syria in Torture Case. *Human Rights Watch* [online], 2023 [cit. 27.07.2024]. Dostupné na: https://www.hrw.org/news/2023/11/16/world-court-rules-against-syria-torture-case.

23. INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS. Rule 158. Prosecution of War Crimes. *International Humanitarian Law Databases* [online] [cit. 14.09.2024]. Dostupné na: https://ihl-databases.icrc.org/en/customary-ihl/v1/rule158.
24. INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Application of the Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Canada and The Netherlands v. Syrian Arab Republic)* [online], 2023 [cit. 20.08.2024]. Dostupné na: https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/188/188-20231116-ord-01-00-en.pdf.
25. INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v. Belgium). *International Court of Justice* [online], 2000 [cit. 20.08.2024]. Dostupné na: https://www.icj-cij.org/case/121/judgments.
26. INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Dissenting Opinion of Judge ad hoc Van den Wyngaert* [online], 2002 [cit. 20.08.2024]. Dostupné na: https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/121/121-20020214-JUD-01-09-EN.pdf.
27. INTERNATIONAL LEGAL ASSISTANCE CONSORTIUM. *Rule of Law Assessment Report: Syria 2017* [online], 2017 [cit. 22.08.2024]. Dostupné na: https://ilacnet.org/publications/syria-rule-of-law-assessment/.
28. IVOR, J. a kol.: *Trestné právo hmotné: Všeobecná časť*. Bratislava: Iura Edition, 2021.
29. KABAWAT, N., TRAVESÍ, F. *Justice for Syrian Victims Beyond Trials* [online], 2018 [cit. 22.08.2024]. Dostupné na: https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Briefing-Syria_Documentation-2018.pdf
30. KALECK, W., KROKER, P. Syrian Torture Investigations in Germany and Beyond: Breathing New Life into Universal Jurisdiction in Europe? *Journal of International Criminal Justice* [online]. 2018, roč. 16, č. 1, s. 165-191 [cit. 24.09.2024]. DOI: 10.1093/jicj/mqy014.
31. KAMAL, A. Impunity in Syria & Universal Jurisdiction in Europe: Is a Revival of the 'Global Enforcer' Approach in Order? *Queen Mary Law Journal* [online]. 2021, roč. 2, č. 96, s. 96-120 [cit. 22.08.2024]. DOI: 10.26494/QMLJ3942.
32. KERSTEN, M. Calls for Prosecuting War Crimes in Syria are Growing. Is International Justice Possible? *Washington Post* [online]. 2016 [cit. 24.08.2024]. Dostupné na: https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/10/14/calls-for-prosecuting-war-crimes-in-syria-are-growing-is-international-justice-possible/.
33. LANGER, M, EASON, M. The Quiet Expansion of Universal Jurisdiction. *European Journal of International Law* [online]. 2019, roč. 30, č. 3, s. 779-817 [cit. 15.08.2024]. DOI: 10.1093/ejil/chz050.
34. LATTIMER, M., MOJTAHEDI, S., TUCKER, L. *A Step towards Justice: Current Accountability Options for Crimes under International Law Committed in Syria* [online], 2015 [cit. 24.08.2024]. Dostupné na: https://www.refworld.org/reference /annualreport/idmc/2015/en/108193.
35. LEWIS, A., SAFTY, S. Arab League Readmits Syria as Relations with Assad Normalise. *Reuters* [online], 2023 [cit. 04.04.2024]. Dostupné na: https://www.reuters. com/world/middle-east/arab-league-set-readmit-syria-relations-with-assad-normalise-2023-05-07/.
36. MADLIAK, Jozef a kol.: *Trestné právo hmotné I. Všeobecná časť*. Banská Bystrica: Belianum, 2015.
37. MENCEROVÁ, I. a kol.: *Trestné právo hmotné. Všeobecná časť*. Šamorín: Heuréka, 2013.
38. MALANCZUK, P. *Akehurst's Modern Introduction to International Law*. 7. rev. vyd. London, New York: Routledge, 1997.

39. MASSIMINO, I. *The ICC and In-Absentia Proceedings: Finding a Response to the Difficulties of Executing Arrest Warrants* [online], 2024 [cit. 26.10.2024]. Dostupné na: https://esil-sedi.eu/esil-reflection-the-icc-and-in-absentia-proceedings-finding-a-response-to-the-difficulties-of-executing-arrest-warrants/.
40. MCGONIGLE LEYH, B. Using Strategic Litigation and Universal Jurisdiction to Advance Accountability for Serious International Crimes. *International Journal of Transitional Justice* [online]. 2022, roč. 16, č. 3, s. 363-379 [cit. 13.08.2024]. DOI:10.1093/ijtj/ijac020.
41. MELONI, CH., CRIPPA, M. State-run Torture in Syria: The First Trial Worldwide on International Crimes by the Assad Regime Opens before German Courts. *Criminal Justice Network* [online], 2020 [cit. 27.07.2024]. Dostupné na: https://criminaljusticenetwork.eu/en/post/state-run-torture-in-syria-the-first-trial-worldwide-on-international-crimes-by-the-assad-regime-opens-before-german-courts.
42. OHCHR. ICJ Rejects Belgian Arrest Warrant for Foreign Minister of Democratic Republic of Congo. *OHCHR* [online], 2009 [cit. 20.08.2024]. Dostupné na: https://www.ohchr.org/en/press-releases/2009/10/icj-rejects-belgian-arrest-warrant-foreign-minister-democratic-republic.
43. OHCHR. Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic. In: *United Nations Human Rights Council* [online] [cit. 22.08.2024]. Dostupné na: https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/iici-syria/independent-international-commission.
44. O'KEEFE, R. Universal Jurisdiction: Clarifying the Basic Concept. *Journal of International Criminal Justice* [online]. 2004, roč. 2, č. 3, s. 735-760 [cit. 20.08.2024]. DOI: 10.1093/jicj/2.3.735.
45. PETIT, F. Syrian Trial: What to Learn from this First Default Judgment. *Justice Info* [online], 2024 [cit. 27.07.2024]. Dostupné na: https://www.justiceinfo.net/en/132689-syrian-trial-learn-first-default-judgment.html.
46. RIKKELMAN, F., STREIFF, H. Syrian Regime Crimes on Trial in The Netherlands. *Just Security* [online], 2023 [cit. 27.07.2024]. Dostupné na: https://www.justsecurity.org/90225/syrian-regime-crimes-on-trial-in-the-netherlands/.
47. SENNETT, E., OWEIS, K. Inside the Years-Long Fight to Arrest Ex-Governor of Syria's Deir Ezzor. *The National* [online], 2024 [cit. 17.08.2024]. Dostupné na: https://www.thenationalnews.com/news/us/2024/07/19/inside-the-years-long-fight-to-arrest-ex-governor-of-syrias-deir-ezzor/.
48. THE INSTITUTE OF INTERNATIONAL LAW. *Resolution on Universal Criminal Jurisdiction with Regard to the Crime of Genocide, Crimes against Humanity and War Crimes* [online], 2005 [cit. 17.08.2024]. Dostupné na: https://www.idi-iil.org/app/uploads/2017/06/2005_kra_03_en.pdf.
49. THE INTERNATIONAL FEDERATION FOR HUMAN RIGHTS. UJAR 2024: An Uneven Expansion of Universal Jurisdiction. *International Federation for Human Rights* [online], 2024 [cit. 15.08.2024]. Dostupné na: https://www.fidh.org/en/issues/international-justice/universal-jurisdiction/ujar-2024-an-uneven-expansion-of-universal-jurisdiction.
50. TRIAL INTERNATIONAL. Former Syrian Vice President Rifaat al-Assad will Stand Trial in Switzerland on Charges of War Crimes and Crimes against Humanity. *TRIAL International* [online], 2024 [cit. 27.07.2024]. Dostupné na: https://trialinternational.org/latest-post/former-syrian-vice-president-rifaat-al-assad-will-stand-trial-in-switzerland-on-charges-of-war-crimes-and-crimes-against-humanity/.

51. TIRYAKI, S.. Principle of Non-Refoulment and its Limits in the context of Conflicts in Syria and Ukraine. *Balkan Social Science Review* [online]. 2024, roč. 23, č. 23, s. 353–71. Dostupné na: https://doi.org/10.46763/BSSR242323353t.
52. UNITED NATIONS. Russia, China Block Security Council Referral of Syria to International Criminal Court. *UN News* [online], 2014 [cit. 27.07.2024]. Dostupné na: https://news.un.org/en/story/2014/05/468962
53. UNITED NATIONS. The IIIM. *International, Impartial and Independent Mechanism to Assist in the Investigation and Prosecution of Persons Responsible for the Most Serious Crimes under International Law Committed in the Syrian Arab Republic since March 2011* [online] [cit. 22.08.2024]. Dostupné na: https://iiim.un.org/.
54. UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. *Resolution Adopted by the General Assembly on 21 December 2016* [online], 2017 [cit. 27.07.2024]. Dostupné na: https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n16/462/01/pdf/n1646201.pdf.
55. VINCOUR, N., MOENS, B. The EU Wants to Deport Migrants. It Needs the Help of Syria's Assad. *POLITICO* [online], 2024 [cit. 29.10.2024]. Dostupné na: https://www.politico.eu/article/eu-migration-deportation-syria-bashar-assad-refugees-italy-giorgia-meloni-far-right-anti-immigrant-parties/.
56. WILLSHER, K. French Court Finds Three Syrian Officials Guilty of Crimes Against Humanity. *The Guardian* [online], 2024 [cit. 27.07.2024]. Dostupné na: https://www.theguardian.com/world/article/2024/may/24/french-court-finds-three-syrian-officials-guilty-of-crimes-against-humanity.
57. WILLSHER, K. French Court Issues Arrest Warrant for Bashar al-Assad for Complicity in War Crimes. *The Guardian* [online], 2023 [cit. 27.07.2024]. Dostupné na: https://www.theguardian.com/world/2023/nov/15/french-court-arrest-warrant-bashar-al-assad-crimes-against-humanity-syria.
58. 30/1947 Zb. - Vyhláška o chartě Spojených národů a statutu Mezinárodního soudního dvora, sjednaných dne 26. června 1945 na konferenci Spojených národů o mezinárodní organisaci, konané v San Francisku. *SlovLex* [online], 1947 [cit. 22.10.2024]. Dostupné na: https://www.slov-lex.sk/ezbierky/pravne-predpisy/SK/ZZ/1947/30/.
59. 65/1954 Zb. - Vyhláška o Ženevských dohovoroch zo dňa 12. augusta 1949 na ochranu obetí vojny. *SlovLex* [online],1954 [cit. 22.10.2024]. Dostupné na: https://www.slov-lex.sk/ezbierky/pravne-predpisy/SK/ZZ/1954/65/19541231.
60. 621/2003 Z.z. - Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky o prijatí Dohovoru Organizácie Spojených národov proti nadnárodnému organizovanému zločinu. In: *SlovLex* [online], 2003 [cit. 22.10.2024]. Dostupné na: https://www.slov-lex.sk/ezbierky/pravne-predpisy/SK/ZZ/2003/621/.
61. Code of Crimes against International Law (Völkerstrafgesetzbuch – VStGB). *Federal Office of Justice* [online], 2002 [cit. 22.10.2024]. Dostupné na: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_vstgb/englisch_vstgb.html.
62. LOI n° 2010-930 du 9 août 2010 portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale (1). *Légifrance* [online], 2010 [cit. 22.10.2024]. Dostupné na: https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000022681235

KONTAKTNÉ ÚDAJE AUTOROV
JUDr. Sylvia Tiryaki, PhD.
ORCID: https://orcid.org/0009-0008-8709-7269
Odborný asistent
Bratislavská medzinárodná škola liberálnych štúdií (BISLA)
Grösslingová 53, 811 09 Bratislava
Telefónne číslo: +421 910 102 762
E-mail: tiryaki@bisla.sk

JUDr. Lukáš Mareček, PhD.
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-7212-676X
Odborný asistent
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Katedra medzinárodného práva a medzinárodných vzťahov
Šafárikovo nám. č. 6, P.O.BOX 313, 810 00 Bratislava
Telefónne číslo: +421 2 9012 2013
E-mail: lukas.marecek@flaw.uniba.sk

DILEMMAS OF THE JUDICIAL ENFORCEMENT PROCEDURE REGARDING THE DECISIONS ON THE CONTACT RIGHTS BETWEEN THE CHILD AND THE NONCUSTODIAL PARENT IN HUNGARY

DILEMY SÚDNEHO EXEKUČNÉHO KONANIA TÝKAJÚCE SA ROZHODOVANIA O PRÁVACH NA STYK DIEŤAŤA S RODIČOM, KTORÉMU NEBOLO DIEŤA ZVERENÉ DO OSOBNEJ STAROSTLIVOSTI V MAĎARSKU

***Nelli Varga*[1]**

https://doi.org/10.33542/SIC2025-1-14

ABSTRACT

Until 28 February 2020, the enforcement of the contact was the responsibility of the guardianship authorities, and the detailed rules were laid down in Government Decree 149/1997 (IX. 10.) on guardianship authorities and child protection and guardianship procedure in Hungary. The enforcement of contact decisions was transferred from the competence of the guardianship authorities to the competence of the courts, and the rules of procedure were transferred to Act CXVIII of 2017 on the Rules Applicable to Civil Non-Contentious Proceedings in Courts and Certain Non-Contentious Proceedings in Courts. The legislation, which has been in force for more than four years, has highlighted a number of issues that the legislator or the law enforcer will need to revisit in the future. The study highlights some of these problems and controversial issues, both at the level of legislation and in practice, in order to draw attention to the neuralgic points of the enforcement of the contact decision and the need for reflelxion. The main questions of the research are: which authority is competent to enforce the parent-child contact agreement, what are the shortcomings of the current legislation in Hungary, how to ensure the best interests of the child in the enforcement procedure, is enforcement the only way to ensure contact, what alternative solutions are available to ensure that the contact between the uncustodial parent and child is in the best interests of the child.

ABSTRAKT

Do 28. februára 2020 bol výkon styku v kompetencii opatrovníckych orgánov a podrobné pravidlá boli stanovené vo vládnom nariadení č. 149/1997 (IX. 10.) o opatrovníckych orgánoch a postupe pri ochrane a opatrovníctve detí v Maďarsku. Výkon rozhodnutí o styku bol presunutý z právomoci opatrovníckych orgánov do právomoci súdov a procesné pravidlá boli presunuté do zákona CXVIII z roku 2017 o pravidlách platných pre občianske nesporové konanie na súdoch a niektoré nesporové konania na súdoch. Právna úprava, ktorá je účinná už viac ako

[1] Dr., PhD., University of Debrecen, Faculty of Law, Debrecen, Hungary
Univerzita v Debrecíne, Právnická fakulta, Maďarsko.

štyri roky, poukázala na viaceré otázky, ku ktorým sa zákonodarca alebo vykonávateľ práva bude musieť v budúcnosti vrátiť. Štúdia poukazuje na niektoré z týchto problémov a sporných otázok, a to tak na úrovni právnych predpisov, ako aj v praxi, s cieľom upozorniť na neuralgické body výkonu rozhodnutia o styku a potrebu reflexie.Hlavnými otázkami výskumu sú: ktorý orgán je príslušný na výkon dohody o styku rodiča s dieťaťom, aké sú nedostatky súčasnej právnej úpravy v Maďarsku, ako zabezpečiť najlepší záujem dieťaťa v konaní o výkon rozhodnutia, či je výkon rozhodnutia jediným spôsobom zabezpečenia styku, aké alternatívne riešenia sú k dispozícii na zabezpečenie toho, aby bol styk medzi rodičom, ktorý nemá dieťa v starostlivosti, a dieťaťom v najlepšom záujme dieťaťa.

I. INTRODUCTION

The regulation on the relationship and the contact rights between the child and its noncustodial parent, as well as the enforcement of the decisions in this regard, are often the subject of disputes between the parents who have terminated their relationship. In many cases, the lack of agreement on the contact and visitation rights between the parent and the child is the 'Achilles heel' of a divorce by mutual consent. Judicial practice shows the tendency that in the recent years has been that in addition to the biweekly continuous visitation over the weekend, the seperated parents insist on the extensive contact rights during the weekdays as well, that requires detailed regulation of the contact rights.

There have been numerous factors that have contributed to the growing importance of contact law in recent decades.[2] For instance, social changes made it easier for the people in this fast-paced world to terminate their former relationships and enter into a new relationship, while the parents who live seperately, wish to spend almost as much time with their child as the parent who actually lives with the child and who was granted custody (custodial parent) and also give voice to their presumed rights.

Whether it is marriage or a civil partnership, when the parents separate, the child is forced to „bear the loss" of one of its parents, and only proper communication and cooperation between the parties can reduce the trauma suffered by the child. When there is a breakdown or interruption of the dialogue between the parents, and the parties are no longer able to cooperate whith respect to the best interests of the child, then the enforcement of the decision on contact rights takes place, that often viewed as the „hotbed of power games". The question may arise in these cases, when there is no longer any or adequate communication between the parties, whether the enforcement of the contact decision is the only way to remedy the problems. In my opinion, the legally formalized procedure for the implementation of a decision may not be able to restore dialogue and cooperation between the parties, what is more, it may even deepen the tension between the parties, in whixh case the child is the one who really suffers. The issue of the contact rights between the noncustodial parent and the child is not necessarily solved with the termination of the relationship between the parents, as with the regulations on the contact between the parent(s) and the child, it accompanies the child's minor years.

The law, regulation, and enforcement of contact rights have come a long way in the development of the Hungarian legal system and over time have partly adapted to the trends of European development. The narrow-minded regulation adopted in the socialist era considered

[2] SZEIBERT, O: Contact rights of the child and the noncustodial parent, with special regard to the practice of the Constitutional Court and the Ombudsman of Hungary (*Kapcsolattartás a gyermek és a különélő szülő között, különös tekintettel az alkotmánybírósági és ombudsmani gyakorlatra)* In: KESERŰ, Barna Arnold – KŐHIDI, Ákos, *Tanulmányok 65. éves Lenkovics Barnabás tiszteletére*, Budapest-Győr, Eötvös József Könyv-és Lapkiadó Bt. – Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kara, 2015. 471-472.

the parent and the child as objects, and regulated the right of contact only as visitation rights.[3] Originally, in terms of terminology, the term „visitation" has also appeared in the regulation of the Family Act of 1952[4], until 1986, when it was amended, and visitation was replaced by the term "contact rights".[5] Contact was regulated as a the right of the child as a result of Hungary's accession to the 1989 New York Convention on the Rights of the Child. [6]

It is not only the right, but also the duty of the noncustodial parent to maintain contact with his or her child, while the child has the right to maintain a personal and direct relationship with his or her noncustodial parent. [7] The substantive legal provisions concerning contact are laid down in the Family Law Book of Act V of 2013 on the Civil Code (hereinafter: the Civil Code), and in Government Decree No. 149/1997 (IX.10) on the guardianship authorities and the child protection and guardianship procedure (hereinafterreferred to as: Gyer.). The implementation of the contact rights belonged under the competency of the guardianship authorities until February 28, 2020, and its detailed rules could be found in Gyer. From March 1, 2020, the enforcement of decisions on contact rights has been transferred from the competence of the guardianship authorities to under the jurisdiction of the courts. The rules of the procedure for the enforcement of decisions concerning the contact rights of a child have been transposed from Gyer. to the Act CXVIII of 2017 on the regulations applicable in civil non-litigation court procedures and certain non-litigation court proceedures (hereinafter referred to as: Bnptv.).[8]

This change of competence is has not precedent in Hungarian legal history, as before November 1, 1997, the courts used to have jurisdiction to enforce a court-regulated contact, regarded as the implementation of a specific act or conduct according to the general rules on judicial enforcement. The justification for the amendment of the Bnptv. only briefly explains why the change of competence became necessary with regard to the implementation of the decisions on contact rights. According to it, in order to be able to enact more effective decisions with enhanced procedural guarantees on the enforcement of contact right decisions, the Proposal would transform the procedure currently falling within the competence of the guardianship authorities into civil non-litigation court procedures within the jurisdiction of courts.[9] As a result of the change of jurisdiction, the court enforces the relationship decision in all cases, regardless of whether the underlying decision was made by the guardianship authority[10] or the court, while the court has jurisdiction to regulate parent-child contact only if a divorce or child custody litigation is pending between the parties.[11]

The extensive regulations that are in force for four years now have shed light on several issues that the legislation or the legal practice is going to need to reflect on in the future. The study highlights some of the problems and controversies that arise at the level of legislation and

---

[3] Section 93. (1) of the Act IV of 1952 on the Family, Marriage and Guardianship (hereinaftre referred to as: Csjt.) (original text).

[4] Decree 1/1974 (VI. 27.) of the Minister of Education on the guardianship procedure.

[5] Section 33 of the Act IV of 1986.

[6] Act XXXI. of 1995.

[7] Section 4:178 (1)-(2) of the Civil Code.

[8] HÁMORI, A: On the change of competence in the implementation of the contact decision and the difficulties in replacing the ongoing contact - in the context of a case (A kapcsolattartásra vonatkozó határozat végrehajtásában bekövetkezett hatáskör-változásról, valamint a folyamatos kapcsolattartás pótlásának nehézségeiről - egy jogeset kapcsán) In: Családi Jog, 2020/4., 26.

[9] Justification of the Act CXXVII of 2019 on the Amendment of Certain Acts in Relation to the Establishment of One-Degree District Offices.

[10] For more information on the guardianship procedure, see MENTUSZNÉ TERÉK, I: Legal and non-legal means of implementing contact in the work of guardianship authorities, (A kapcsolattartás végrehajtásának jogi és nem jogi eszközei a gyámhatósági munkában) In: Családi Jog, 2012/2, 18-27.

[11] Section 4:181 (1) of the Civil Code.

in case law, without claiming to be exhaustive, in order to draw attention to the neuralgic points of the implementation of the decisions on contact, and the need for reflection.

The purpose of this study is to review the changed Hungarian rules on the enforcement of parent-child contact orders, both in Hungarian law (bearing in mind that the author is primarily engaged in research on Hungarian law) and in the law of some European countries, and to compare these provisions.

The main questions of the research are: which authority is competent to enforce the parent-child contact agreement, what are the shortcomings of the current legislation in Hungary, how to ensure the best interests of the child in the enforcement procedure, is enforcement the only way to ensure contact, what alternative solutions are available to ensure that the contact between the uncustodial parent and child is in the best interests of the child. In addition to analysis of the legal literature, legislation, the study uses the comparative and analytical method and the author draws on her own experience as a civil law judge. The study does not deal with the implementation of cross-border contacts within the European Union as regulated by the Brussels IIb Regulation.

II. CONTACT DECISION SERVING AS GROUNDS FOR ENFORCEMENT PROCEDURE IN HUNGARY

The conduct of the new non-litigation procedure for the enforcement of the contact decision is greatly influenced by the regulation of the contact between the two parties.[12] Only a decision that clearly and unambiguously defines the rights and obligations of the parties with regards to contact rights shall be enforceable. Therefore, the responsibility of the bodies involved in jurisdiction by drafting the contact decision - guardianship authorities, courts - is substantial, they must be especially careful to make an enforceable decision as a result of the procedure, and that the decision or settlement shall include all the issues required by law.[13] The decision made or the settlements formulated based on the statements of the parties' shall also contain the detailed rules in an enforceable manner, without any shortcomings. In this case, the saying that the devil lies in the details is especially true. Some minor shortcomings in the decision could trigger a chain of conflicts between the parties, where children would suffer the most. The procedure for the implementation of the decision on contact shall not constitute a new procedure for the regulation of contact, in this procedure it is not possible to examine substantive legal issues or to amend the original decision. The procedure is limited to whether or not the parties have complied with the decision on which the contact is based .

The decision on contact shall include the frequency and duration of continuous, intermittent, or supervised contact, the place, time and, manner of handing over or returning the child, rules on taking the child abroad, handing over and returning the child's personal documents, medicines, the designation of persons involved in the receipt or the transfer, the obligation to provide information on circumstances preventing contact, the procedure for compensating for missing contact, the rules for contact without meeting in person, certain issues of bearing the costs of taking the child away, and legal consequences of non-compliance.[14] The court or guardianship authority shall decide on the contact rights taking into account the age, the state

[12] For more information, see REIDERNÉ BÁNKI, E: Some problematic issues of contact maintenance, (A kapcsolattartás néhány problematikus kérdése), In: Jogtudományi Közlöny, 2005/1, 25-37.

[13] See further in BARZÓ, T: Civil and criminal consequences of parental conducts hindering the exercise of contact rights of the noncustodial parent, (A különélő szülő kapcsolattartási jogát ellehetetlenítő szülői magatartás polgári jogi és büntetőjogi következményei) In: Miskolci Jogi Szemle, 2019/2., 85.

[14] Section 29/A. (1) of the Gyer., see also Section 4:181. (3) of the Civil Code.

of health, and the living conditions of the child, the personal circumstances of the parents, and has to take into consideration the opinion of the child with a sound judgment.[15]

In practice, it parents often deviate from the decision of the guardianship authority, the court or from a court-approved settlement that govern the rules of contact, so their own contact rules are developed over the years, then later they initiate an enforcement procedure for the non compliance with these rules. Article 22/A. (1) of the Bnptv. makes it clear for the judicature that only the decision of the court or the guardianship authority can be enforced, i.e. the practice developed later between the parties that differs from what is contained in the official decision is not enforceable. Any parent who has a legal interest in this manner may file a request to change the rules of contact according to Article 4:181. (4) of the Civil Code.

Another typical issue that appears in the judicial practice is that the decision on contact rights does not formulate the exact location of the handover, the persons involved in the handover, the rules of the handover and the return of the child's documents, clothing, medicines, the rules on the notification if any circumstances prevent the contact, any forms and duration of contact outside of personal visitation, or the arrangements for reschedule missed contact occasions. In the latter case, copying the wording of the Civil Code,[16] or wording that says that " if the contact did not take place for reasons not attributable to the obligee must be repeated at the next appropriate time", is not satisfactory as it does not specify the next appropriate date to replace the contact.

Deciding whether the replacement of a contact arranged for a fixed period is possible can become a source of controversy, especially if the school break that is concerned has already passed. In my opinion, in such cases the contact arranged for a fixed period can no longer be replaced, because the purpose of the contact can no longer be realized, as the child already has to go to kindergarten or school. Anyway – although it is not prescribed *expressis verbis* in the Civil Code – contact arranged for a fixed period is designated for spending time together with the child for a longer period, especially during periods of educational breaks and multi-day holidays.[17] The Gyer. expressly declared that in the case of contact arranged for public holidays, it was not possible to replace the missed contact,[18] from what it could be inferred that the contact on educational breaks may be replaced if it is missed for reasons not attributable to the obligee parent. However, after the school break, it is rather difficult to arrange the missed contact in such a way as to ensure a longer period of cohabitation for the noncustodial parent with his or her child. This uncertain situation was resolved by the Constitutional Court's Decision 30/2021 (XII.1.) AB, which annulled the Section 30 (5) of the Gyer, since it excluded the possibility of making up for contact on public holidays. The explanatory memorandum stresses that the decision does not constitute a position; it is always for the legislator to decide in the specific case whether it is appropriate to provide for the replacement of contact.

Related to the content of the decisons on the contact rights is whether it is possible to enforce a decision if the parents agreed on joint parental custody, especially if shared parenting takes place as well. In the case of joint custody, typically, the domicile of the child is atone parent, while in the case of shared parenting, parental supervision is also shared physically, as the child spends the same amount of time with one parent as the other. In the case of legal joint custody, it is possible for the parents to regulate the issue of contact rights even in the case of joint custody, although it is not stipulated as obligatory by the Civil Code.[19] However, in the case of

[15] Section 4:181. (2) of the Civil Code.
[16] Section 4:182. of the Civil Code.
[17] Section 4:180. (1) of the Civil Code.
[18] Section 30. (5) of the Gyer.
[19] Opinion of the New Civil Code Advisory Board.

shared parenting custody, there is no contact and therefore no place for the enforcement of contact.

III. PROCEDURE FOR ENFORCING THE DECISIONS ON CONTACT RIGHTS IN HUNGARY

The contact may be enforced if the provisions of the decision of the court or the guardianship authority on the contact rights, or the settlement agreement approved by the court or the guardianship authority are violated.[20] The court shall issue a court order for the enforcement of the decision on the contact rights without issuing an enforcement order. An important guarantee of the effectiveness of enforcement is the rule that an appeal against the court order does not have auspensory effect.[21]

In this way, it is possible to enforce the decision not only in the event of missing regular and fixed-period contact, but also if the rules on supervised contact, electronic mailing, telephone contact, post and parcel delivery are breached.

It is a significant difference from the previous regulation that while the Gyer. provided the enforcement of contact rights in the event of self-fault or threatening behaviour,[22] in the non-litigation court procedure it is possible if the applicant wrongfully fails to comply with the decision.[23] It is also a notable difference in the procedures belonging to the competence of guardianship authorities that while previously the guardianship authority had the opportunity to „fine-tune" the contact regulations and, if necessary, make minor ammendments to the incomplete regulations, in this regard, to determine the exact place of receipt, redefine the distribution of holidays, according the current act on non-litigation court proceduers the change of the child contact right regulations is possible only in litigation.

In the litigation, the district court that has jurisdiction based on the child's place of residence acts,[24] while regarding the costs of the procedure subject-specific suspension of payment of costs prevail.[25] Legal representation is not mandatory in the proceedings, it is possible for the parties to have legal representation. In such a case, the power of attorney granted to the legal representative in the main proceedings – contrary to what is stipulated in Section 63 (4) of the Civil Procedure Act CXXX of 2016 – does not cover enforcement proceedings concerning contact rights, since the proceedings are considered non-litigious proceedings and Bnptv. does not expressly stipulate on it.[26]

The procedure is divided into two stages, and in the first stage, the court examines the violation of the provisions of the contact decision on the basis of substantive law. If the violation is found, the court will order the enforcement.[27] At this stage, the adverse legal consequences are not yet applicable, the court will only decide whether to order or refuse the enforcement. In the former case, it calls on the applicant to notify the court within 15 days of the voluntary performance or non-performance of the enforcement.

1. The Applicants

Pursuant to the law, the enforcement of the decision on contact can be requested by both the person who is entitled to it,[28] and the one who is obliged to contact according to the Civil

[20] Section 22/A. (1) of the Bnptv.
[21] Section 22/A. (1) of the Bnptv.
[22] Section 33. (2) of the Gyer.
[23] Section 22/B. (4) of the Bnptv.
[24] Section 22/A. (3) of the Bnptv.
[25] Section 3. (1) g) of the Act CXXVIII. of 2017.
[26] Opinion of the The Workshop of the Hungarian Regional Court Officials'.
[27] Section 22/C. (2) of the Bnptv.
[28] E.g. grandparent, brother, parent's brother, parent's spouse.

Code.[29] However, obviously only that person is entitled to request the execution of the decision, for whom the decision contains a provision. In practice, the parents are primarily in the position of the applicant, but other persons that are entitled or obliged to contact may also be, for example, grandparents, provided that they are included in the guardianship decision.

2. Deadline for submission of the application

The request must be made within 30 days of the breach of the decision on contact rights or from the day when the applicant becomes aware of it. In case of the replacement of a missed contact, the deadline shall be calculated from the expiry of the nearest appropriate date established for the replacement of the contact. [30]

In connection with this section of the Act, the problem of interpretation arises as to whether, in this case, it is necessary to wait for the nearest appropriate date, that may be within six months, and to calculate the 30-day deadline from there. Or, in the event of a breach of the contact decision, it is not required to wait for the date of replacement pursuant to the regulations of the decision, but enforcement can be requested immediately in the event of an alleged breach of the decision. The former could provide grounds for a misuse and would not be in the best interests of the minor child either, so I agree with the latter interpretation.

3. Contents of the application

A Bnptv. prescribes the contents of the application, that includes, inter alia, a firm, unambiguous application for ordering enforcement, and it has to describe the the conduct or omission that constututed the breach of contact rights, or any other activity or omission that prevented or interfered with the contact rights. [31]

The court may, on the grounds of the unambiguous request, determine what sort of action can be requested by the applicant from what is stipulated in Section 22/C (2) a-c) of the Bnptv. That is, in addition the order of enforcement, the applicant, in each case, shall request one of the following:

(a) upon receipt of the order, the due contact shall be complied at the time and in the manner specified in the decision,

(b) the replacement of a contact that was missed for reasons not attributable to the person entitled to contact shall take place at the nearest appropriate time, but at least within six months, until the indicated final date for replacement, or

(c) if there have been other obstacles that interfered with the contact that cannot be attributed to the person entitled to it, ensure the uninterrupted contact with the child once the obstaclehas been removed.

If the applicant requests the reimbursement of costs, a firm request for it shall also be submitted with the indication of the exect amount of the costs occured.

4. The order of enforcement - the first stage of the procedure

4.1. Attributability

The central issue examined by the courts in ordering the execution of the contact is the attributable conduct of the applicant. Previously, during the procedure that fell within the competence of the guardianship authority, the existence or absence of self-fault had to be examined on a case-by-case basis by the guardianship authority, the exact content element and concept of which was not defined by law.

[29] Section 22/A. (2) of the Bnptv.
[30] Section 22/B. (3) of the Bnptv.
[31] Section 22/B. (1) f)-g) of the Bnptv.

The proceeding that currently belongs within the jurisdiction of the court shall be initiated if the person entitled or obliged to contact wrongfully fails to fulfill his/her contact obligation within the deadline, fails to replace the missed contact within the time stipulated in the court decision, or, without any reasonable cause, obstructs or otherwise interferes the appropriate, uninterrupted contact with the child. [32]

The definition of the act regarding the criterion of attributability, is of concern from a codificational perspective, as it uses a substantive law concept in an act of procedural law, while the concept of self-error also appears in the application of legal consequences.[33]

When including the concept of attributability, the aim of the legislator could presumably have been for the court to make a decision based on the substantive laws as far as the execution of contact rights is concerned, and to apply the rules of attributability as it is stipulated in the Civil Code.[34]

According to Section 1:4. (1) of the Civil Code, unless it is stipulated otherwise by this Act, in any civil law relations one shall act as it is reasonably expected in the particular situation. The violation of this standard of conduct is the attributability.[35] Legal practice refers to attributability as a measure of responsibility that focuses on human behavior and its influence, that effectively combines the two basic principles of responsibility: subjective and objective responsibility. Attributability is not a concept that is purely based on individual fault, but it measures the given behavior from an objective perspective of social expectations, therefore, it is „objectified" to a certain degree.[36]

The conceptual scope of attributability is broader than self-fault, since the latter basically constitutes a negligent conduct, whereas, as described above, attributability is, in a sense, an objectified category of liability.

Consequently, the scope and subject of the investigation in the proceedings for the enforcement of the contact decision are wider than before the Guardianship Office. This also comes with the consequence that the court has to carry out an extensive evidentiary procedure when ordering enforcement.

4.2. The personal hearing and the evidentiary procedure

The court shall, if necessary, hold a hearing if about the enforcement of the decision. [37] The personal hearing is obviously a forward-looking tool and it helps to restore communication between the parties. It is unfortunate that in court proceedings, it is not possible to make minor amendments to an existing decision on the basis of a consensual declaration based on the intent by the parties, instead another guardianship or court proceeding shall be initiated. From 1 January 2021, if the court has decided on the issue of contact, in subsequent contact matters regulated by the court, it is within the jurisdiction of the court to amend the contact rights, regardless of the elapsed time.[38] However, a slight modification of the original decision by consensual declaration of intent based on the consensus of the parties would in many cases also serve the best interests of the minor child. Even small clarifications and changes can fill the

[32] Section 22/B. (4) of the Bnptv.

[33] Section 22/D. § (2) of the Bnptv.

[34] A contrary opinion is represented by Erika Harmat and Balázs Völcsey, according to whom the concept of attributability used in property law cannot be identified with the attributability in family law, since in these cases the subjective life situation of the given parent must always be taken as a point of reference. See in: HARMAT, Erika – VÖLCSEY, Balázs: New non-litigious procedure in the competency of courts: procedure for the enforcement of a contact decisions (Új nemperes eljárás a bíróságok hatáskörében: a kapcsolattartásra vontkozó határozat végrehajtása iránti eljárás), In: Család Jog, 2020/1. 5.

[35] EÖRSI, Gy – GELLÉRT, Gy (ed.): A Polgári Törvénykönyv magyarázata, KJK, Budapest 1981., 31.

[36] Opinion of the The Workshop of the Hungarian Regional Court Officials'.

[37] Section 22/C. (1) of the Bnptv.

[38] Section 4:181. (4) of the Civil Code.

parties with satisfaction and could be a cure for the problems that arise. The court may also order an evidentiary procedure that is deemed necessary ex officio of its own intent. The court shall also adopt its decision in a priority proceeding.[39] The legislator introduced this procedure as a priority proceeding in 16 July 2020, justified on the grounds that the increased protection of the interests and rights of the child could be achieved if the enforcement was ordered as soon as possible. [40] However, the requirement of priority in a procedure that requires a rather extensive evidentiary procedure, where a forensic expert is also assigned, is not really feasible.

4.3. Expression of the minor's independent will

The cornerstone of enforcement matters is the expression of the independent will of children over the age of 14. During the enforcement of a contact decision the parent raising a child frequently claim that the child did not want to maintain contact, did not want to meet with the noncustodial parent, and this was the reason why the contact had been missed. It is easy to see that in the case of few years old child, this should not be enough grounds for a reasonable objection, but the situation is much more complicated in the case of a child in possession of his sound judgment.

It is the obligation of the custodial parent that raises the child to prepare it to contact with the other parent during his or her parenting activities. The Civil Code itself also stipulates that the parent or other person that parents the child is obliged to ensure the uninterrupted right to contact.[41] It proves the parent's inability to fulfill his or her duties if he or she tunes the child against the other parent, influences them, and thus prevents the realization of an uninterrupted contact.[42]

In these cases it is rather difficult to determine to what extent this decision is it the will of the parent raising the child and to what extent it is the child's independent decision and expression of will. However, in the case of a child who has reached the age of 14 or is in possession of his or her sound judgment, the influence of the parent raising the child alone may not influence the child's decision as to whether or not to meet his or her separated parent. At this age, other motivations, impulses, influences, meetings friends, weekend programs can also play a role in making a decision. Concludingly, it can be seen that it is quite complicated to decide to what extent a minor child who has reached the age of 14 or is in possession of his or her judgment has made the independent declaration of will not to meet his or her noncustodial parent. Judging this in a non-litigious proceeding, where even a personal hearing is not mandatory, is not an easy task.

Under the UN Convention on the Rights of the Child, the views of the child, in accordance with his or her judgement, shall be taken into account in matters affecting him or her.[43] In the case of a minor with limited legal capacity who has reached the age of 14, it is difficult to get him/her to meet his/her noncustodial parent against his or her will. The question arises as to what extent in this case the child's conduct can be attributed to the parent's conduct and when can the parent caring for the child be fined during the execution of the contact. According to the opinion adopted by the Workshop of the Hungarian Regional Court Officials' in February 2020, contact is a tripolar legal relationship in which, in addition to the person entitled to contact, the child himself or herself can also be considered as an obligee. However, in proceedings, only the attributability of the applicant can be examined as a condition for ordering enforcement. The grammatical interpretation of the law also supports this, since the law does

[39] Section 22/C. (1) of the Bnptv, in force since July 16, 2020.
[40] Justification of the Bnptv.
[41] Section 4:178. (1) of the Civil Code.
[42] BH 2017.123.
[43] Article 12. (5).

not consider the child to be a party to the proceedings because it consistently mentions the minor child of the parties as "child".

If the contact is missed due to the expression of the will of a child who has reached the age of 14, the court shall suspend the proceedings for the enforcement of the contact decision, provided that the disputing parites engage in mediation by their request or by the order of the court or the obligee and the obligor requests the court or guardianship authority to change, restrict or terminate the right to contact. [44]

4.4. Order of enforcement or rejection of the application

If, during the proceedings, the court finds that the applicant has violated the provisions of the contact decision, the enforcement shall be ordered. At the same time, in the enforcement order decision, the court shall issue an injunction to the applicant to comply with the contact decision in accordance with the time and in the manner specified in the contact decision, or to ensure and indicate the final date for replacement or, if there was another obstacle to the contact that cannot be attributed to the person entitled to the contact, ensure uninterrupted contact with the child after the reason for obstacle has been terminated.[45] If the conditions for ordering enforcement are not met, the court will decide to reject the application. [46]

In the enforcement order, the court shall warn the respondent of the legal consequences of failing to comply with the injunction of the court through the fault of his own. [47] At the same time, the court must send the order to the applicant with a request to notify the court of its execution or non-execution within 15 days of the expiry of the time limit set for the voluntary execution. [48] The law does not prescribe the legal consequences for the applicant's failure to comply with this notification obligation, nor does it contain an express indication as to whether the self-fault on the respondent's side shold be in any way considered or recorded. From the grammatical interpretation of the legislation, it can be concluded that the legislator only requires a statement from the applicant as to whether or not the voluntary performance has taken place. It is advisable for courts to request the applicant to indicate it in its notificaton whether the respondent has failed to perform the court order voluntarily through no fault of his or her own, or due to reasons beyond his or her control. The application of additional legal consequences in the second stage of the procedure is possible only if the performance was not due to the respondent's own fault.

5. Legal consequences - second stage of the procedure

In the event of non-fulfillment through no fault of own, the court shall issue a special order to the guardianship authority to promote the respondent's performance with the involvement of the family and child welfare institutions, it may impose fines, if the rules of contact are violated regularly or repeatedly, it may order the transfer of the child with the involvement of the police, may insctruct the guardianship authority for the purpose of settling parental responsibility or to initiate a lawsuit to grant child custody to a third party, provided that it is in the best interests of the minor child and that it is requested by the parent or the third party, or may also file a report the crime of abuse of a minor or the prevention the exercise of contact rights. [49]

[44] Section 22/E. (1) of the Bnptv.
[45] Section 22/C. (2) of the Bnptv.
[46] Section 22/C. (5) of the Bnptv.
[47] Section 22/C. (3) of the Bnptv.
[48] Section 22/D. (1) of the Bnptv.
[49] Section 22/D. (2) of the Bnptv.

Of the legal consequences applied, the court is obliged to order the method of enforcement that most effectively promotes the fulfillment of the obligation. [50] Multiple legal consequences can be ordered at the same time, and fines can be imposed repeatedly. [51] There is no priority among the legal consequences, it is always determined on a case by case basis, taking into account the specifics of the given case, which legal consequence shall be applied with respect to the effective enforcement. It must betaken into consideration whether the obligee or the obligor has violated the contact decision.

It is important to emphasize, however, that the legal consequences can be applied only if the obligee or the obligor fails to comply with the court's decision through voluntary performance, through a fault of his or her own. The legislator prescribed the existence of self-fault in determining the legal consequences of enforcement, while at the order of enforcement the concept of attributability was declared as a decisive factor. If the legislator had intended to judge the conduct of the obligee or the obligor in the same way in both of the two stages of the procedure, the legislator would have used the same *terminus technicus*. However, since it is obviously not a spelling mistake or a drafting error by the legislator, it can be concluded from the intention of the legislator that the attributability cannot be identified with the concept of self-fault in family law relations as well.

A further question arises as to whether the court has an additional function beyond determining the application and the method of enforcement. The law does not provide for further proceedings, so the court does not have to examine whether or not its measures have led to any results at all. In this respect, the current regulations are certainly of concern, as they cannot effectively serve the best interests of the minor child.

With regard to the toolbox of legal consequences, it can be stated that all measures can be applied in parallel and there are no time constrains or a sequence regarding each of the measures. The contact decision can be enforced and the legal consequences can be applied multiple times. If the procedure has not produced a result, the regulations on pause as stipulated in ordinary judicial enforcement proceedings by the Act LIII of 1994 on judicial enforcement (hereinafter referred to as: Vht.) are not applicable.[52] In the event of a repeated and attributable violation of the original court decision on contact rights, another enforcement procedure shall be initiated.

IV. REGULATIONS IN SOME EUROPEAN COUNTRIES

1. Austria

In Austria, under the Non-Contentious Proceedings Act, contact orders cannot be enforced under the Enforcement Act.[53] Under the Non-Contentious Proceedings Act, the court must order appropriate binding measures on application or of its own motion.[54] These measures include fines, detention for up to one year, compulsory appearance, inspection of documents, information and other movable property, and the appointment of trustees to take reasonable measures at the expense and risk of the defaulting person.[55]

Orders for personal contact shall be enforced over the objection of the parent who is separated from the child. Under the the Non-Contentious Proceedings Act, the court may only waive enforcement ex officio if and for as long as it endangers the welfare of the child.[56]

[50] Section 22/D. (3) of the Bnptv.
[51] Section 22/D. (4) of the Bnptv.
[52] Section 52. (1) of the Vht.
[53] Section 110. (2) of the Non-Contentious Proceedings Act.
[54] Section 79. (2) of the Non-Contentious Proceedings Act.
[55] ROTH, M: National report: Austria, https://ceflonline.net/wp-content/uploads/Austria-Parental-Responsibilities.pdf (28-12-2024).
[56] Section 110. (3) of the Non-Contentious Proceedings Act.

Consequently, in Austria, taking over a child in order to enforce rights of access is not allowed and is considered a disproportionate measure which is detrimental to the child's best interests. Direct coercive measures can only be used to enforce parental responsibility and residence agreements, not for contact agreements.[57] Only judicial bodies may use direct coercion to enforce court orders. These bodies may also request the assistance of the police. However, any physical restraint on the child may only be used as a last resort.

The court must also refrain from taking any other coercive measure to enforce the right of access if the minor over the age of 14 or the parent entitled to access refuses to exercise access and education about their rights and obligations and the importance of access for the child's well-being, as well as attempts at conciliation, fail.[58]

2. Germany

In Germany, traditional dispute resolution mechanisms are also available at the implementation stage of a contact decision or agreement. In addition, under German law, advice on family law matters is provided not only by the Youth Welfare Office, but also by other institutions and associations, helping to resolve disputes amicably in the best interests of the child.

The German family law court must seek to reach an agreement at all stages of the proceedings in cases involving children. The court should hear the parties at the earliest possible stage and draw attention to the possibility of counselling by youth protection institutions.

If one of the parents claims that the other parent is obstructing the enforcement of the court order on contact, the family court will, at the request of one of the parents, conduct a conciliation procedure.[59] In such proceedings, the parents may be ordered to appear in person and, where appropriate, the Youth Welfare Office may be involved. The court will discuss the consequences for the child of not having contact and the legal consequences for the parents.[60]

In the framework of this procedure, parents may conclude an agreement, which must be included in the proceedings. If there is no agreement on contact or counselling, or if at least one parent fails to appear, the court will make an order that the conciliation procedure has failed.[61]

If the obligated party breaches the enforceable instrument governing the contact, the court may impose a fine on the obligated party and, if the fine cannot be collected, imprisonment. A person may be fined up to €25 000 and imprisoned for up to six months. If the child has to be surrendered in order to exercise the right of access, no coercive measures may be taken against the child. Coercive measures may be taken against the child only if it is in the best interests of the child and the enforcement of the obligation cannot be achieved by other, less restrictive means.[62]

3. Belgium

In Belgium, a family court that has approved a parent's right of access can later take enforcement measures.[63] The court determines the nature of these measures and the rules for their enforcement, taking into account the best interests of the child and, if necessary, designating the persons who will accompany the court officer to enforce the decision. The family court may impose a penalty payment to ensure compliance with the order.

---

[57] Section 110. (2) of the Non-Contentious Proceedings Act.

[58] HÜBNER, D: The new family law procedural provisions, In: S. FERRARI-G. HOPF, Reform des Kindschaftsrechts, Vienna, Manz Verlag, 2001, p. 124.

[59] Section 52a (1) of the Act on Voluntary Jurisdiction.

[60] Section 52a (4) of the Act on Voluntary Jurisdiction.

[61] Section 52a (5) of the Act on Voluntary Jurisdiction.

[62] DETHLOFF, N – MARTINY, D: National report: Germany, https://ceflonline.net/wp-content/uploads/Germany-Parental-Responsibilities.pdf, (28-12-2024).

[63] Section 387 (1) of the Civil Code.

4. Czech Republic

In the Czech Republic, the enforcement of a contact enforcement order is a matter for the court, governed by the Special Court Procedures Act. Before ordering the enforcement of a decision, the court may require the obligated party to comply with the decision or agreement and inform him of the possible ways of enforcing the decision: imposing a fine or changing the child's placement. The court may also ask the competent authority for the social and legal protection of children to make the debtor comply with his obligations without having to order enforcement of the decision.

If a person fails to comply with an obligation after having been ordered to do so by the court, the court may order enforcement of the decision by imposing a fine, which may be repeated. As an additional measure, the court may order a meeting with a mediator or a child psychologist or the development of an adaptation programme to facilitate a gradual contact between the child and the person entitled to have contact with him or her.[64]

5. Luxembourg

In Luxembourg, the judge in family law cases who has approved a parent's right of access can then add enforcement measures to the decision. The family judge determines the nature of these measures and the measures necessary for their enforcement, taking into account the best interests of the child. The judge may impose a penalty payment to ensure enforcement of the decision.

If the contact order is regularly breached, the family court judge may impose a penalty payment (astreinte) to enforce compliance with the obligation and may even order mediation. In addition, failure to comply with a decision ordering access to the child is punishable under criminal law. The public prosecutor's office may, of its own motion or on the basis of a complaint by the victim, open an investigation and the court may impose criminal sanctions and, where appropriate, award compensation to the victim.

6. Finland

Decisions on contact are enforced in accordance with Act No. 619/1996 on Custody and Right of Access to Children. Enforcement must be applied for in writing to the district court of the child's or the respondent's place of residence.

During the enforcement procedure, the court usually appoints a mediator from the Social Welfare Board to deal with the case. The mediator will contact the parents and discuss the case with them and, if possible, with the child. The mediator will also try to arrange a joint meeting with both parents. The mediator will then report to the court and only then will the court decide on the case.[65]

7. France

A judgment on maintenance of contact given by a family court is enforceable without any special measures. The family court judge may also impose a fine of his own motion in order to enforce the decision. If the order is not enforced, a complaint can be lodged with the public prosecutor's office attached to the court in whose jurisdiction the child is domiciled. Preventing a separated parent from exercising his or her right of access and contact with the child during the period of separation is a criminal offence of child restraint, punishable by one year's imprisonment and a fine of €15 000. If a parent seriously or repeatedly intentionally obstructs

[64] HRUSAKOVÁ, M: National report: Czech Republic, https://ceflonline.net/wp-content/uploads/Czech-Republic-Parental-Responsibilities.pdf, (28-12-2024).

[65] KURKI-SUONIO, K: National report: Finland, https://ceflonline.net/wp-content/uploads/Finland-Parental-Responsibilities.pdf (28-12-2024).

the enforcement of the order, the court hearing family law cases may order the parent to pay a civil fine of up to €10 000.[66]

8. Sweden

In Sweden, parents can get help in the form of cooperation meetings to reach agreement on contact issues.[67] Parents can also get counselling that focuses on their relationship and helps them resolve their conflicts. Cooperation meetings are voluntary and parents cannot be forced to attend. If parents cannot reach an agreement, the court has to decide, which also applies to enforcement proceedings.

In Sweden, applications for enforcement of contact agreements and decisions are dealt with by administrative courts. Although the court is expected to act quickly, it is recognised that it is always in the child's best interest to seek voluntary solutions. The court may therefore instruct a member of the social welfare committee or other persons to ensure that the person in the child's care voluntarily implements the decision or agreement.[68] The person who has received such an order must report back to the court within two weeks on the action taken.

If the voluntary efforts are unsuccessful, the county administrative court may impose a fine for non-compliance with the order or order the child to be collected. Child collection can only be ordered if it is the only way to achieve enforcement and the child has a particularly strong need for contact. The court may refuse enforcement if circumstances have changed after the judgment or decision on contact has been given or after the parents' agreement has been approved by the social welfare committee and it is in the child's best interests to have the case reviewed.[69]

In cases concerning the enforcement of contact agreements or court decisions, particular attention should be paid to the child's own wishes.[70] Enforcement against the wishes of a child who has attained the age of twelve or the equivalent level of maturity shall not be ordered unless it is necessary in the best interests of the child.[71]

V. POSSIBLE SOULUTONS

In summary, it can be said that in all European countries without exception, the enforcement of a contact order is a non-contentious procedure within the jurisdiction of the court. In the light of this, it is not surprising that the Hungarian legislator has also decided to transfer the proceedings to the jurisdiction of the court instead of the guardianship authority for reasons of guarantee.

However, the legislation of the various countries is not identical as to whether a decision on maintenance of contact can be enforced ex officio or only on application. Some countries allow enforcement of the decision ex officio (France, Austria), and in some countries the judge hearing the main proceedings may himself take the necessary measures for enforcement (Luxembourg, Belgium). The latter would also be appropriate in Hungary, since a minor modification or clarification of the decision would not require the opening of new legal proceedings, thus increasing tensions between parents.

---

66 FERRAND, F: National report: France, https://ceflonline.net/wp-content/uploads/France-Parental-Responsibilities.pdf (28-12-2024).

67 Swedish Code for Children and Parents, Chapter 6, Sections 17a and 18.

68 Swedish Code for Children and Parents, Chapter 21, Sections 2.

69 JÄNTERÄ-JAREBORG, M – SINGER, A- SÖRGJERD, C: National report: Sweden, https://ceflonline.net/wp-content/uploads/Sweden-Parental-Responsibilities.pdf (28-12-2024).

70 HÖJER, I, RÖBÄCK, K: Constructing Children's Views in the Enforcement of Contact Orders, The International Journal of Children's Rights, 2009, Vol 17, Issue 4, p 663., Doi 10.1163/157181808x401457.

71 Swedish Code for Children and Parents, Chapter 21, Sections 5.

An overview of the enforcement instruments shows that fines are available to the law enforcement authorities in almost all cases, but there are also countries where detention or imprisonment can be imposed for obstruction of contact. In the enforcement of a contact order, although the imposition or collection of a fine may facilitate contact, it does not mean that contact between the child and the parent is properly established as a pecuniary instrument. It is clear that the use of sanctions is the least conducive to the voluntary enforcement of decisions and is not necessarily in the best interests of the child.

Although the legislation in the different countries is diverse, it is nevertheless clear that all countries have alternative means of resolution: mediation, cooperation, discussion, counselling, conciliation to facilitate voluntary compliance. It would be advisable to emphasise alternative dispute resolution options, such as mediation, in Hungary as well in proceedings for the enforcement of a contact order, since the amicable resolution of a dispute is in the best interests of the child. In my view, the participation of the child in the procedure for the enforcement of a contact order should be increased. The views of the child should also be taken into account in the enforcement procedure.

The procedure for the enforcement of contact decisions seeks to encourage the parties to comply with the decision. During the proceedings, the restoration of cooperation between parents, the application of various alternatives, preventive communication procedures, such as court personal hearings, mediation, and other conflict management procedural mechanisms have a particular importance in place of enforcement sanctions. The application of punitive, retaliatory sanctions does not serve the best interests of the minor child, and does not effectively promote the realization and establishment of contact.

As an alternative solution, mediation may be relevant to the procedure for enforcing the contact, and it is possible both on request and *ex officio*. In many cases, the judges and court clerks acting in the enforcement procedure of a contact decision are also qualified as mediators, which can be used in personal hearings.[72] In legal systems based on continental law, it is not uncommon for the successful completion of the contact to be facilitated by a person with a degree in psychology or pedagogy, who mediates or supports the procedure. Presumably it is also true in Hungary, that an external contact officer with appropriate professional qualifications and practice could be more effective in facilitating compliance with the contact decisions than a court enforcement procedure that takes plaese strictly in accordance with the law.

VI. CONCLUSION

The legislator in Hungary transposed the rules on the enforcement of contact decisions in the Gyer. originally modeled on administrative procedures into the Bnptv. without any special changes, thereby established the competence of the courts to enforce contact decisions. However, in addition to the change of competence, the legislator took over the existing rules and defined them as judicial non-litigious court proceedings without adapting them to the specifics of non-litigious judicial proceedings. The justification of the act that created the amendment of the competence does not clarify what was the existing problem the amendment of the legislation intended to offer a solution to remedy. In addition to the fact that, according to the legislator, it is possible to enforce contact decisions in courts under a more efficient procedure with better procedural guarantees, the legislator has not provided any further guidance.

[72] VÁCZI, K: Mediation as the best tool for resolving relationship conflicts (A mediáció mint a kapcsolattartási konfliktusok megoldásának legjobb eszköze) In Glavanits Judit(szerk.): Bíró és mediátor: válogatott tanulmányok a közvetítői eljárás elméleti és gyakorlati kérdéseiről. Győr, UNIVERSITAS-GYŐR Nonprofit Kft., 2020. 259.

Since its entry into force, the regulations have already undergone some changes,[73] but there is still a lack of attention to cases where parents see the issue of contact as a game of power and initiate contact enforcement proceedings without any limit. The legislator – at the same time with the amendment of the competence – should have reviewed the current regulations and amended them to adjust the best interests of the minor. In the course of the amendment, the emphasis should have been placed on the restoration of communication between the parties and the solution options by incorporating alternative elements. It would be desirable to include diversionary procedures that allow for the restoration of disrupted cooperation and communication between the parties in the best interests of the child. The priority nature of the proceedings does not ensure the possibility of mediation or other alternative proceedings, the lengthy, multiple hearings of the parties. Obviously, this is not the task of the ordinary court system, even if judges and court clerks acting in these cases typically have the qualification of mvediators, and this knowledge is used during the personal hearing of the parties in order to finally conclude the dispute. In the interests of minor children, it would be necessary at the legislative level to introduce alternative conflict resolution procedures to the enforcement of contact decisions, in addition to the existing mediation procedure. Possible regulatory models can be based on an examination of methods already used in other countries. For example, in Austria and Germany,[74] which are part of the continental legal system, an external expert assists the judge in the process of regulating the contact, but later, during the execution of the contact, the parties have the opportunity to turn directly to this external specialist.[75]

By no means is it in the best interest of the child if during the enforcement proceedings the contact with the separated parent is enforced through police assistance or if the enforcement of the court decision on the contact right is requested regularly because of the constant tension between the parents.

Prolonged conflicts between parents leave traces in the child's life, even if the parents are already separated. These traces, with respect to the best interests of the child, should not be deepened by the constant and/or repeated enforcement of the contact decision, but by the legislator creating other, solution-oriented alternative procedures.

KEYWORDS
contact between parents and children, enforcement of a contact order

KĽÚČOVÉ SLOVÁ
styk rodičov s deťmi, výkon rozhodnutia o styku

The research was made under the scope of the Ministry of Justice's program on Strengthening The Quality Of Legal Education. (A kutatás az Igazságügyi Minisztérium által támogatott, a „Jogászképzés színvonalának emelését célzó programok" keretén belül valósult meg.)

BIBLIOGRAPHY

1. ANNA SZENDRŐI: The fundamental and personality rights aspects of parent-child contact, Pro Futoro, 2019/2, pp. 82-99, https://doi.org/10.26521/Profuturo /1/2019/3907, (28-12-2024)

[73] Act XCII of 2020. évi XCII, in force since July 16, 2020.

[74] BAKSA, G: The possibilities of ensuring contact in German law, (A kapcsolattartás biztosításának lehetőségei a német jogban) In: Családi Jog, 2009/2. 31-35.

[75] https://dg-justice-portal-demo.eurodyn.com/ejusticeportal/content_parental_responsibility-302-cz-hu.do?member= 1 (Acc essed on November 20, 2024).

2. ANTAL HÁMORI: On the change of competence in the implementation of the contact decision and the difficulties in replacing the ongoing contact - in the context of a case (A kapcsolattartásra vonatkozó határozat végrehajtásában bekövetkezett hatáskör-változásról, valamint a folyamatos kapcsolattartás pótlásának nehézségeiről - egy jogeset kapcsán) In: Családi Jog, 2020/4., 26-31.
3. DANIELA JEŽOVÁ: Family Laws and Regulations Slovakia 2023. https://iclg.com/practice-areas/family-laws-and-regulations/slovakia (27-12-2024)
4. DEIXLER-HÜBNER: The new family law procedural provisions, In: S. FERRARI/G. HOPF, Reform des Kindschaftsrechts, Vienna, Manz Verlag, 2001.
5. ERIKA HARMAT – BALÁZS VÖLCSEY: New non-litigious procedure in the competency of courts: procedure for the enforcement of a contact decisions (Új nemperes eljárás a bíróságok hatáskörében: a kapcsolattartásra vontkozó határozat végrehajtása iránti eljárás), In: Család Jog, 2020/1. 23-31.
6. ERIKA REIDERNÉ BÁNKI: Contact - a right or an obligation? (A kapcsolattartás - jog vagy kötelezettség?) In: Jog - Állam - Politika. Jog- és politikatudományi folyóirat, 2020/Különszám, 9-19.
7. ERIKA REIDERNÉ BÁNKI: Some problematic issues of contact maintenance, (A kapcsolattartás néhány problematikus kérdése), In: Jogtudományi Közlöny, 2005/1, 25-37.
8. FRÉDÉRIQUE FERRAND: National report: France, https://ceflonline.net/wp-content/uploads/France-Parental-Responsibilities.pdf (28-12-2024)
9. GRÉTA BAKSA: Enforcement of the contact obligation of a separated parent - decision of the German Constitutional Court (A különélő szülő kapcsolattartási kötelezettségének végrehajtása - a német Alkotmánybíróság határozata) In: Családi Jog, 2010/1., 33-36.
10. GRÉTA BAKSA: The possibilities of ensuring contact in German law, (A kapcsolattartás biztosításának lehetőségei a német jogban) In: Családi Jog, 2009/2. 31-35.
11. GYULA EÖRSI – GYÖRGY GELLÉRT: Explanation of the Civil Code (A Polgári Törvénykönyv magyarázata), Budapest, KJK, 1981.
12. INGRID HÖJER, KARIN RÖBÄCK: Constructing Children's Views in the Enforcement of Contact Orders, The International Journal of Children's Rights, 2009, Vol 17, Issue 4, p 663., Doi 10.1163/157181808x401457
13. IRÉN MENTUSZNÉ TERÉK: Legal and non-legal means of implementing contact in the work of guardianship authorities, (A kap https://old.elearning.unideb.hu/course/view.php?id=5384 csolattartás végrehajtásának jogi és nem jogi eszközei a gyámhatósági munkában) In: Családi Jog, 2012/2, 18-27.
14. JÁNOS RIMASZÉCSI: The constitutional recognition of the right of the child and the separated parent to maintain contact as a right of personality (A gyermek és a különélő szülő kapcsolattartáshoz való jogának, mint személyiségi jognak az alkotmányos megítélése) In: Glossa Iuridica, 2016/3-4., 54-64.
15. KATALIN VÁCZI: Mediation as the best tool for resolving relationship conflicts (A mediáció mint a kapcsolattartási konfliktusok megoldásának legjobb eszköze) In Glavanits Judit(szerk.): Bíró és mediátor: válogatott tanulmányok a közvetítői eljárás elméleti és gyakorlati kérdéseiről. Győr, UNIVERSITAS-GYŐR Nonprofit Kft., 2020. 258-290.
16. KIRSTI KURKI-SUONIO, K: National report: Finland, https://ceflonline.net/wp-content/uploads/Finland-Parental-Responsibilities.pdf (28-12-2024)

17. LILLA KÓCZIÁN: Responsibilities of the divorced parent - parental custody and contact arrangements from the courtroom to the mediator (Az elvált szülő felelőssége - a szülői felügyeleti jog és a kapcsolattartás rendezése a tárgyalóteremtől a közvetítőig) In: Themis. Az ELTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola elektronikus folyóirata, 2020/2.,77-91.
18. MAARIT JÄNTERÄ-JAREBORG – ANNA SINGER – CAROLINE SÖRGJERD: National report: Sweden, https://ceflonline.net/wp-content/uploads/Sweden-Parental-Responsibilities.pdf (28-12-2024)
19. MARIANNE ROTH: National report: Austria, https://ceflonline.net/wp-content/uploads/Austria-Parental-Responsibilities.pdf (28-12-2024)
20. MILANA HRUSAKOVÁ, M: National report: Czech Republic, https://ceflonline.net/wp-content/uploads/Czech-Republic-Parental-Responsibilities.pdf, (28-12-2024)
21. NINA DETHLOFF – DIETER MARTINY: National report: Germany, https://ceflonline.net/wp-content/uploads/Germany-Parental-Responsibilities.pdf, (28-12-2024)
22. ORSOLYA SZEIBERT: Contact rights of the child and the noncustodial parent, with special regard to the practice of the Constitutional Court and the Ombudsman of Hungary (Kapcsolattartás a gyermek és a különélő szülő között, különös tekintettel az alkotmánybírósági és ombudsmani gyakorlatra) In: KESERŰ, Barna Arnold – KŐHIDI, Ákos, Tanulmányok 65. éves Lenkovics Barnabás tiszteletére, Budapest-Győr, Eötvös József Könyv-és Lapkiadó Bt. – Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kara, 2015. 471-472.
23. ORSOLYA SZEIBERT: Regulation of certain contact issues in Austria, Italy, Belgium, Ireland and Sweden (A kapcsolattartás egyes kérdéseinek szabályozása Ausztriában, Olaszországban, Belgiumban, Írországban és Svédországban) In: Családi Jog, 2007/3., 29-33.
24. ORSOLYA SZEIBERT: The child in the COVID-19 pandemic - recommendations on child rights, child protection and family law (A gyermek a COVID-19 járvány idején – gyermekjogi, gyermekvédelmi és családjogi ajánlások), In: Családi Jog, 2020/3., 39-43.
25. PABLO JOSÉ ABASCAL MONEDERO: Family Laws in the European Union. In: Socialinė teorija, empirija, politika ir praktika, 2019. 87-94. https://doi.org/10.15388/STEPP.2019.13 (28-12-2024)
26. TÍMEA BARZÓ: Civil and criminal consequences of parental conducts hindering the exercise of contact rights of the noncustodial parent, (A különélő szülő kapcsolattartási jogát ellehetetlenítő szülői magatartás polgári jogi és büntetőjogi következményei) In: Miskolci Jogi Szemle, 2019/2., 83-94.
27. TÍMEA BARZÓ: Conduct that prevents parental contact as a violation of personality rights (A szülői kapcsolattartást ellehetetlenítő magatartás mint személyiségi jogsértés) In: Lamm Vanda – Sajó András (szerk.): Studia in honorem Lajos Vékás, Budapest, HVG-ORAC, 2019. 21-39.
28. VIKTÓRIA KATALIN PUNGOR: Procedure for the enforcement of a contact decision during a declared state(s) of emergency due to a coronavirus epidemic (Kapcsolattartásra vonatkozó határozat végrehajtása iránti eljárás a koronavírus-járvány miatt kihirdetett veszélyhelyzet(ek) idején) In: Családi Jog, 2021/2., 23-29.
29. WOJCIECH LIS: Enforcement of the Obligation to Maintain Contact with a Child, In: Bialystok Legal Studies, 2021 vol. 26 nr 5, pp. 197-211. DOI: 10.15290/bsp.2021.26.05.12

30. ZSUZSÁNNA PURDA: Practical experiences of parental supervision and contact from the perspective of legal counselling in family support (A szülői felügyelettel és a kapcsolattartással összefüggő gyakorlati tapasztalatok a családsegítés körében megvalósuló jogi tanácsadás szemszögéből) In: Családi Jog, 2020/1., 32-40.

CONTACT DETAILS OF THE AUTHOR

Dr. Nelli Varga, PhD.
ORCID: 0009-0005-6186-6814
senior lecturer
University of Debrecen, Faculty of Law
Civil Law Department
4028 Debrecen, Kassai Street 26, Hungary
Phone number: + 36 52512700/77111
E-mail: varga.nelli@law.unideb.hu

PROCESNÉ ZÁRUKY PRE DETI, KTORÉ SÚ PODOZRIVÝMI ALEBO OBVINENÝMI V TRESTNOM KONANÍ[1]

PROCEDURAL SAFEGUARDS FOR CHILDREN WHO ARE SUSPECTS OR ACCUSED PERSONS IN CRIMINAL PROCEEDINGS

Jozef Záhora[2]

https://doi.org/10.33542/SIC2025-1-15

ABSTRAKT

Deti sa líšia od dospelých vo svojom psychickom či psychologickom vývoji a emočných a edukačných potrebách. Preto medzinárodné resp. európske právo garantuje deťom podozrivým a obvineným zo spáchania trestného činu viaceré špecifické procesné práva. Najširší rozsah týchto práv poskytuje Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/800 o procesných zárukách pre deti, ktoré sú podozrivými alebo obvinenými osobami v trestnom konaní. Autor predstavuje vybrané procesné práva podozrivých a obvinených detí, konkrétne právo na informácie, právo na pomoc obhajcu a právo na individuálne posúdenie, a poukazuje na aktuálnu judikatúru Súdneho dvora vo vzťahu k tejto smernici. V rámci diskusie poukazuje na nedostatky slovenskej procesnej úpravy a aplikačnej praxe a predstavuje návrhy na ich riešenie.

ABSTRACT

Children differ from adults in their mental or psychological development and emotional and educational needs. Therefore, international or European law guarantees several specific procedural safeguards to children suspected and accused of committing a crime. The widest scope of these rights is provided by the Directive (EU) 2016/800 of the European Parliament and of the Council on procedural safeguards for children who are suspects or accused persons in criminal proceedings. The author presents representative procedural rights of suspected and accused children, namely the right to information, the right to be assisted by a lawyer and the right to an individual assessment and refers to the current case law of the Court of Justice in relation to this Directive. As part of the discussion, he points out the shortcomings of Slovak procedural regulation and application practice and presents proposals for their solution.

I. ÚVOD

Deti sa líšia od dospelých vo svojom psychickom či psychologickom vývoji a emočných a edukačných potrebách. Tieto odlišnosti sú dôvodom pre osobitné požiadavky na systém súdnictva pre mládež a vyžadujú si iné zaobchádzanie s deťmi, ktoré sa dopustili protiprávneho konanie.[3]

Medzinárodné právo garantuje osobám proti ktorým sa vedie trestné konanie viaceré procesné práva. Deti, ktoré sa dopustili protiprávneho konania, sú rovnako ako dospelí ľudia

[1] Táto práca bola podporovaná Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-20-0567/This work was supported by the Slovak Research and Development Agency under the contract No. APVV-20-0567.

[2] prof., JUDr., PhD., Paneurópska vysoká škola v Bratislave, Fakulta Práva, Slovenská republika
Pan-European University in Bratislava, Faculty of Law, Slovak Republic.

[3] UN Committee on the Rights of the Child (CRC), General comment No. 10 (2007): Children's Rights in Juvenile Justice, CRC/C/GC/10, 25 April 2007, s. 5.

nositeľmi týchto práv. Okrem práv, ktoré majú všetky osoby, deti ktoré sú podozrivé či obvinené z protiprávneho konania, majú aj ďalšie práva špecifické práva. Špecifickosť a spravodlivosť možno považovať za dva piliere, na ktorých je založený rámec práv pre súdnictvo pre mladistvých.[4]

Základné východiská pre osobitné procesné záruky detí nachádzame predovšetkým v Dohovore o právach dieťaťa[5], v tzv. „*Pekinských pravidlách*“[6], v tzv. „*Rijádskej smernici“*[7], v Odporúčaní o Európskych pravidlách pre mladistvých páchateľov, na ktorých sa vzťahujú sankcie alebo opatrenia[8] a v Smernici Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/800 z 11. mája 2016 o procesných zárukách pre deti, ktoré sú podozrivými alebo obvinenými osobami v trestnom konaní[9] (*ďalej len „Smernica 2016/800“*).

Čiastkové aspekty procesných práv, predovšetkým v súvislosti s pozbavením osobnej slobody mladistvých nachádzame aj v tzv. „*Havanských pravidlách*“[10], v Dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd[11] (*ďalej len „Európsky dohovor“*) a nadväzujúcej judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva *(ďalej len „ESĽP“),* či Európskom dohovore na zabránenie mučenia a neľudského či ponižujúceho zaobchádzania alebo trestania[12] a v správach Európskeho výboru na zabránenie mučenia a neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania alebo trestania (CPT).[13]

Vzhľadom na obmedzený rozsah, všetkým uvedeným nástrojom sa nebudeme venovať. Hlavným cieľom je zistiť, či slovenská právna úprava vzťahujúca sa na procesné záruky pre podozrivé a obvinené deti, zodpovedá medzinárodným záväzkom. Zámerom je tiež identifikovať niektoré aplikačné problémy a predstaviť návrhy *de lege ferenda*. Pozornosť zameriame predovšetkým na Smernicu 2016/800, ktorá zabezpečuje minimálne záruky pre procesné práva detí v celej EÚ, predstavíme vybrané procesné práva a poukážeme na aktuálnu judikatúru k tejto smernici. V rámci diskusie sa zameriame na nedostatky slovenskej procesnej úpravy a aplikačnej praxe a predstavíme návrhy na ich riešenie.

II. VŠEOBECNE K SMERNICI 2016/800

Špecifickým nástrojom dopĺňajúcim doterajšie nástroje na posilnenie procesných práv podozrivých alebo obvinených osôb v trestnom konaní v EÚ týkajúcim sa detí, je Smernica 2016/800. Smernica predstavuje úpravu *lex specialis* v prípadoch, keď stanovuje vyššie štandardy ochrany detí v porovnaní s ostatnými smernicami všeobecne upravujúcimi procesné práva všetkých podozrivých a obvinených.[14]

---

4 LIEFAARD, T. Child-Friendly Justice and Procedural Safeguards For Children in Criminal Proceedings: New Momentum for Children in Conflict with the Law? In. Bergen Journal of Criminal Law and Criminal Justice, Volume 8, Issue 1, 2020, s. 3.

5 Oznámenie FMZV č. 104/1991 Zb.

6 United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice ("The Beijing Rules") Adopted by General Assembly resolution 40/33 of 29 November 1985.

7 United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency (The Riyadh Guidelines) Adopted by General Assembly resolution 45/112 of 14 December 1990.

8 Recommendation CM/Rec(2008)11 of the Committee of Ministers to member states on the European Rules for juvenile offenders subject to sanctions or measures (*Adopted by the Committee of Ministers on 5 November 2008 at the 1040th meeting of the Ministers' Deputies*).

9 Ú. v. L 132, 21/05/2016, s. 1 – 20.

10 United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty Adopted by General Assembly resolution 45/113 of 14 December 1990.

11 Oznámenie MZV č. 209/1992 Z. z. v znení neskorších predpisov.

12 Oznámenie MZV SR č. 26/1995 Z. z. v znení neskorších predpisov.

13 Napr. Mladiství pozbavení osobnej slobody podľa trestnoprávnych predpisov. Výňatok z 25. všeobecnej správy CPT uverejnenej v r. 2016, CPT/Inf(2016)10-part.

14 ŠÁMAL, P., POKORNÁ, A. Ke směrnici o procesních zárukách pro děti, které jsou podezřelými nebo obviněnými osobami v trestním řízení. In: Trestněprávní revue: odborný recenzovaný časopis pro trestní právo. Praha: C.H. Beck. Roč. 16, č. 6 (2017), s. 131.

Účelom smernice je zaviesť procesné záruky na zaistenie toho, aby deti, teda osoby mladšie ako 18 rokov, ktoré sú podozrivými alebo obvinenými v trestnom konaní, boli schopné pochopiť a sledovať toto konanie, realizovať svoje právo na spravodlivý proces, aby sa predišlo opätovnému páchaniu trestných činov týmito deťmi a posilnila sa ich sociálna integrácia do spoločnosti. To znamená, že pre deti ktoré sú viac zraniteľné ako dospelé osoby je potrebné prijať osobitné opatrenia na zaistenie toho, aby sa mohli účinne zúčastniť konania a uplatniť si práva v takom istom rozsahu, ako iné – dospelé podozrivé alebo obvinené osoby.

Pre uplatnenie Smernice 2016/800 sú stanovené dve základné kritériá:[15]

a) **Vekový aspekt**. Vzťahuje na trestné konania proti osobám **mladším ako 18 rokov**, resp. ktoré sú vyžiadanými v rámci konania o európskom zatýkacom rozkaze a sú mladšie ako 18 rokov. Podľa čl. 3 ods. 3 cit. smernice platí fikcia, že ak sú pochybnosti, či osoba dosiahla vek 18 rokov, považuje sa táto osoba za dieťa. Práva uvedené v tejto smernici **by sa mali vzťahovať** aj na podozrivé alebo obvinené osoby, ktoré boli deťmi v čase, **keď sa tieto konania začali voči nim viesť**, ale ktoré medzitým dosiahli vek 18 rokov, ak uplatňovanie tejto smernice je vhodné (bod 11 recitálu Smernice 2016/800).

b) **Charakter konania**. Smernica by sa mala uplatňovať iba na **trestné konania** resp. konanie o **európskom zatýkacom rozkaze**. Nemala by sa uplatňovať na iné druhy konaní, najmä na konania, ktoré sú osobitne určené pre deti a ktoré by mohli viesť k ochranným, nápravným alebo výchovným opatreniam (bod 17 recitálu). Smernica by sa tiež **nemala uplatňovať** v prípade určitých **menej závažných trestných činov**. Mala by sa však uplatňovať vždy, ak dieťa, ktoré je podozrivou alebo obvinenou osobou, bolo pozbavené osobnej slobody (bod 14 recitálu).[16]

Ustanovenia Smernice 2016/800 sa uplatňujú od okamihu, keď sa dieťa *de facto* stane podozrivým[17] alebo obvineným až do právoplatného rozhodnutia o tom, či podozrivý alebo obvinený spáchal trestný čin, vrátane prípadného uloženia trestu a rozhodnutia o akomkoľvek opravnom prostriedku.

Ak sa deti stanú podozrivými alebo obvinenými v trestnom konaní, príslušné orgány sa majú voči nimi správať s rešpektom, dôstojne, profesionálne a voliť osobný a nediskriminačný prístup. Tým by sa mala uľahčiť aj reintegrácia detí do spoločnosti po tom, ako boli konfrontované so systémom trestného súdnictva.[18] Táto smernica sa uplatňuje aj na deti, ktoré pôvodne neboli podozrivými alebo obvinenými osobami, ale ktoré sa stali podozrivými alebo obvinenými osobami počas výsluchu pred políciou alebo iným orgánom.

Jednotlivé procesné záruky detí sú upravené v čl. 4 a nasl. Smernice 2016/800. Sú to predovšetkým: právo na informácie, právo zákonného zástupcu dieťaťa na informácie, právo na prístup k obhajcovi, právo na individuálne posúdenie, právo na lekársku prehliadku, pravidlá pri výsluchu, právo na slobodu, pravidlá pre alternatívne opatrenia, osobitné pravidlá pre zaobchádzanie v prípade pozbavenia osobnej slobody, pravidlá pre včasné a starostlivé riešenie prípadov, právo na ochranu súkromia, právo dieťaťa byť sprevádzané zákonným zástupcom

---

[15] De VOCHT, D. et al. Procedural Safeguards for Juvenile Suspects in Interrogations: A Look at the Commission's Proposal in Light of an EU Comparative Study. In. New journal of European criminal law, Volume 5, Issue 4 (2014), 480–506, s. 484.

[16] V niektorých členských štátoch sa za trestné činy považujú niektoré menej závažné trestné činy, najmä menej závažné trestné činy na úseku bezpečnosti cestnej premávky, menej závažné trestné činy týkajúce sa všeobecne záväzných nariadení obcí a menej závažné trestné činy voči verejnému poriadku. V takýchto situáciách by bolo neprimerané požadovať, aby príslušné orgány zaručili všetky práva podľa tejto smernice. Ak sa v súvislosti s menej závažnými trestnými činmi v práve členského štátu ustanovuje, že ako sankciu nemožno uložiť pozbavenie osobnej slobody, mala by sa táto smernica uplatňovať len vtedy, keď vo veci koná súd s právomocou v trestných veciach (bod. 16 recitálu).

[17] Napr. keď ho oznamovateľ označí za údajného páchateľa trestného činu, bez ohľadu na to, či už bolo formálne vyhlásené za podozrivú alebo obvinenú osobu.

[18] Návrh Smernice Európskeho *parlamentu* a Rady o procesných zárukách pre deti podozrivé alebo obvinené v trestnom konaní, 27, 11, 2013, /* COM/2013/0822 final - 2013/0408 (COD) */, s. 3.

počas konania, právo osobne a v plnej miere sa zúčastniť na súdnom konaní vo vlastnej veci, pravidlá v konaní o európskom zatýkacom rozkaze a právo na účinné opravné prostriedky. Z dôvodu obmedzeného rozsahu sa v ďalšom texte zameriame iba na vybrané procesné práva, konkrétne právo na informácie, právo na pomoc obhajcu a právo na individuálne posúdenie, ktoré sú východiskom na ďalšiu diskusiu.

1. Právo na informácie

Cieľom práva dieťaťa byť informovaný o svojich právach je zabezpečiť spravodlivosť trestného konania a zaručiť plné uplatňovanie procesných práv, predovšetkým práva na obhajobu už od počiatočných štádií trestného konania.[19]

Dieťa by malo byť v zmysle čl. 4 Smernice 2016/800 bezodkladne informované:

a) o tom, že je podozrivým alebo obvineným v trestnom konaní,
b) o právach, ktoré má podozrivý alebo obvinený zo spáchania trestného činu[20] priznané na základe smernice 2012/13/EÚ o práve na informácie v trestnom konaní[21] (*ďalej len „Smernica 2012/13“*),
c) o všeobecných aspektoch vedenia konania a
d) o špecifických právach vyplývajúcich zo Smernice 2016/800.

Smernica 2016/800 upravuje poskytovanie informácií na „**tri etapy**“. V prvotnej fáze by malo byť dieťa informované o právach uvedených v čl. 4 ods. 1 písm. a), v neskoršej vhodnej fáze podľa písm. b) a pri obmedzení osobnej slobody podľa písm. c). Ak je dieťa pozbavené osobnej slobody, písomné poučenie o právach poskytnuté dieťaťu podľa Smernice 2012/13 má zahŕňať zrozumiteľné informácie o právach, ktoré dieťa má na základe Smernice 2016/800.

Deťom by sa mali poskytnúť aj informácie o všeobecných aspektoch priebehu konania. Na tento účel by sa deťom malo najmä stručne objasniť, aké budú nasledujúce procesné úkony konania, pokiaľ je to možné s ohľadom na záujem trestného konania, a akú úlohu majú zúčastnené orgány. To, aké informácie sa majú poskytnúť, by malo závisieť od okolností prípadu (bod 19 recitálu cit. smernice).

Smernica 2016/800 vyžaduje aby sa tieto informácie poskytovali písomne, ústne alebo oboma spôsobmi, v jednoduchom a zrozumiteľnom jazyku a aby sa tieto informácie zaznamenávali prostredníctvom postupu vyhotovovania záznamov v súlade s vnútroštátnym právom. V zmysle odôvodnenia návrhu smernice[22], tieto ustanovenia by sa mali implementovať aj v súlade s normami stanovenými v smernici 2010/64/EÚ o **práve na tlmočenie a preklad** v trestnom konaní[23](*ďalej len „Smernica 2010/64“*). Súčasťou poučenia by mala byť aj informácia o práve odoprieť výpoveď a právo **nevypovedať vo vlastný neprospech**.[24]

2. Právo na pomoc obhajcu

Právo na právnu pomoc sa vo všeobecnosti považuje za fundamentálnu procesnú záruku v trestnom konaní zabezpečujúcu účinnú realizáciu všetkých ostatných procesných práv

[19] Rozsudok Súdneho dvora (tretia komora) z 5. septembra 2024, M.S. a i., Vec C-603/22, bod 147.
[20] K výkladu týchto práv pozri aj Rozsudok Súdneho dvora (štvrtá komora) z 9. novembra 2023, trestné konanie proti BK, Vec C-175/22, bod 33 a nasl.
[21] Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2012/13/EÚ z 22. mája 2012 o práve na informácie v trestnom konaní, Ú. v. EÚ L 142, 1.6.2012, s. 1 – 10.
[22] Návrh Smernice Európskeho *parlamentu* a Rady o procesných zárukách pre deti podozrivé alebo obvinené v trestnom konaní, 27, 11, 2013, /* COM/2013/0822 final - 2013/0408 (COD) */, s. 4.
[23] Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2010/64/EÚ z 20. októbra 2010 o práve na tlmočenie a preklad v trestnom konaní, Ú. v. EÚ L 280, 26.10.2010, s. 1 – 7.
[24] Čl. 7 Smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/343 z 9. marca 2016 o posilnení určitých aspektov prezumpcie neviny a práva byť prítomný na konaní pred súdom v trestnom konaní, Ú. v. EÚ L 65, 11.3.2016, s. 1 – 11.

obsiahnutých v práve na spravodlivý proces podozrivého alebo obvineného.[25] Všeobecný štandard pre záruky na prístup k obhajcovi v trestnom konaní v EÚ upravuje Smernica 2013/48/EÚ z 22. októbra 2013 o práve na prístup k obhajcovi v trestnom konaní...,[26] *(ďalej len „Smernica 2013/48").* Vo vzťahu k realizácii práva na obhajobu podozrivých detí, Smernica 2016/800 odkazuje na všeobecné pravidlá na prístup k obhajcovi upravené v tejto smernici, naviac v čl. 6 stanovuje dodatočné záruky, s cieľom zohľadniť osobitné potreby, predovšetkým z dôvodu, že deti sú zraniteľné a nie sú vždy schopné v plnom rozsahu vnímať a pochopiť trestné konanie. Preto by im mal v trestnom konaní pomáhať obhajca.

Základná zásada, podľa ktorej majú deti právo na pomoc obhajcu, je precizovaná v článku 6 ods. 3 písm. a) až d) Smernice 2016/800, pokiaľ **ide o okamih**, od ktorého sa toto právo má priznať (napr. pred ich výsluchom či iným procesným úkonom, pri pozbavení osobnej slobody alebo predvolaní na súd), podľa toho, ktorá udalosť nastane najskôr.[27]

V uvedených situáciách by v prípade, že si pomoc obhajcu nezabezpečí dieťa alebo nositeľ rodičovských práv a povinností, mali by pomoc obhajcu dieťaťu zabezpečiť členské štáty (bod 25 recitálu). Z článku 18 Smernice 2016/800 pre členské štáty vyplýva povinnosť zabezpečiť, aby vnútroštátne právne predpisy týkajúce sa právnej pomoci zaručovali účinný výkon práva na pomoc obhajcu podľa článku 6 tejto smernice. Bez toho, aby bolo dotknuté právo dieťaťa na prístup k obhajcovi v súlade so Smernicou 2013/48, pomoc obhajcu neznamená, že obhajca má byť prítomný počas každého vyšetrovacieho úkonu (bod 27 recitálu).

Na rozdiel od všeobecnej Smernice 2013/48 o práve na prístup k obhajcovi, Smernica 2016/800 v tomto smere upravuje nasledovné odchýlky:

a) Na rozdiel od všeobecnej smernice, ktorá v čl. 3 označuje toto práva ako „*Právo na prístup k obhajcovi v trestnom konaní*", Smernica 2016/800 toto právo označuje v čl. 6 ako „***Pomoc obhajcu***" resp. v čl. 18 „*Právo na právnu pomoc*".[28]
b) Zatiaľ čo čl. 3 ods. 2 Smernice 2013/48 garantuje „***prístup k obhajcovi*** *bez zbytočného odkladu*", Smernica 2016/800 v čl. 6 ods. 3 garantuje „*aby obhajca deťom* ***pomáhal*** *bez zbytočného odkladu*".
c) Oproti článku 9 Smernice 2013/48, ktorý umožňuje vzdanie sa práva na pomoc obhajcu, Smernica 2016/800 nemá takéto, podľa ktorého by sa deti mohli vzdať svojho práva na prístup k obhajcovi neobsahuje. Generálna advokátka je toho názoru, že právo na právnu pomoc pre dospelých sa v prípade detí v trestnom konaní mení na **povinnosť zabezpečiť právne zastupovanie**.[29]
d) Pokiaľ článok 3 ods. 5 Smernice 2013/48 umožňuje „***dočasne neuplatňovať***" právo na prístup k obhajcovi „***bez zbytočného odkladu po pozbavení osobnej slobody***" z dôvodu tzv. „***zemepisnej vzdialenosti***", Smernica 2016/800 vo vzťahu k podozrivým alebo obvineným deťom nemá takéto ustanovenie.

---

[25] DAMINOVA, N. The European Court of Human Rights on the 'Access to a Lawyer' Directive 2013/48/EU: the Quest for a Coherent Application of the Right to a Legal Assistance in Europe? In. European Criminal Law Review, Volume 11 (2021), Issue 2, s. 212.

[26] Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/48/EÚ z 22. októbra 2013 o práve na prístup k obhajcovi v trestnom konaní a v konaní o európskom zatykači a o práve na informovanie tretej osoby po pozbavení osobnej slobody a na komunikáciu s tretími osobami a s konzulárnymi úradmi po pozbavení osobnej slobody, Ú. v. EÚ L 294, 6.11.2013, s. 1 – 12.

[27] *Mutatis mutandis* Rozsudok Súdneho dvora (druhá komora) trestné konanie proti VW z 12. marca 2020, Vec C-659/18, bod 31 a nasl.

[28] CRAS S. The Directive on Procedural Safeguards for Children who Are Suspects or Accused Persons in Criminal Proceedings. Genesis and Descriptive Comments Relating to Selected Articles. In. eucrim, Issue 2/2016, s. 114.

[29] Návrhy generálnej advokátky Tamara Ćapeta prednesené 22. februára 2024, Trestné konanie proti M.S. a i., Vec C-603/22, bod. 70.

e) Druhá výnimka z dočasného neuplatňovania práva na prístup k obhajcovi upravená v čl. 3 ods. 6 Smernice 2013/48 z iných závažných dôvodov bola síce do článku 6 ods. 8 Smernice 2016/800 prebraná, ale boli **sprísnené podmienky** s odkazom na „*závažný trestný čin*".

Rozsah práva detí na pomoc obhajcu je bližšie špecifikovaný v čl. 6 ods. 4 Smernice 2016/800. Obsah tohto článku v podstate korešponduje s obsahom článku 3 ods. 3 Smernice 2013/48, s určitými formulačnými rozdielmi napr. právo na stretnutie s obhajcom bez prítomnosti tretej osoby sa modifikuje „***v súkromí***", právo na prítomnosť obhajcu počas výsluchu sa modifikuje „*aby obhajca **pomáhal** deťom počas výsluchu*" či účinnú účasť obhajcu na výsluchu sa modifikuje na „*aby sa mohol na výsluchu v **plnej miere** zúčastniť*".

Ako vyplýva z rozsudku Súdneho dvora[30] „*ak si dieťa alebo nositeľ rodičovských práv a povinností nezvolil obhajcu pred tým, ako je toto dieťa vypočuté políciou alebo iným orgánom presadzovania práva alebo justičným orgánom, musí mať toto dieťa možnosť využiť obhajcu **ustanoveného ex offo**, ktorý mu počas tohto výsluchu bude pomáhať*". Ako ďalej Súdny dvor pokračuje ustanovenie čl. 6 Smernice 2016/800 *„...má **kogentnú povahu**, vyplýva, že tieto orgány **nemôžu tento výsluch vykonať**, pokiaľ dotknutému dieťaťu skutočne nie je takáto pomoc poskytnutá*" s odkazom na čl. 6 ods. 7 Smernice 2016/800 uvádza, že ak „*žiadny obhajca nie je prítomný, príslušné orgány **odložia výsluch** dieťaťa [...] na **primeraný čas**...*". Pre úplnosť je tu však potrebné zdôrazniť, v čl. 6 ods. 6 a 8 cit. smernice sú upravené určité odchýlky od uplatňovania tohto práva, za dodržania prísnych podmienok stanovených v uvedených ustanoveniach, vždy je však potrebné zohľadňovať **najlepšie záujmy dieťaťa**.[31] Ako však dodáva Súdny dvor „*Tieto ustanovenia preto nemôžu umožňovať to, aby sa vo vnútroštátnej právnej úprave všeobecným a abstraktným spôsobom uplatňovala výnimka z práva na prístup k obhajcovi v prípade detí, ktoré sú podozrivými alebo obvinenými osobami, v prípravnom konaní v rámci trestného konania.*"[32]

3. Právo na individuálne posúdenie

Deťom, ktoré sú podozrivými alebo obvinenými osobami v trestnom konaní, Smernica 2016/800 garantuje **právo na individuálne posúdenie** na účely zistenia ich osobitných potrieb z hľadiska ochrany, výchovy, vzdelávania a sociálnej integrácie, na určenie toho, či a v akom rozsahu by bolo potrebné prijať osobitné opatrenia počas trestného konania, na určenie rozsahu ich trestnej zodpovednosti a primeranosti konkrétneho trestu alebo výchovného opatrenia. V individuálnom posúdení by sa predovšetkým mala zohľadniť osobnosť a vyspelosť dieťaťa, jeho ekonomické, sociálne a rodinné pomery vrátane prostredia, v ktorom žije, a akákoľvek osobitná zraniteľnosť dieťaťa, ako sú poruchy učenia a komunikačné ťažkosti (bod 35 a nasl. recitálu s cit. smernici). Informácie vyplývajúce z individuálneho posúdenia by mali príslušné orgány zohľadňovať pri ďalšom konaní a rozhodovaní.

Obsah práva na individuálne posúdenie je uvedené v čl. 7 Smernice 2016/800. Individuálne posúdenie sa vykoná za **maximálnej účasti dieťaťa**.[33] Individuálne posúdenie by sa malo uskutočniť v čo **najskoršej vhodnej fáze** konania a včas, aby informácie z neho vyplývajúce mohol zohľadniť prokurátor, sudca alebo iný príslušný orgán ešte pred podaním obžaloby na účely súdneho konania.

---

[30] Rozsudok Súdneho dvora (tretia komora) z 5. septembra 2024, M.S. a i., Vec C-603/22, bod 113.

[31] RAP, S., ZLOTNIK, D. The Right to Legal and Other Appropriate Assistance for Child Suspects and Accused. Reflections on the Directive on Procedural Safeguards for Children Who are Suspects or Accused Persons in Criminal Proceedings. In. European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice, Volume 26 (2018): Issue 2 (May 2018), s.120.

[32] Rozsudok Súdneho dvora (tretia komora) z 5. septembra 2024, M.S. a i., Vec C-603/22, bod 109 a nasl.

[33] De VOCHT, D. et al. Procedural Safeguards for Juvenile Suspects in Interrogations: A Look at the Commission's Proposal in Light of an EU Comparative Study. In. New journal of European criminal law, Volume 5, Issue 4 (2014), s. 500.

Na žiadosť Európskeho parlamentu sa v čl. 7 ods. 2 počas legislatívneho procesu podrobnejšie rozpracovali aspekty, ktoré by s mali zohľadňovať v jednotlivých hodnoteniach.[34] V pôvodnom návrhu boli demonštratívne uvedené „*najmä osobnosť a vyspelosť dieťaťa a ich materiálne a sociálne pomery*“ **a doplnili sa** „*ekonomické, a rodinné pomery a akákoľvek osobitná zraniteľnosť dieťaťa*“.

III. DISKUSIA

Transpozícia Smernice 2016/800 bola v podmienkach Slovenskej republiky vykonaná na „dva krát“. Prvý krát to bolo novelou účinnou[35] od 1. júla 2018 resp. 1. júna 2019. Hoci dôvodová správa[36] uvádza, že „*sa vykonáva úplná transpozícia smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/800...*“, dovolím si povedať, že išlo skôr o čiastočnú transpozíciu, pretože v uvedenom novelizačnom predpise boli iba tri články, ktoré transponovali citovanú smernicu. Čl. 2 do § 121 ods. 5 Trestného poriadku č. 301/2005 Z. z. v znení neskorších predpisov (*ďalej len „TP“*) zaviedol možnosť vykonať výsluch obvineného mladšieho ako 18 rokov s využitím technických zariadení určených na záznam zvuku a obrazu. V nadväznosti na to sa čl. 4 do § 258 TP doplnil ods. 5, ktorý umožňuje na hlavnom pojednávaní za určitých podmienok prehrať takýto záznam. V čl. 5 sa v § 347 ods. 2 TP rozšírili možnosť viesť konanie proti mladistvému ak došlo k vzneseniu obvinenia do dovŕšenia 19. roku. Dôvodová správa k novele dobre ilustruje, že všetky tieto zmeny považoval zákonodarca skôr za kozmetické, než koncepčné.[37]

Po tom čo Európska komisia iniciovala postup v prípade nesplnenia povinnosti zaslaním formálnej výzvy Slovenskej republike [INFR(2023)2108][38] pretože do svojho vnútroštátneho práva úplne netransponovala Smernicu 2016/800, bola predložená a v skrátenom legislatívnom konaní schválená novela[39] s účinnosťou 15. marca 2024.

Vzhľadom na to, že slovenský Trestný poriadok neobsahoval procesné práva podozrivej osoby ako to vyžaduje smernica o právnej pomoci[40], citovanou novelou bol do právneho poriadku doplnený aj inštitút **podozrivého**. Okrem vymedzenia pojmu „*podozrivý*“ (§ 10 ods. 25 TP), zákon vymedzil rozsah práv podozrivého na obhajobu (§ 2 ods. 9, § 33b TP).

Z ďalších zmien možno spomenúť povinnosť poučiť aj zákonného zástupcu mladistvého obvineného (§ 34 ods. 5 TP), špecifikovali sa práva zákonného zástupcu mladistvého (§ 35 ods. 3 TP), pri vykonávaní procesných úkonov sa doplnila podmienka brať ohľad na zdravotný stav osoby (§ 55 ods. 1 TP) ako to vyžaduje čl. 8 ods. 2 Smernice 2016/800 do ustanovenia o zisťovaní pomerov mladistvého (§ 337 ods. 1 TP) sa doplnili podmienky, že sa musí vykonať „***bezodkladne***“ a prípade potreby „***opakovane***“ a doplnila sa fikcia, že ak vek obvineného nie je známy a existuje dôvod domnievať sa, že je osobou mladšou ako 18 rokov, považuje sa za mladistvého, až kým sa nepreukáže opak (§ 338 ods. 1 TP).

---

34 CRAS S. The Directive on Procedural Safeguards for Children who Are Suspects or Accused Persons in Criminal Proceedings. Genesis and Descriptive Comments Relating to Selected Articles. In. eucrim, Issue 2/2016, s. 115.

35 Zákon č. 161/2018 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

36 Dôvodová správa k vládnemu návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, parlamentná tlač 865, dátum doručenia: 23. 2. 2018, s. 1.

37 Odporúčania: základné princípy individuálneho posúdenia u detí v konflikte so zákonom. International Commission of Jurists. December 2021, s. 31.

38 Formal notice Art. 258-260(3) TFEU, Partial transposition of Directive EU) 2016/800 on procedural safeguards for children in criminal proceedings by Slovakia, 18/10/2023.

39 Zákon č. 40/2024 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

40 Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/1919 z 26. októbra 2016 o právnej pomoci pre podozrivé a obvinené osoby v trestnom konaní a pre vyžiadané osoby v konaní o európskom zatykači, *Ú. v. L 297, 4. 11. 2016, s. 1 – 8.*

Zatiaľ ostatnou legislatívnou zmenou bola novela[41] účinná od 30. decembra 2024, ktorá rozšírila v § 2 ods. 3 a § 33b ods. 1 TP procesné práva podozrivého (teda aj dieťaťa) aj o práva priznané na základe právne záväzného aktu Európskej únie.

Aj napriek opakovaným „reparátom" pri transpozícii Smernice 2016/800 možno skonštatovať, že citovaná smernica nebola transponovaná úplne a správne. V nasledujúcom texte sa pokúsime poukázať na niektoré problémy.

Ako už bolo uvedené, jednou z ostatných zmien bolo aj zavedenie procesného postavenia podozrivého. Prekladateľ si zrejme chcel zjednodušiť prácu a namiesto enumerácie procesných práv podozrivého v § 2 ods. 9, resp. 33b TP iba analogicky odkázal, že má rozsah práv ako obvinený, s výnimkou „*ak tento zákon neustanovuje inak alebo nejde o práva a povinnosti, ktoré môžu byť z povahy veci priznané iba obvinenému*". Rovnako citované ustanovenia podozrivému garantuje aj práva, ktoré „*podozrivému priznáva medzinárodná zmluva alebo právne záväzný akt Európskej únie*". Pri predmetnej novelizácii však zrejme pozabudol z § 336 TP odstrániť pravidlo, že „*Mladistvý musí mať obhajcu **po vznesení obvinenia**.*". Predkladateľ asi predpokladal, že takto všeobecne naformulované ustanovenie o rozsahu práv podozrivého môže spôsobovať aplikačné problémy, a preto v súlade s čl. 12 Smernice 2013/48, v § 33b ods. 3 TP zaviedol opravný prostriedok, t. j. „*V prípade pochybností o rozsahu práv a povinností rozhodne na návrh policajta prokurátor uznesením, voči ktorému je prípustná sťažnosť.*"

Predmetné formulácie už začali spôsobovať aplikačné problémy. V jednej trestnej veci, okrem iného, sťažovateľ napadol skutočnosť, že pri domovej prehliadke, resp. výsluchu pred vznesením obvinenia žiaka deviatej triedy základnej školy, t. j. osoby mladšej ako 18 rokov nebola tomuto dieťaťu poskytnutá právna pomoc obhajcu. Sťažnostný súd[42] predmetné ustanovenia vykladal doslovným výkladom a konštatuje, „*pokiaľ sťažovateľ označuje výsluch mladistvého obvineného v procesnom postavení zadržaného za nezákonný, tak sťažnostný súd **sa s ním nestotožnil***". Následne pokračuje, že citovanou novelou č. č. 40/2024 Z. z. z pohľadu povinnej obhajoby „*nedošlo v tomto k žiadnej zmene a povinná obhajoba sa vzťahuje na konanie proti mladistvému **až po vznesení obvinenia** (rovnako to vyplýva z nezmeneného § 336 Tr. por.) a práve v týchto ustanoveniach z pohľadu formulácie § 33b ods. 1 Tr. por. **to tento zákon ustanovuje inak**.*" Podľa názoru sťažnostného súdu „*Uvedené treba odvodiť aj od novo formulovaného § 85 ods. 6 Tr. por. (upravené v tej istej novele Trestného poriadku), z ktorého obsahu tiež vyplýva, že ustanovenia o povinnej obhajobe sa na zadržanú osobu nevzťahujú, keďže by inak nebol dôvod v tomto ustanovení uvádzať ohľadom zadržaného iba ustanovenie § 40 ods. 2 Tr. por.*"

Máme za to, že takýto doslovný výklad transponovaných európskych predpisov neobstojí a je vecne nesprávny. V zmysle záverov citovaného rozsudku Súdneho dvora (Vec C-603/22) bod. 108 a nasl. vyplýva, „*že deťom, ktoré sú podozrivými alebo obvinenými osobami, **musí** vnútroštátne právo poskytnúť konkrétnu a účinnú možnosť toho, aby im pomáhal obhajca **pred prvým výsluchom** políciou, [...] a najneskôr počnúc týmto výsluchom. Ak si dieťa alebo nositeľ rodičovských práv a povinností nezvolil obhajcu pred tým, ako je toto dieťa vypočuté políciou alebo iným orgánom presadzovania práva alebo justičným orgánom, musí mať toto dieťa možnosť využiť obhajcu ustanoveného ex offo, ktorý mu počas tohto výsluchu bude pomáhať.*"

Z uvedeného rozhodnutia vo vzťahu k Smernici 2016/800 tiež vyplýva, že na zabezpečenie účinnosti všetkých ustanovení práva EÚ si zásada prednosti osobitne vyžaduje, aby vnútroštátne súdy v čo najväčšej možnej miere **vyložili svoje** vnútroštátne právo spôsobom,

[41] Zákon č. 248/2024 Z. z. o niektorých povinnostiach a oprávneniach v oblasti kryptoaktív a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

[42] Uznesenie NS SR z 24. apríla 2024, sp. zn. 5Tostš/3/2024.

ktorý je v súlade s právom EÚ, tzv. „*eurokonformným*“ výkladom vnútroštátneho práva.[43] Zásada prednosti ukladá vnútroštátnemu súdu, ktorý je v rámci svojej právomoci poverený uplatňovať ustanovenia práva EÚ, v prípade nemožnosti vyložiť vnútroštátnu právnu úpravu v súlade s požiadavkami práva EÚ, povinnosť zabezpečiť **plný účinok požiadaviek** tohto práva v spore, o ktorom rozhoduje, pričom v prípade potreby z vlastnej iniciatívy **neuplatní** akúkoľvek vnútroštátnu právnu úpravu alebo prax, hoci aj časovo následnú, ktorá je v rozpore s ustanovením práva EÚ s **priamym účinkom**, a to bez toho, aby musel požiadať alebo vyčkať na predchádzajúce zrušenie tejto vnútroštátnej právnej úpravy alebo praxe zákonodarnou cestou alebo akýmkoľvek iným ústavným postupom. „*V prejednávanej veci je vzhľadom na jasné, presné a bezpodmienečné znenie článku 6 ods. 1 až 3 smernice 2016/800 potrebné konštatovať, že* ***tento článok má priamy účinok***.“[44]

Túto časť možno uzavrieť čiastkovým záverom, že čl. 6 ods. 1 až 3 Smernice 2016/800 Súdny dvor priznáva **priamy účinok**. Znamená to asi toľko, že je úlohou vnútroštátneho súdu vykladať vnútroštátne ustanovenia v čo najväčšej možnej miere spôsobom, ktorý je v súlade s právom EÚ, aby sa zabezpečila ich plná účinnosť. Ak takýto výklad nebude môcť uskutočniť, bude musieť *ex offo* odmietnuť uplatnenie vnútroštátnych ustanovení, ktoré sú zrejme s týmto ustanovením nezlučiteľné. A ako už bolo uvedené, príslušné ustanovovania TP (§ 2 ods. 9, § 33b TP) garantujú podozrivému práva, ktoré mu priznáva právne záväzný akt EÚ. Vhodnejším a predvídateľnejším riešením by bolo *expressis verbis* vyjadriť v zákone procesné práva podozrivého, resp. podozrivého mladistvého, v duchu citovanej Smernice.

Ďalším problémom, na ktorý by sme chceli poukázať, je rozsah a **forma poskytnutých informácií** podozrivým a zadržaným deťom. Z článku 4 ods. 2 Smernice 2016/800 vyplýva, že informácie majú byť dieťaťu poskytnuté „*písomne, ústne alebo oboma spôsobmi, v jednoduchom a zrozumiteľnom jazyku*“. Pokiaľ ide o poučenie obvineného, v § 34 ods. 5, 6 TP a § 122 TP, sú až na menšie výnimky iba všeobecné ustanovenia, bez bližšej špecifikácie k mladistvému. Jedinou výnimkou vo vzťahu k mladistvému uvedenou v § 35 ods. 5 TP je povinnosť poučiť o jeho právach aj zákonného zástupcu obvineného. Takýto spôsob transpozície nepovažujeme za súladný s transponovanou Smernicou. Súdny dvor zdôrazňuje, že „*ak vnútroštátne právo stanovuje štandardizovaný dokument na účely písomného informovania podozrivých alebo obvinených osôb o ich právach v súlade s článkom 3 smernice 2012/13, tento dokument* ***nemožno použiť na informovanie detí****, ktoré sa nachádzajú v rovnakej situácii, v súlade s článkom 4 smernice 2016/800*“. [45]

Ako jedno z možných riešení by sme navrhovali do § 336 a nasl. TP doplniť ustanovenie, ktoré by osobitne špecifikovalo poučenie pre dieťa, ktoré je podozrivé alebo obvinené. Znamená to, že takýmto deťom resp. ich zákonným zástupcom, by sa okrem všeobecného poučenia pre obvineného resp. podozrivého poskytli aj informácie o špecifických procesných zárukách pre deti ako to vyplýva zo Smernice 2016/800. Aj s ohľadom na citované závery Súdneho dvora, by sa vo vzťahu k deťom nemal používať rovnaký formulár poučenia ako sa používa pri dospelých osobách. V predmetnom ustanovení by mohlo byť vyjadrené obdobne ako v zákone o obetiach[46] že poučenie by sa malo vykonať jednoduchým a zrozumiteľným spôsobom, osobitne by sa malo prihliadať na vek, vyspelosť, intelektuálne a emocionálne schopnosti, gramotnosť a duševné alebo telesné postihnutia, ako aj na ťažkosti pri porozumení alebo komunikácii vyplývajúcej zo znalosti jazyka, ako aj na obmedzenú schopnosť vyjadrovať

[43] *Mutatis mutandis* Rozsudok Súdneho dvora (veľká komora) zo 16. júna 2005. Trestné konanie proti Maria Pupino, Vec C-105/03, bod 34.

[44] Rozsudok Súdneho dvora (tretia komora) z 5. septembra 2024, M.S. a i., Vec C-603/22, bod 116 a nasl. a tam citovaná judikatúra.

[45] Rozsudok Súdneho dvora (tretia komora) z 5. septembra 2024, M.S. a i., Vec C-603/22, bod 155.

[46] § 3 ods. 4, § 4 zákona 274/2017 Z. z. o obetiach trestných činov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

sa. Osobitne by sa malo zdôrazniť, že informácie sa poskytujú v ústnej forme a písomnej forme. Rovnako by sa mal v ustanovení vymedziť okruh relevantných informácií, ktoré by sa mali poskytovať v počiatočnej etape konania a ktoré v neskoršej fáze, resp. pri obmedzení osobnej slobody ako to vyplýva z čl. 4 ods. 1 Smernice 2016/800.

Ako nedostatočnú, považujeme aj transpozíciu čl. 7 Smernice 2016/800, ktorá upravuje **právo na individuálne posúdenie**. Predmetný článok bol transponovaný iba formálne do existujúceho ustanovenia § 337 TP boli doplnené požiadavky vykonať takéto posúdenie „***bezodkladne***“ a v prípade potreby „***opakovane***“.

Predmetné ustanovenie upravujúce individuálne posúdenie upravené v § 337 TP, možno považovať za zastaralé a prekonané. Do právneho poriadku bolo zavedené Trestným poriadkom z roku 1956[47] a následne, s menšími prevažne kozmetickými úpravami postupne prebraté do ďalších procesných noriem. Rovnako ako v predchádzajúcich zákonoch aj súčasné znenie individuálne posúdenie sa zveruje „*orgánu sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately a obci*“. Táto filozofia však môže byť v rozpore s ľudskými právami dieťaťa a princípmi zakotvenými v Dohovore o právach dieťaťa.[48] Ak konštatuje citované odporúčanie, takto koncipované individuálne posúdenie je skôr dôkazný a vyšetrovací nástroj, než ako nástroj slúžiaci dieťaťu na ochranu jeho práv.

Podľa nášho názoru, do individuálneho posúdenia by mali byť okrem spomínaného orgánu sociálnoprávnej ochrany detí, zaradené aj ďalšie subjekty. Z čl. 7 ods. 7 Smernice 2016/800, okrem iného vyplýva, že takéto posúdenie vyžaduje „**multidisciplinárny prístup**“ a na posúdení by mal participovať aj **nositeľ rodičovských práv**, iná príslušná **dospelá osoba**, prípadne **špecializovaný odborník**. Zákon síce v rámci spoločných ustanovení (§ 437 ods. 1 TP) uvádza, že orgány činné v trestnom konaní „*postupujú v najužšej spolupráci so zariadeniami, ktorým je zverená starostlivosť o mládež, prípadne so zariadeniami* ***psychologickej starostlivosti****...*“, takéto ustanovenie je všeobecné a nemožno ho vykladať takým spôsobom, že by takéto posúdenie mal vykonať aj psychológ.

Posledným problémom, na ktorý by sme chceli poukázať je, že právny poriadok, umožňuje trestnoprávnu sankciu – **ochrannú výchovu** uložiť aj dieťaťu, ktorá pre nedostatok veku nie je trestne zodpovedné (§ 105 Trestného zákona č. 300/2005 Z. z.). Konanie o takejto sankcii sa podľa citovaného ustanovenia neukladá v trestnom konaní ale v **civilnom procese**.[49] Vzhľadom na to, že nejde o trestné konanie, takejto osobe nie sú poskytované procesné práva ako obvinenému, resp. podozrivému.

V prípade ***Blokhin proti Rusku***[50] sa ESĽP zaoberal prípadom chlapca, ktorý bol podozrivý z porušenia noriem trestného práva ale nedosiahol vek trestnej zodpovednosti. Bol vypočúvaný políciou bez akýchkoľvek osobitných procesných záruk, ktoré by zohľadňovali jeho zvláštnu zraniteľnosť ako dieťaťa, najmä povinné zastúpenie advokátom, a následne bol podrobený civilnému súdnemu konaniu, kde mu bolo uložené „nápravné opatrenie“. Súd konštatoval, že právo sťažovateľa na obhajobu bolo obmedzené v rozsahu nezlučiteľnom so zárukami poskytovanými v článku 6 Európskeho dohovoru z dôvodu absencie právnej pomoci počas policajného výsluchu. Súd bol presvedčený, že procesné záruky na ochranu najlepších záujmov a blaha dieťaťa musia byť zavedené, predovšetkým vtedy, keď je ohrozená jeho osobná sloboda. Opačný prístup by znamenal jednoznačne znevýhodnenie detí v porovnaní s dospelými v obdobnej situácii.

---

47 § 311 zákona č. 64/1956 Zb. o trestnom konaní súdnom (trestný poriadok).

48 Porovnaj Odporúčania: základné princípy individuálneho posúdenia u detí v konflikte so zákonom. International Commission of Jurists. December 2021, s. 30.

49 § 111 písm. m), § 114 Civilného mimosporového poriadku č. 161/2015 Z. z. v znení neskorších predpisov.

50 Rozsudok Veľkej komory ESĽP vo veci Blokhin v. Russia, z23. marca 2016, sťažnosť č. 47152/06, § 217 a nasl.

K podobným záverom dospel aj Európsky výbor pre sociálne práva[51] vo vzťahu k Českej republike, ktorá má historicky podobnú právnu úpravu vo vzťahu k vyššie uvedenému postupu a skonštatoval, že deti musia mať „*primeranú úroveň ochrany bez ohľadu na formálne označenie a povahu konania (trestné alebo občianskoprávne) vo vnútroštátnom práve. Výbor zdôrazňuje, že prijatie opatrení, ktorých cieľom je vytvoriť ochranný systém pre deti mladšie ako veková hranica trestnej zodpovednosti, by nemalo viesť k tomu, že deťom bude poskytnutá menšia a/alebo slabšia procesná ochrana ako dospelým*“.

Aj napriek tomu, že v bode 17 recitálu k Smernici 2016/800 sa uvádza, že záruky uvedené v tejto smernici by sa **nemali** uplatňovať na **iné druhy konaní**, najmä na konania, ktoré sú osobitne určené pre deti a mohli by viesť k ochranným, nápravným alebo výchovným opatreniam, bolo by vhodné v právnom poriadku zabezpečiť osobám, ktoré nedosiahli vek trestnej zodpovednosti ale sa im má uložiť ochranná výchova v zmysle § 105 Trestného zákona, rovnakú úroveň procesných práv ako trestne zodpovednej mladistvej osobe.

IV. ZÁVER

„Úplnú“ transpozíciu Smernice 2016/800 vrátane zmienených „reparátov“ považujem v podmienkach Slovenskej republiky za premárnenú šancu. Zákonodarca dostatočne nevyužil možnosť na reformu trestnoprocesnej oblasti týkajúcej sa postavenia detí v trestnom konaní. Mohlo to byť realizované novelizáciu príslušných ustanovení Trestného poriadku, ale aj formou samostatného zákona, ako osobitného právneho nástroja týkajúceho sa procesných záruk pre deti, napríklad v podobe zákona o justícii mladistvých, ktorý bol vytvorený ako *lex specialis* k všeobecným pravidlám trestného poriadku, ako sme to mali už v minulosti,[52] resp. ako to majú niektoré európske štáty. Určite by to prospelo k zvýšeniu ochrany detí a sprehľadnili by sa aj terajšie procesné postupy, ktoré sú neprehľadne rozptýlené vo viacerých častiach Trestného poriadku.

Aby to nevyznelo negatívne len vo vzťahu k Slovenskej republike, pre objektívnosť je potrebné uviesť, že určité problémy súvisiace s dodržiavaním súladu boli v súvislosti s transpozíciou Smernice 2016/800 zistené vo všetkých 25 členských štátoch EÚ.[53] Transpozičné opatrenia do požadovanej lehoty neoznámilo 7 členských štátov a preto v júni 2019 začala Komisia proti týmto siedmim členským štátom konania o nesplnení povinnosti. Komisia od júla 2023 začala proti všetkým zvyšným 18 členským štátom ďalšie konania o nesplnení povinnosti za celkové alebo čiastočné neoznámenie transpozičných opatrení vo vzťahu k Smernici 2016/800. Išlov zásade o tri zásadné okruhy problémov. Prvým sú problémy s dodržiavaním určitých ustanovení Smernice 2016/800, ktoré možno považovať za významné vzhľadom na počet členských štátov. Druhý typ významných problémov s dodržiavaním predpisov možno považovať za obzvlášť problematický vzhľadom na rozsah ich vplyvu, keďže dotknuté deti sú v skutočnosti vylúčené z využívania väčšiny alebo dokonca všetkých práv a záruk, na ktoré majú podľa smernice nárok. Tretí typ problémov súvisiacich s dodržiavaním súladu sa týka nedostatočnej pozornosti, ktorá sa venuje rozdielu medzi rozsahom a povahou určitých kľúčových procesných práv, ktoré sú bežné pre dospelé podozrivé a obvinené osoby, a ich rozsahom a povahou, ktoré sa v smernici predpokladajú pre deti.[54]

---

[51] Decision on the merits of the Complaint No. 148/2017, International Commission of Jurists (ICJ) v. Czech Republic, ods. 85. Recommendation CM/RecChS(2021)15 of the Committee of Minister of 16 June 2021 *(Adopted by the Committee of Ministers on 16 June 2021 at the 1407th meeting of the Ministers' Deputies).*

[52] Zákon č. 48/1931 Zb. o trestnom súdnictve nad mládežou účinný do 31. júla 1950.

[53] V súlade s článkami 1 a 2 Protokolov č. 21 a 22 ktoré sú pripojené k Zmluve o EÚ a ZFEÚ sa Írsko a Dánsko nezúčastňujú na prijatí tejto smernice, nie sú ňou viazané ani nepodliehajú jej uplatňovaniu.

[54] Bližšie Správa Komisie Európskemu parlamentu a Rade o vykonávaní smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/800 z 11. mája 2016 o procesných zárukách pre deti, ktoré sú podozrivými alebo obvinenými osobami v trestnom konaní. Brusel 24. 10. 2024, COM(2024) 489 final, s. 4.

KĽÚČOVÉ SLOVÁ
dieťa, podozrivý, obvinený, procesné záruky, právo na pomoc obhajcu, právo na informácie, individuálne posúdenie, opravné prostriedky

KEY WORDS
child, suspect, accused, procedural safeguards, right to assistance by a lawyer, right to information, individual assessment, remedies

POUŽITÁ LITERATÚRA

1. BERNUZ BENEITEZ, M. J., DUMORTIER, E. Why Children Obey the Law: Rethinking Juvenile Justice and Children's Rights in Europe through Procedural Justice. In. Youth Justice, Volume 18, Issue 1/2018 s. 34-51. https://doi.org/10.1177/1473225417741225
2. CRAS S. The Directive on Procedural Safeguards for Children who Are Suspects or Accused Persons in Criminal Proceedings. Genesis and Descriptive Comments Relating to Selected Articles. In. eucrim, Issue 2/2016, s. 109 – 119. https://doi.org/10.30709/eucrim-2016-014
3. DAMINOVA, N. The European Court of Human Rights on the 'Access to a Lawyer' Directive 2013/48/EU: the Quest for a Coherent Application of the Right to a Legal Assistance in Europe? In. European Criminal Law Review, Volume 11 (2021), Issue 2, s. 211–241, https://doi.org/10.5771/2193-5505-2021-2-211
4. De VOCHT, D. et al. Procedural Safeguards for Juvenile Suspects in Interrogations: A Look at the Commission's Proposal in Light of an EU Comparative Study. In. New journal of European criminal law, Volume 5, Issue 4 (2014), 480–506, s. 480 - 506. https://doi.org/10.1177/203228441400500405
5. Decision on the merits of the Complaint No. 148/2017, International Commission of Jurists (ICJ) v. Czech Republic, 20 October 2020.
6. Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd v znení neskorších protokolov, oznámenie MZV č. 209/1992 Z. z. v znení neskorších predpisov
7. Dohovor o právach dieťaťa, oznámenie FMZV č. 104/1991 Zb.
8. Dôvodová správa k vládnemu návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, parlamentná tlač 865, dátum doručenia: 23. 2. 2018
9. Európsky dohovor na zabránenie mučenia a neľudského či ponižujúceho zaobchádzania alebo trestania, oznámenie MZV SR č. 26/1995 Z. z. v znení neskorších predpisov
10. FELD, B., C. Punishing kids in juvenile and criminal courts. In. Crime and Justice, Volume 47, Issue 1 (2018), s 417 - 474. DOI: 10.1086/695399
11. FILIPPI, J. Restorative Justice for Young Offenders: An Analysis of the French Circular Confronting a European and National Legal Perspective. In. UCL Journal of Law and Jurisprudence, (2018) 7 (1) s. 142-162. https://doi.org/10.14324/111.2052-1871.099
12. HAŚ, A. RAJTAR, T. The child as a suspect or accused person in criminal proceedings: The psychologist s standpoint. In. Problems of Forensic Sciences 2020, vol. 124, s. 187–209. ISSN 12307483.
13. JAPHARIDZE, M. The best interest of the child in the case law of the European cours: experience for EU members states an candidate countries. In. International Comparative Jurisprudence, Vol. 9, No. 1 (2023), s. 24 - 38. https://doi.org/10.13165/j.icj.2023.06.002

14. KLIMEK, L. Letter of Rights for Persons Arrested on the Basis of a European Arrest Warrant: A Novelty Under the Directive 2012/13/EU. In. International and Comparative Law Review, vol. 13, no. 1/2013, s. 163-170. https://doi.org/10.1515/iclr-2016-0066
15. LIEFAARD, T. Child-Friendly Justice and Procedural Safeguards For Children in Criminal Proceedings: New Momentum for Children in Conflict with the Law? In. Bergen Journal of Criminal Law and Criminal Justice, Volume 8, Issue 1, 2020, s. 1-17. https://doi.org/10.15845/bjclcj.v8i1.3188
16. LIMANTĖ A, VAIČIŪNIENĖ R, APOLEVIČ J. Child-Friendly Legal Aid and Individual Assessment of Children in Conflict with the Law: Building the Basis for Effective Participation. In. International Journal of Environmental Research and Public Health. 2022; 19(1):17. https://doi.org/10.3390/ijerph19010017
17. LIMANTĖ, A., et al. Accessibility of Legal Aid to Children in Conflict With The Law: Bringing the General Concept to Practice. In. Baltic Journal of Law & Politics, vol. 15, no. 2, Vytautas Magnus University, 2022, s. 152-173. https://doi.org/10.2478/bjlp-2022-0014
18. McDONAGH, M. The Right to Information in International Human Rights Law. In. Human Rights Law Review, Volume 13, Issue 1, March 2013, s. 25–55, https://doi.org/10.1093/hrlr/ngs045
19. MERGAERTS, L. (2021). Defence lawyers' views on and identification of suspect vulnerability in criminal proceedings. In. International Journal of the Legal Profession, Volume 29, (2021), Issue 3, s. 281–301. https://doi.org/10.1080/09695958.2021.1982719
20. Mladiství pozbavení osobnej slobody podľa trestnoprávnych predpisov. Výňatok z 25. všeobecnej správy CPT uverejnenej v r. 2016, CPT/Inf(2016)10-part . https://rm.coe.int/168092ea70 [accessed 30 October 2024]
21. Mladiství pozbavení osobnej slobody podľa trestnoprávnych predpisov. Výňatok z 25. všeobecnej správy CPT uverejnenej v r. 2016, CPT/Inf(2016)10-part.
22. Návrh Smernice Európskeho *parlamentu* a Rady o procesných zárukách pre deti podozrivé alebo obvinené v trestnom konaní, 27, 11, 2013, /* COM/2013/0822 final - 2013/0408 (COD) */
23. Návrhy generálnej advokátky Tamara Ćapeta prednesené 22. februára 2024, Trestné konanie proti M.S. a i., Vec C-603/22
24. Odporúčania: základné princípy individuálneho posúdenia u detí v konflikte so zákonom. International Commission of Jurists. December 2021 https://www.icj.org/wp-content/uploads/2021/12/SLOVAK-Recommendations-Individual-assessment.pdf [accessed 8 January 2024]
25. Odporúčania: základné princípy individuálneho posúdenia u detí v konflikte so zákonom. International Commission of Jurists. December 2021. https:// www.refworld.org/legal/general/crc/2007/en/43085 [accessed 10 November 2024]
26. RADIC, I. Right of the child to information according to the Directive 2016/800 on procedural safeguards for children who are suspects or accused persons in criminal proceedings. In. EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC), 2, s. 468–491. https://doi.org/10.25234/eclic/7122
27. RAP, S., ZLOTNIK, D. The Right to Legal and Other Appropriate Assistance for Child Suspects and Accused. Reflections on the Directive on Procedural Safeguards for Children Who are Suspects or Accused Persons in Criminal Proceedings. In. European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice, Volume 26 (2018): Issue 2 (May 2018), s.110-131. https://doi.org/10.1163/15718174-02602004

28. Recommendation CM/Rec(2008)11 of the Committee of Ministers to member states on the European Rules for juvenile offenders subject to sanctions or measures (*Adopted by the Committee of Ministers on 5 November 2008 at the 1040th meeting of the Ministers' Deputies*)
29. Recommendation CM/RecChS(2021)15 of the Committee of Minister of 16 June 2021 (Adopted by the Committee of Ministers on 16 June 2021 at the 1407th meeting of the Ministers' Deputies)
30. Rozsudok Súdneho dvora (druhá komora) z 12. marca 2020, trestné konanie proti VW Vec C-659/18
31. Rozsudok Súdneho dvora (štvrtá komora) z 9. novembra 2023, trestné konanie proti BK, Vec C-175/22
32. Rozsudok Súdneho dvora (tretia komora) z 5. septembra 2024, M.S. a i., Vec C-603/22
33. Rozsudok Súdneho dvora (veľká komora) zo 16. júna 2005. Trestné konanie proti Maria Pupino, Vec C-105/03
34. Rozsudok Veľkej komory ESĽP vo veci Blokhin v. Russia, z23. marca 2016, sťažnosť č. 47152/06
35. ŠÁMAL, P., POKORNÁ, A. Ke směrnici o procesních zárukách pro děti, které jsou podezřelými nebo obviněnými osobami v trestním řízení. In: Trestněprávní revue: odborný recenzovaný časopis pro trestní právo. Praha: C.H. Beck. Roč. 16, č. 6 (2017), s. 131-139, ISSN 1213-5313.
36. SCHOOVAERTS, H., VANDERHALLEN, M., MCINTYRE, S., J. Lawyers and children: Is there a need for mandatory legal assistance in suspect interviews? In. International Journal of Police Science & Management, Volume 23 (2021), Issue 1, s. 55 – 72. https://doi.org/10.1177/14613557211008926
37. Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/1919 z 26. októbra 2016 o právnej pomoci pre podozrivé a obvinené osoby v trestnom konaní a pre vyžiadané osoby v konaní o európskom zatykači, Ú. v. L 297, 4. 11. 2016, s. 1 – 8.
38. Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/343 z 9. marca 2016 o posilnení určitých aspektov prezumpcie neviny a práva byť prítomný na konaní pred súdom v trestnom konaní, Ú. v. EÚ L 65, 11.3.2016, s. 1 – 11
39. Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/800 z 11. mája 2016 o procesných zárukách pre deti, ktoré sú podozrivými alebo obvinenými osobami v trestnom konaní, Ú. v. EÚ L 132, 21.5.2016, s. 1 – 20
40. Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2010/64/EÚ z 20. októbra 2010 o práve na tlmočenie a preklad v trestnom konaní, Ú. v. EÚ L 280, 26.10.2010, s. 1 – 7
41. Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2012/13/EÚ z 22. mája 2012 o práve na informácie v trestnom konaní, Ú. v. EÚ L 142, 1.6.2012, s. 1 – 10
42. Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/48/EÚ z 22. októbra 2013 o práve na prístup k obhajcovi v trestnom konaní a v konaní o európskom zatykači a o práve na informovanie tretej osoby po pozbavení osobnej slobody a na komunikáciu s tretími osobami a s konzulárnymi úradmi po pozbavení osobnej slobody, Ú. v. EÚ L 294, 6.11.2013, s. 1 – 12
43. Správa Komisie Európskemu parlamentu a Rade o vykonávaní smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/800 z 11. mája 2016 o procesných zárukách pre deti, ktoré sú podozrivými alebo obvinenými osobami v trestnom konaní. Brusel 24. 10. 2024, COM(2024) 489 final
44. UN Committee on the Rights of the Child (CRC), General comment No. 10 (2007): Children's Rights in Juvenile Justice, CRC/C/GC/10, 25 April 2007, https://www.refworld.org/legal/general/crc/2007/en/43085 [accessed 28 October 2024]

45. UN Committee on the Rights of the Child (CRC), General comment No. 10 (2007): Children's Rights in Juvenile Justice, CRC/C/GC/10, 25 April 2007
46. United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency (The Riyadh Guidelines) Adopted by General Assembly resolution 45/112 of 14 December 1990
47. United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty Adopted by General Assembly resolution 45/113 of 14 December 1990
48. United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice ("The Beijing Rules") Adopted by General Assembly resolution 40/33 of 29 November 1985. https://www.ohchr.org/sites/default/files/beijingrules.pdf [accessed 30 October 2024]
49. United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice ("The Beijing Rules") Adopted by General Assembly resolution 40/33 of 29 November 1985
50. Uznesenie NS SR z 24. apríla 2024, sp. zn. 5Tostš/3/2024
51. VAGHRI, Z., ZERMATTEN, J., LANSDOWN, G. RUGGIERO, R. (eds.). Monitoring State Compliance with the UN Convention on the Rights of the Child. Springer Nature Switzerland, 2022, 435 s. https://doi.org/10.1007/978-3-030-84647-3
52. ZAMPINI, A. Protecting juvenile defendants in the trial and from the trial: special safeguards in EU and Italian regulations. In. Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny (1960) 2023-01, Vol. 85 (4), s.49-74. https://doi.org/10.14746/rpeis. 2023.85.4.03

KONTAKTNÉ ÚDAJE AUTORA

prof. JUDr. Jozef Záhora, PhD.
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8630-6523
profesor
Paneurópska vysoká škola v Bratislave, Fakulta práva
Tomášikova 20, 821 02 Bratislava, Slovenská republika
Telefónne číslo: +421 248 208 865
E-mail: jozef.zahora@paneurouni.com