

2/2018

ročník 3

FORENZNÍ VĚDY PRÁVO KRIMINALISTIKA

VĚDECKÉ STATĚ SCIENTIFIC ARTICLES

- **Jiří BÍLÝ:**

Pražský apelační soud v letech 1548–1620

The Prague Appellate Court in the Years 1548–1620

- **Lucia FECKOVÁ:**

Softwarning – nástroj prevencie a podpory

dobrovolného plnenia zákonných povinností

Softwarewarning – an Instrument for Prevention

and Support Voluntary Fulfillment of Legal Obligations

- **Karel MAREK, Helena JAČMANOVÁ:**

Nově o úpravě zadávání veřejných zakázek

v České republice a na Slovensku

Newly on the Regulation of Public Procurement

in the Czech Republic and Slovakia



VYSOKÁ ŠKOLA FINANČNÍ A SPRÁVNÍ
UNIVERSITY OF FINANCE AND ADMINISTRATION

YDAVATEL / PUBLISHER:

Vysoká škola finanční a správní, a.s. (University of Finance and Administration)
Milan Kašík – ředitel redakcí / Managing Editor

REDAKCE / EDITORIAL STAFF:

internet: <http://www.vsfs.cz/kriminalistika>
VŠFS, Estonská 500, 101 00 Praha 10

Zdeněk Sadílek – výkonný redaktor / Executive Editor (31004@mail.vsfs.cz)

Tereza Švestáková – tajemnice redakce / Secretary of Editorial Staff
(tereza.svestakova@vsfs.cz, tel. +420210088731)

Petr Mach – vydavatelský redaktor / Publishing Editor

VÝKONNÁ RADA REDAKCE / EXECUTIVE BOARD:

Jiří Straus – předseda / Chairperson

Eduard Bruna, Viktor Porada, Emil Šenkýř, Zdeněk Sadílek

REDAKČNÍ VĚDECKÁ RADA / EDITORIAL SCIENTIFIC BOARD:

předsedkyně / Chairperson:

Bohuslava Šenkýřová – Vysoká škola finanční a správní
(bohuslava.senkyrova@vsfs.cz)

místopředseda / Vice-Chairperson:

Eduard Bruna – Vysoká škola finanční a správní (eduard.bruna@mail.vsfs.cz)

členové / Members:

Jan Chmelík – Vysoká škola finanční a správní (jan.chmelik@mail.vsfs.cz)

Jaroslav Ivor – Paneurópska vysoká škola, Bratislava (dekan.fp@paneurouni.com)

Martin Janků – Vysoká škola finanční a správní (28295@mail.vsfs.cz)

Jiří Jelinek – Právnická fakulta Univerzity Karlovy, Praha (jelinek@prf.cuni.cz)

Karel Klíma – Metropolitní univerzita, Praha (karel.klima@mup.cz)

Leoš Klímt – EQUITA Consulting (klimt@equita.cz)

Leszek Korziewski – European Association of Security (lfk@pp.com.pl)

Bronislav Kováčik – Univerzita Mateja Bela, Banská Bystrica (bronislav.kovacik@umb.sk)

Karel Lacina – Vysoká škola finanční a správní (kar.lacina@seznam.cz)

Karel Marek – Vysoká škola finanční a správní (k.marek@centrum.cz)

Vladimír R. Matas – Universität Heidelberg (matas@ari.uni-heidelberg.de)

Pavel Mates – Vysoká škola finanční a správní (pmates@mail.vsfs.cz)

Marián Mesároš – Vysoká škola bezpečnostního manažerstva, Košice (vsbm@vsbm.sk)

Viktor Porada – Vysoká škola finanční a správní (viktor.porada@mail.vsfs.cz)

Roman Rak – Vysoká škola finanční a správní (rak.roman@seznam.cz)

Zdeněk Sadílek – Vysoká škola finanční a správní (31004@mail.vsfs.cz)

Miloš Sokol – Ústřední vojenská nemocnice Praha – Střešovice (milos.sokol@uvn.cz)

Lyubomir Ivanovych Sopilnyk – Lviv University of Business and Law (sopilnyk01@gmail.com)

Jiří Straus – Vysoká škola finanční a správní (straus@mail.vsfs.cz)

Aleš Vémola – Ústav soudního inženýrství VUT, Brno (ales.vemola@usi.vutbr.cz)

Margerita Vysokajová – Vysoká škola finanční a správní (30587@mail.vsfs.cz)

Vladimír Zoubek – Vysoká škola finanční a správní (vladimir@zoubkovi.net)

Přebírání materiálů je povoleno s prokazatelným souhlasem autora a vydavatele.

Taking over materials is permitted only with demonstrable author's and publisher's agreement.

Za jazykovou správnost příspěvku zodpovídá autor. Příspěvky nejsou redigovány.

Author is responsible for correctness of language. Articles are not edited.

Časopis je zařazen do seznamu publikací o bezpečnosti European Association for Security.



Prepress:

Radix, spol. s r. o.

Print:

Česká digitální tiskárna s.r.o.

Evidence number:

MK ČR E 22509

ISSN:

ISSN 2533-4387

ISSN elektronické verze:

ISSN 2533-4395 (www.vsfs.cz/pravo)

Periodicita:

2x ročně

Distribuce:

Vysoká škola finanční a správní, a.s.

Ročník 3, číslo 2

Výšlo:

30. 11. 2018

VĚDECKÉ STATĚ / SCIENTIFIC ARTICLES

JIŘÍ BÍLÝ:**| 100 |**

Pražský apelační soud v letech 1548–1620

The Prague Appellate Court in the Years 1548–1620

LUCIA FECKOVÁ:**| 119 |**Softwarning – nástroj prevencie a podpory dobrovoľného plnenia
zákonných povinnostíSoftwarewarning – an Instrument for Prevention and Support Voluntary
Fulfillment of Legal Obligations**KAREL MAREK, HELENA JAČMANOVÁ:****| 126 |**

Nově o úpravě zadávání veřejných zakázek v České republice a na Slovensku

Newly on the Regulation of Public Procurement in the Czech Republic and Slovakia

SERGEJ ROMŽA:**| 146 |**Nekonzistentnosť obligačných podmienok poskytovania nenávratného
finančného príspevku a jej trestnoprávne konsekvencie, pri trestnom čine
poškodzovania finančných záujmov Európskej únieThe Inconsistency of the Obligation Conditions for the Grant of a Non-repayable
Contribution and its Criminal Law Consequences in the Criminal Offense
against the Financial Interests of the European Union**JOZEF STIERANKA, MICHAL MARKO:****| 154 |**

Nový koncept budovania kriminálneho spravodajstva v Slovenskej republike

A New Concept of the Criminal Intelligence in the Slovak Republic

RENATA VESECKÁ:**| 179 |**

Trestní odpovědnost zastupitelů – aktuální otázky

Criminal Liability of the Local Elected Representatives of Municipalities – Topical Issues

VLADIMÍR ZOUBEK:**| 184 |**Trestní politika jako součást bezpečnostní politiky (bezpečnostní strategie ČR):
nové vize de lege ferenda bezpečnostní vědyPenalties Policy as Part of the Security Policy (the CR's Security Strategy):
New Vision of Lege Ferenda Safety Sciences

Pražský apelační soud v letech 1548–1620

The Prague Appellate Court in the Years 1548–1620

JIŘÍ BÍLÝ¹

Abstrakt

Když Ferdinand I. potlačil povstání českých stavů v roce 1547, rozhodl se zlomit moc především městského stavu. Založil novou královskou (nestavovskou) instituci – apelační soud (latinsky zvaný *consilium apellationum*). Tento soud potvrzoval, resp. opravoval rozsudky městských soudů v Čechách, na Moravě, Slezsku, Horní a Dolní Lužici. Zabýval se odvoláními proti rozsudkům královských měst, poddanských měst a trhových městeček. Bylo možné sice podávat odvolání proti rozhodnutí městských soudů, ale pokud odvolatel nerespektoval stanovenou lhůtu, apelace nebyla možná. Projevoval se tu nově již vliv římského práva. V apelačním soudě zasedalo deset soudců, pocházejících ze stavovské obce (tři byli z vysoké šlechty, tři z nižší šlechty, čtyři měšťané) a čtyři univerzitně vzdělaní právníci. Soudu předsedal prezident. Soudce včetně prezidenta soudu jmenoval král, který jim vyplácel pravidelný plat. Panovník tedy kontroloval prostřednictvím apelací městské soudnictví.

Klíčová slova

právo, apelace, instrukce, soudní úředník

Abstract

When Ferdinand I suppressed the revolt of the Czech Estates in 1547, he could break the power of the Estate of Boroughs. He established a new central royal institution – the court of appeal (*consilium apellationum* in Latin). This court affirmed or reformed sentences of municipal courts in Bohemia, Moravia, Silesia, Lower and Upper Lusatia. It received appeals from royal towns and landlord's market towns or townships. It was possible to lodge an appeal against the decisions of municipal courts, but if a person failed the term, he/she could not appeal. It was as new principle the influence of the Roman law. The judges of the court of appeal were ten representatives of the Estates in Bohemia (three members of the high nobility, three ones of the gentry, four burgesses) and four erudite lawyers. The court was presided over by the president. The judges including the president were appoint and paid by the king and subordinate to him. The king controlled municipal justice through the court of appeal.

Key words

law, appeal, instructions, judicial officer

1 doc. JUDr. PhDr. Jiří Bílý, CSc., Vysoká škola finanční a správní, Praha, e-mail: jiri.bily@vsfs.cz

Úvod

Ferdinand I. takticky využil oslabení stavů po potlačení povstání roku 1547 k upevnění své moci. Proto o rok později nechal zřídit nový soud s obecnou kompetencí, kterému měly být podřízeny všechny soudy v zemi. Narazil ovšem na silný odpor šlechty, a proto musel svůj razantní záměr poněkud upravit: apelační soud byl namířen především proti městům, která podnítila povstání a nyní zůstala politicky osamocena; král využil sobectví a rozporů uvnitř české stavovské obce v duchu osvědčeného „divide et impera“ k oslabení opozice, prozatím k postupné likvidaci politického vlivu měst. Ostatní složky byly prozatím odsunuty do akcí budoucna. Prostřednictvím nového soudu chtěl král alespoň kontrolovat rozhodování městských soudů a ovlivňovat tvorbu městského práva a městské politiky.

Nicméně pozitivní význam apelačního soudu tkvěl především ve sjednocování městského práva i procesního řízení prostřednictvím vydaných judikátů a podpořil užívání Koldínova zákoníku pro městské soudy, takže spolu s ním sjednotil do té doby rozdrobené městské právo. Prostřednictvím apelačního soudu si panovník značně upevnil svoji pozici v systému soudnictví, přestože zatím nedošlo k oslabení šlechtických soudů.²

Diskuze a výsledky

1 Pravomoc a působnost

První normativ v podobě instrukcí pro činnost soudu vydal Ferdinand již v lednu 1548. Klíčovou věcí, která přetrvávala až do absolutistických reforem 20. až 30. let 17. století, bylo přetrvávání inapelačnosti vůči zemským soudům v Čechách a na Moravě, toto privilegium si šlechta velmi žárlivě střežila.

Ve své instrukci z roku 1548 vymezil král pravomoc, příslušnost a působnost apelace. Věcná příslušnost se vztahovala na civilní i trestní věci. Funkčně příslušný byl apelační soud jako druhoinstanční soud, ale nikoliv absolutně, nýbrž mohl rozhodovat i jako soud prvního stupně, a to v případech nebezpečných zločinů, které „...jako velezrada a selské vzpoury bývaly příkazovány přímo k apelaci Pražské jakožto k první stoličce“.³ Působnost osobní se vztahovala na měšťany i vyšší stavy, pokud se jednalo o jejich šosovní majetek (pokud měli majetek ve městě a jeho okolí, tzv. šosu), v trestních věcech se působnost vztahovala i na selský lid, pokud tyto věci soudil v první instanci krajský hejtman, rady královských měst a vrchnostenské soudy mající od panovníka zvláštní privilegium, neboť normálně nebylo možné se od vrchnostenských soudů k apelaci odvolávat.⁴ Pro poddané bylo ovšem odvolání se k apelačnímu soudu jen teoretické, neboť bylo spojeno s velkými

2 ZDENĚK, V. *Dějiny královského apelačního soudu na Hradě pražském, nyní vrchního soudu v Praze od roku 1548–1933*. Praha, 1933.

3 ZDENĚK, V. *Příspěvek k dějinám královského apelačního soudu na Hradě pražském*. Praha, 1931, s. 11.

4 ADAMOŤ, K. *Apelační soud v Českém království v letech 1548–1651*. In: *Collectanea opusculorum ad Iuris Historiam Spectantium Venceslao Vaněček Septuagenario ab Amicis Discipulisque Oblata*. Praha: UK, 1975, s. 102–103.

náklady.⁵ V otázce místní působnosti měla apelace zasahovat všechny země Koruny české, což se ovšem prosazovalo velmi dlouho a složitě. Věcná působnost byla dána především rolí apelačního soudu v odvolacích řízeních, podáváním naučení, rozklady a celkovou odbornou kontrolou nad městskými soudy.

Instrukce však nebyla plně dodržována, neboť mimo Jihlavu se města na Moravě odmítala podřídit pravomoci pražského apelačního soudu. Městská práva na Moravě se po roce 1548 nadále rozvíjela a dosáhla ještě na přelomu 16. a 17. století nebývalého rozmachu.⁶

Ačkoli ve zřizovací instrukci byla výslovně zmíněna jen královská města,⁷ týkala se kompetence apelačního soudu, jak zmíněno, všech měst Koruny české, tedy jak měst královských v užším slova smyslu, měst věnných, horních, komorních, ale i poddanských. Tato skutečnost také vyplývala z dalšího znění královské instrukce: „A když která apelací před ty rady naše z měst aneb od kterého práva v království našem přijde...“

Tím, že Ferdinand uvedl na počátku své instrukce královská města, chtěl jen výslovně zdůraznit, že právě královská města jako hlavní účastníci protihabsburského povstání a význačná politická složka feudální struktury jsou podrobena v soudních záležitostech královské radě nad apeliacemi.⁸

Pokud s tím obě strany souhlasily, mohla nadále i po roce 1548 rozhodovat o odvoláních do rozhodnutí městských rad ještě soudní stolice Starého Města pražského, jestliže však jedna strana tento postup odmítala, směřovalo odvolání před apelační soud. Až po roce 1558 byl příslušný vždy pouze apelační tribunál.⁹

Kromě toho se také apelační soud stal odvolací instancí pro ty soudy, proti jejichž rozsudkům bylo odvolání přípustné a které neměly tzv. privilegium inapelačnosti (jako zmíněný zemský soud český a moravský), tzn., jednalo se zvláště o stavovské soudy Slezska a Horní Lužice.¹⁰ Apelační tribunál mohl také případně přijímat suplikace od soudů, jež sice privilegium inapelačnosti měly, ale řídily se procesem římsko-kanonickým, který umožňoval podání této mimořádné revize.¹¹

Ohledně věcné působnosti apelační tribunál rozhodoval o odvoláních proti rozhodnutím těchto soudů jak ve věcech civilních, tak trestních.

5 RYANTOVÁ, M. Ladislav II. Popel z Lobkovic jako první prezident apelačního soudu. In: VOREL, P. (ed.). Stavovský odboj roku 1547. Sborník příspěvků. Pardubice – Praha, 1999, s. 186–7.

6 ŠTARHA, I. Okruh znojemského městského práva. Jižní Morava, sv. 5, 1969, s. 85.

7 „...jestliže by se komu zdálo, že by skrze soudy a ortele v městech našich královských obtěžován byl...“, viz Sněmy české II., s. 547.

8 ADAMOVÁ, K. Apelační soud, s. 102.

9 Tamtéž.

10 MALÝ, K. Dějiny českého a československého práva. Praha, 2011, s. 64; KAPRAS, J. Právní dějiny zemí Koruny české II./1. Praha, 1913, s. 422.

11 KAPRAS, J. Přehled právních dějin zemí České koruny. I., II. Právní prameny a dějiny státního zřízení do roku 1848. Praha, 1930.

Ferdinand výslovně zakázal odvolávání se k pražským městům a „ven ze země“, konkrétně jmenoval soudní stolice v Magdeburgu a Lipsku. Stejně tak zakazoval brání naučení a slepých ortelů (vzorových rozsudků) z těchto měst. Aby bylo podřízení městských soudů královskému dohledu úplné, zakázal městům v Horní i Dolní Lužici, na Moravě a ve Slezsku brání naučení a slepých ortelů od jiných soudů či vysokých škol.

I když apelační soud soustředil k sobě všechna odvolání od městských soudů a přispíval tak ke sjednocení městského práva, města zůstávala nadále součástí svých právních rodin. Proto jednotlivé případy měl soud posuzovat podle toho práva, které platilo u toho městského soudu, který rozhodoval jako první instance.¹² Apelační soud mohl rozsudek zrušit, změnit nebo potvrdit. O výsledku sporu rozhodovala většina hlasů. Pokud byl počet hlasů stejný, rozhodl hlas prezidenta. Jak již bylo zmíněno, jednalo se buď o oblast práva staroměstského (v instrukci nazýváno právo české), nebo práva magdeburského, a toto rozdělení přetrvávalo až do roku 1610, kdy se v podstatě právo staroměstské prostřednictvím Koldínovy kodifikace rozšířilo na celé České království.

Apelační tribunál byl výhradně soudem panovnickým. Na jeho fungování a složení neměli stavové vliv, všichni jeho členové byli jmenováni a placeni panovníkem.¹³ Spolu s českou komorou byl také apelační soud centrálním orgánem společným pro všechny země království českého a založeným jako součást Ferdinandova centralizačního úsilí. Jako soud čistě královský apelační tribunál už zůstal, stavům se nepodařilo podřídit tento soud svému vlivu, jako se tomu stalo se soudem zemským a dvorským.¹⁴

Radové včetně písařů a sekretářů apelačního soudu samozřejmě nesměli v souvislosti se svou úřední činností přijímat jakékoliv pocty a dary. Takové hmotné zajištění spolu se zákazem přijímat úplatky znamenalo ovšem v našem soudnictví uplatnění velice moderního principu, který byl základním předpokladem soudcovské nezávislosti. Přesto zajisté nelze považovat apelační tribunál za nezávislou soudní stolici v dnešním slova smyslu. Byla to byrokratická instituce a apelační radové byli úředníci závislí na králi, řídili se jeho instrukcemi a také jemu byli plně odpovědní. Král mohl kdykoliv upravit poměry u apelačního soudu a také podle své vůle odvolávat soudce apelačního tribunálu, jestliže se mu znelíbili. Apelační soud byl tak prvním byrokratickým soudem v našich zemích a stal se základem výstavby trojinstančního systému v období absolutismu.¹⁵

Podle instrukce stál v čele apelačního soudu prezident, který měl být příslušníkem panského stavu (prvním prezidentem se stal Ladislav II. Popel z Lobkovic, post prezidenta apelačního soudu roku 1570 opustil, aby se stal nejvyšším zemským hofmistrem, současně byl jmenován královským místodržícím). Vedle něj bylo dále jmenováno 13 apelačních radů, mezi nimiž bylo pět dalších šlechticů (tři páni, dva rytíři), čtyři doktoři práv a čtyři zástupci měst. Takové obsazení znamenalo porušení zásady, že měšťan může být souzen příslušníky svého stavu, potvrzené, až na několik výjimek, Svatováclavskou smlouvou.¹⁶

¹² ADAMOVIČ, K. *Apelační soud*, s. 103.

¹³ RYANTOVÁ, M. *Ladislav II. Popel z Lobkovic*, s. 188.

¹⁴ KALOUSEK, J. *České státní právo*, s. 295.

¹⁵ MALÝ, K. *Dějiny českého a československého práva*, s. 64.

¹⁶ TIEFTRUNK, K. *Odpor stavův českých*. Praha, 1872, s. 348.

Navíc v následujících letech nebyli měšťané jmenováni v plném počtu. Na sněmu konaném v únoru roku 1582 si Pražané stěžovali, že v této době už nejsou náležitě obsazováni zástupci stavu městského mezi rady apelačního soudu. Proto požádali vyšší stavy o přímluvu u krále, aby opět členy apelačního tribunálu vybíral také ze stavu městského. Vyšší stavové uznali žádost Pražanů za „slušnou“ a žádanou přímluvu učinili. Král pravděpodobně na nějaký čas této prosbě vyhověl, ale ne na dlouho, protože roku 1610 si měšťané opět stěžovali, že už několik let nejsou radové apelačního soudu z jejich řad vybírání. A tak znovu žádali vyšší stavy o přímluvu u krále, aby osoby z Pražanů, narozené v Čechách a dobře znalé českého práva a právních zvyklostí, byly opět jmenovány za členy apelačního tribunálu. Skutečně v závěru obecných sněmovních artikulích týkajících se městského stavu požadovali stavové panovníka, aby mimo jiné dal „milostivou královskou a otcovskou resoluci a odpověď na několik artykulů třetího stavu se dotýkajících, dosud nevyřízených a v tom, aby ráčil osoby z Pražanů do appellací dosaditi“.¹⁷ Bohužel tomuto požadavku již král vůbec nevyhověl a na generálním sněmu roku 1611 byli zástupci měst donuceni opět se domáhat zastoupení Pražanů v apelačním soudu. Teprve až na generálním sjezdu v roce 1619 bylo konečně prohlášeno, že do apelačního soudu za rady mají být obsazovány osoby ze všech tří stavů království českého v rovném počtu.¹⁸ Tehdy byl prezidentem apelačního soudu Václav Budovec z Budova, ale nemělo to praktický význam, byť byl apelační soud podle České konfederace jedním ze společných orgánů všech zemí českého soustátí, protože se v době stavovského povstání nescházel.

Významným přínosem bylo obsazení apelačního soudu čtyřmi doktory práv. Do této doby lze hovořit o výskytu právních praktiků působících různým způsobem v oblasti práva zemského a městského, vedle úřední činnosti především literárně. Zemské ani městské právo neukládalo absolvování právnického studia na univerzitě jako předpoklad pro zastávání zemských či městských úřadů, i když v církevních službách se už ve 14. století, zejména na vyšších stupních hierarchické struktury, právnické znalosti nabyté studiem na univerzitě nutně předpokládaly.¹⁹ Přesto do počátku 16. století bylo v Českém království graduovaných právníků jen velmi málo. A právě období vlády Ferdinanda I. znamená zvýšený příliv studovaných juristů do naší země.²⁰ Ferdinandova instrukce, kterou se zřizoval apelační soud, byla v oboru státního práva prvním právním předpisem žádajícím absolvování právnického studia a dosažení doktorátu pro výkon státní funkce.²¹

Nadále zůstával nevyřešen problém se vzděláváním profesionálních právníků v našich zemích. Během husitských válek byla přerušena výuka na právnické fakultě a po skončení husitské revoluce ve změněných politických a náboženských poměrech nebyla obnovena univerzitní výuka v plném rozsahu, neboť z Karlova Vysokého učení se stala provincionální jednofakultní škola. Právnická fakulta neožila a pravidelná výuka práva

17 GLÜCKLICH, J. *Nová redakce zemského zřízení království českého z posledních let před českým povstáním*. Brno, 1936, s. 46.

18 Tamtéž, s. 46–47.

19 KINDL, V. *Příležitost k získání a uplatnění právnického vzdělání a právních vědomostí v Čechách do počátku dvacátých let 15. století*. In: *Dějiny právnického stavu a právnických profesí*. Praha, 1999, s. 85.

20 KINDL, V. *K problematice uplatnění právních poznatků v Čechách a na Moravě v 15. a 16. století*. In: *Dějiny právnického stavu a právnických profesí*. Praha, 1999, s. 99.

21 KINDL, V. *Příležitost k získání a uplatnění právnického vzdělání*, s. 85.

nebyla provozována ani jiným způsobem. Kvalifikaci v tomto oboru bylo možno získat jen v cizině, a to i v předbělohorském období.²²

Prezidentovi apelačního soudu příslušelo výsadní postavení mezi ostatními členy apelačního tribunálu, nad ostatními radními apelačního tribunálu vykonával dozor. Jestliže by některý z radů nevykonával řádně své povinnosti, bylo prezidentovi uloženo nejprve s viníkem prohrášek projednat, a jestliže by to nevedlo k nápravě, měl celou záležitost oznámit králi.²³ Prezident také svolával rady k soudnímu jednání, kteří se museli na jeho vyzvání okamžitě dostavit k apelačnímu tribunálu. Rovněž, pokud se král nacházel mimo české země, nemohli radové bez prezidenta svolení opustit Prahu, „aby pro nedostatek osob chudí lidé proutahuov nebrali a zdržování nebyli“.²⁴ Když panovník pobýval v zemi, dával svolení radům k odjezdu z Prahy on, stejně jako když se jednalo o nepřítomnost delší než šest měsíců nebo o uvolnění samotného prezidenta apelačního tribunálu.²⁵ Obdobně bylo třeba panovníkova souhlasu k výkonu vedlejšího zaměstnání.

Stejně tak prezident spolu s ostatními radami apelačního tribunálu vykonával dozor nad administrativním aparátem soudu. Konkrétně měli kontrolovat, aby písaři ani sekretáři nepřijímali nebo nevyžadovali od stran žádné pocty či platby a „lidi jakž dotčeno, v ničemž neobtěžoval“.²⁶

Ustanoveným radům nad apelacemi byl tedy dán k dispozici administrativní aparát skládající se z několika stálých kancelářských sil a zaměstnanců, jejichž počet se během let zvyšoval. Byli to zejména sekretáři a několik kancelistů, od počátku 17. století sekretáři dva – český a německý a v této době také přistupují český a německý registrátor.²⁷

Podle královské instrukce se scházeli radové nepřetržitě celý rok. V létě apelační tribunál zasedal od 6 do 10 hodin a od 13 do 16 hodin, v zimě úřední hodiny začínaly o hodinu později. Jednání se nekonalo ve středu, v sobotu, v neděli a o svátcích. V době žní od 24. července do 24. srpna měli apelační radové soudní prázdniny, ale i v této době zasedali každý čtvrtek. Další dovolenou měli také v době vinobraní v délce čtrnácti dnů.²⁸

Ferdinandova instrukce podrobně předepisovala jednací řád apelačního soudu. Každou zaslanou apelaci měl přijmout přísežný sekretář a tomu, kdo ji dodal, potvrdil, že odvolání bylo doručeno, aby strana věděla, kdy se má opět dostavit či vyslat posla k přijetí ortele. Tentýž sekretář pak zapsal do zvláštních register přesný čas doručení apelace. Registra byla dvoje, jedny pro prezidenta a druhé pro sekretáře. Sekretář ukládal zaplacené soudní

22 KINDL, V. *K problematice uplatnění právních poznatků*, s. 99.

23 „Jestliže by také při které osobě z těch rad našich nedbanlivost neb nepilnost seznána byla, tehdy aby jmenovaný Ladislav Popel k němu o to promluvil, a nechtěla-li by táž osoba od toho přestátí, tehdy aby to na nás vynesl a nám oznámil.“ Viz *Sněmy české II*, s. 546.

24 *Sněmy české II*, s. 545.

25 ADAMOVIČ, K. *Apelační soud*, s. 106.

26 *Sněmy české II*, s. 547.

27 KŘEPELKOVIČ, A. *Apelační soud 1548–1783 (1788). Inventář. Praha: Státní ústřední archiv, 1964, s. 1.*

28 ADAMOVIČ, K. *Apelační soud*, s. 106.

poplatky do zvláštní truhly, od které měly být dva klíče, jeden u sebe přechovával sekretář a druhý prezident apelačního soudu.²⁹

Soudní poplatek za apelaci, tzv. peníze důkladní (jak vyplývá z listu Ferdinanda I. pro královská města z 3. dubna 1549 a z rozhodnutí pro Staré Město z 13. března 1548 a pro Nové Město z 25. října 1549) činil původně dvě kopy českých grošů. Poplatek samozřejmě platil ten, kdo podával odvolání. Částka nebyla odstupňována podle hodnoty záležitosti, které se spor týkal, či podle majetku odvolávajícího se, jeho výše měla zřejmě zamezit odvoláním v nepodstatných záležitostech. Později se poplatek za podané odvolání snížil na dva toлары, jak vyplývá z usnesení obecného sněmu konaného v roce 1582. V tomto sněmovním usnesení je stanoveno, že za každou apelaci se má platit jeden tolar a ne jako dopsud dva toлары.³⁰

Řízení u apelačního soudu bylo písemné bez účasti stran jen na základě akt, která obdržel od soudu nižší instance. Obvykle se strana neměla v odvolacím řízení dovolávat nových fakt, která by nebyla uplatněna již v první instance. Když však u první stolice nebyli vedeni svědkové, mohl být jejich výslech aspoň u apelačního soudu proveden.³¹ Apelační tribunál zaváděl formy procesu římsko-kanonického a aplikoval podle potřeby právo římské.³²

Jednání probíhalo buď v češtině, nebo němčině, záleželo na tom, v jakém jazyce probíhalo řízení u soudu nižší instance. V německém jazyce byla vyřizována podstatná část agendy apelačního tribunálu, protože všechna města obou Lužic a Slezska byla německá. Zřízení apelačního soudu bylo tak významným krokem směrem k zavádění němčiny jako jednacího jazyka v českých zemích.³³

Přestože apelační radové tedy měli přesně rozvržené úřední hodiny a stanoveny lhůty pro rozhodnutí o odvoláních, apelace bývaly vyřizovány opožděně. Obdobně jako městští soudci si apelační radové ihned přivykli dělat si soudní volno dle své libosti. Již 7. listopadu proto zaslal Ferdinand I. „zřízeným radám k apelacím“ napomenutí. Z králova listu vyplývá, že i přes pravidla stanovená ve zřizovací instrukci se apelační radové v daný čas nescházeli, bez vědomí a povolení prezidenta apelační komory opouštěli svá pracoviště a často i zůstávali doma, což samozřejmě vedlo k průtahům, a tím k vyšším nákladům odvolatelů. Král tedy soudcům přísně přikázal dodržovat úřední hodiny a prezidentu Ladislavu II.

29 Sněmy české II, s. 546.

30 ADAMOVIČ, K. *Apelační soud*, s. 104. Ferdinand I. roku 1547 přestal razit groše a začal vydávat toлары. Kopa (60) českých grošů = 2 zl. 20 krejcarů. Jeden tolar = 1 zl. 10 krejcarů (tj. 70 českých grošů). Za 50 grošů se v té době dala koupit kráva, tažný vůl za 64 grošů, za 2 kopy tažný kůň, za 15 kop malý domek na okraji Nového Města pražského, avšak velký výstavný dům zde na náměstí stál 111–350 kop.

31 KLABOUCH, J. *Staré české soudnictví*. Praha, 1967, s. 229.

32 VANĚČEK, V. *Dějiny státu a práva v Československu*. Praha, 1970, s. 163.

33 KAPRAS, J. *Právní dějiny země Koruny české II/1*, s. 353. Poslední z těchto dochovaných „manuálů ortelních“ končí rokem 1671. „Ortelové a naučení“, která pak na ně navazují po roce 1682, jsou poněkud jiného typu. Jejich pečlivější úprava, úhlednější písmo a pečlivé rozepisování každého případu ukazují, že jde o knihy definitivní trvalé platnosti. V této době jsou k jednotlivým ortelům připsována do knih i tzv. „missiva“, totiž úřední pokyny apelačního soudu adresátovi, jak má být ortel vyhlášen a proveden. Viz: NUHLÍČEK, J. a kol. *Průvodce po archivních fondech II. Státní ústřední archiv Praha*. Praha, 1955, s. 92.

Popelovi z Lobkovic bylo připomenuto řádně vykonávat dozor nad dodržováním soudního řádu apelačního tribunálu.³⁴

K projednávání každého případu předtím zaregistrovaného sekretářem byl určen referent. Jestliže některé ze stran bylo jméno referenta známo, určil prezident apelačního soudu nového referenta, případně koreferenta. Referenti přednášeli ze spisů v českých sporech česky a v německých německy. Potom se k přednesu vyjadřovali jednotliví apelační radové. Jestliže některý z radů potřeboval ke svému vyjádření nějaké vysvětlení nebo určitou dobu k promyšlení věci, bylo jednání odloženo. Apelační rada se však musel k věci vyjádřit v kolegiu do tří dnů.³⁵ Kolegium apelačního soudu bylo usnášení schopné, jestliže se sešlo v počtu nejméně devíti osob.³⁶ Při hlasování o rozsudku čili při tzv. potazu rozhodovala většina hlasů. Při jejich rovnosti byl rozhodující hlas prezidenta apelačního soudu.³⁷

V případě obtížných a složitých při či žádostí o naučení, s kterými by si soudci apelační komory nevěděli rady, mohli se obracet se žádostí o pomoc k samotnému králi, a kdyby panovník nebyl v zemi osobně přítomen, pak na jeho místodržícího.³⁸

Ferdinandova instrukce podrobně předepisovala formální podobu rozsudku apelačního tribunálu. Rozsudky měly být vydávány jménem krále, na jeho začátku mělo být uvedeno jméno panovníka spolu s jeho rozsáhlou titulaturou (římský, uherský, český král atd.). Dále bylo připojeno oznámení, že bylo rozhodnuto skrze apelační komoru zřízenou na Pražském hradě, následně soud, z kterého případ byl odeslán a jména sporných stran. Konečně následovalo samotné rozhodnutí apelačního soudu. Apelační tribunál se poté k případu vyjadřoval, šlo-li o vyřízení žádosti o naučení, nebo jednalo-li se o odvolání, mohl rozhodnutí nižší instance zrušit a vrátit k novému projednání, potvrdit čili konfirmovat nebo ve věci sám znovu rozhodnout čili rozhodnutí reformovat. Na závěr rozsudku bylo zapsáno místo a datum jeho vydání a připojena královská pečeť.³⁹

Působnost apelačního soudu se v zemích Koruny české neprosadila okamžitě. Přesto situace v Čechách, obojí Lužici a víceméně i ve Slezsku byla z hlediska královské politiky mnohem příznivější než v Moravském markrabství, kdy se odpor měst vůči apelačním k pražskému apelačnímu tribunálu podařilo zlomit až po roce 1620.

Města kladla nejrůznější obstrukce činnosti apelačního soudu jakožto orgánu zeměpanského dohledu nad městským soudnictvím, jak se dozvídáme z listu Ferdinanda I. z 3. dubna 1549.⁴⁰ Městské rady se snažily být konečnou instancí k soudu městských rychtářů, odmítaly vykonávat rozhodnutí apelačního soudu a všemožně protahovaly

34 *Sněmy české II*, s. 546.

35 ADAMOVIČ, K. *Apelační soud*, s. 106.

36 *Sněmy české II*, s. 547.

37 „...aby Ladislav Popel mezi jmenovanými radami našimi přední místo držel a první v přímlovách byl...”
Viz: *Sněmy české II*, s. 545.

38 *Sněmy české II*, s. 547.

39 *Sněmy české II*, s. 547.

40 *Sněmy české II*, s. 548.

exekuce. Král na tuto situaci reagoval rozesláním do všech královských měst⁴¹ výše zmíněného listu, ve kterém káral města pro uvedené maření činnosti odvolací stolice. Prikazoval řádné vykonávání rozsudků apelační komory a umožnění stranám odvolat se z rozhodnutí rychtářova soudu k apelačnímu tribunálu jakožto třetí instanci po městském soudu.

2 Procesní náležitosti

Městský soud měl stranám sporu umožnit přečíst si veškeré soudní spisy před jejich předáním apelační komoře, pak za přítomnosti stran měla být soudní akta zapečetěna a teprve potom odeslána odvolací stolici. Královským rychtářům bylo rozkázáno, aby dohlíželi na dodržování těchto příkazů. Ustanovení o královských rychtářích byla vynechána u Plzně, Ústí nad Labem a Kutné Hory.⁴²

Některým královským městům byly adresovány speciální domluvy: například Novoměstským rozkázal, aby nebrali za apelace deset kop, ale jen dvě (i když ještě téhož roku jim nakonec povolil tuto částku vybírat). Také Lounům a Čáslavi udělil král „důtky“, protože znemožňovaly stranám podat odvolání k apelačnímu soudu.⁴³

Po zřízení apelačního soudu vyvstala také další otázka ohledně odvolávání z poddanských měst a městeček. V předešlých letech bylo zvykem, že odvolání z poddanských měst směřovala do nejbližšího královského města. Poddanská města samozřejmě tento instanční postup dodržovala i po zřízení apelačního tribunálu a odvolání stále zasílala do královských měst. Pražané se proto dotázali krále, má-li se z „ochranných městeček“ nadále odvolávat ke královským městům, či přímo apelovat na Pražský hrad. Z české kanceláře jim byla dána odpověď, aby odvolání nejprve šla do královských měst.⁴⁴ Toto také Ferdinand stanovil přímo pro Staré Město ve svém rozhodnutí z 13. března 1548. Obdobně bylo určeno, aby z měst a městeček stavu panského nebo rytířského kromě měst královských, z nichž se doposud odvolávalo ke Starému Městu, odvolání nadále směřovala ke staroměstské soudní stolici. Jestliže by však strany nebyly spokojeny s rozsudkem staroměstské rady, měla jim být připuštěna další apelace k pražskému apelačnímu tribunálu.⁴⁵

41 Zejména byl určen třiceti královským městům, byla to: Litoměřice, Hradec (Králové), Žatec, Kadaň, Mělník, Louny, Čáslav, (Havlíčkův) Brod, Klatovy, Vodňany, Jaroměř, Slaný, Nymburk, Kolín, Sušice, Domažlice, Polička, Beroun, Písek, Dvůr (Králové), Stříbro, Chrudim, (Vysoké) Mýto, Kouřim, Tábor, Most, (Kutná) Hora, Plzeň, (České) Budějovice, Ústí (nad Labem). Viz: *Sněmy české II*, s. 548.

42 WINTER, Z. Kulturní obraz českých měst II. Praha, 1892, s. 694.

43 Tamtéž.

44 „Povoluje se, které appellací do Prahy neb do jiného města královského prvé šly, aby přede při tom zůstaveny byly, než kdožby na orteli, do kteréhož by tak města appelloval, přestati nechtěl, bude toho každý vůli jmiti, aby přede na hrad Pražský appellací vzal.“ Viz: ČELAKOVSKÝ, J. O soudní pravomocnosti panovníka a jeho úředníkův nad církevními korporacemi a královskými městy. *Právník*, roč. 17, 1878, s. 737–738.

45 ČELAKOVSKÝ, J. *Privilegia měst pražských*. Praha, 1886, s. 408.

Po zřízení apelačního soudu byla také zachována možnost nadále se odvolávat i od soudů královských měst namísto k apelační komoře ke Starému Městu pražskému, jestliže s tím obě strany souhlasily. V roce 1558 však staré instanční vazby byly definitivně zrušeny a ze všech měst, z kterých se doposud mohlo apelovat ke Starému Městu, se již odvolávalo přímo k apelační komoře.

Jestliže česká královská města nechtěla respektovat pravomoc apelačního soudu, vůči poddanským městům trvalo prosazení autority rady nad apelacemi ještě o několik desetiletí déle. Šlechta chápala zřízení apelačního soudu jako trest nad měšťanským stavem a apelační tribunál jako instituci královského dozoru nad výkonem městského soudnictví. Podřízení soudů vlastních poddanských měst panovníkovi jim vůbec nebylo po chuti. Poslední instancí městských soudů poddanských měst tak nadále zůstávala vrchnost sama, nebo případně rušila staré instanční vazby, aby zabránila odvolávání k pražskému apelačnímu tribunálu. Tak tomu bylo u významného poddanského města pernštejského rodu – Pardubic, z nichž se do roku 1548 odvolávalo ke Starému Městu pražskému. Jan z Pernštejna zrušil apelování do Starého Města a jako pán města se ustanovil vrchní odvolací instancí pardubického soudu. Zároveň nařídil odvolávání ze svých ostatních měst, městeček do Pardubic, tedy na svém panství vytvořil jakousi trojinstanční soudní soustavu.⁴⁶ Tento stav přetrvával až do roku 1560, kdy se Pardubice staly královským komorním městem.

Naopak příkladem vrchnostenského města, kde se „rychle“ prosadila pravomoc apelačního soudu, může být krajské město Sedlčany, které v této době dočasně náleželo chlumecké větvi Popelů z Lobkovic. Apelační tribunál prokazatelně revidoval ortely sedlčanského soudu v roce 1588, pravděpodobně již dříve. Takové rychlé prosazení kompetence pražského apelačního tribunálu mělo původ nejen v pozvolném upevňování habsburského byrokratického aparátu, ale hlavně ve specifickém příklonu vrchnosti města k Habsburkům, když pán města Sedlčan Ladislav II. Popel z Lobkovic se stal prvním prezidentem apelační komory. Právě takové těsné sepětí lobkovické vrchnosti s apelačním tribunálem vytvářelo příznivé předpoklady k hladkému vytvoření vztahů mezi sedlčanským soudem a pražskou radou nad apelacemi.⁴⁷

Z uvedeného je zřejmé, že pravomoc královské apelační komory se v Čechách neprosadila okamžitě, zejména přímé odvolávání od městských soudů k panovníkovi bez prostřednictví rady nad apelacemi si některá města udržovala ještě po desetiletí.⁴⁸ Dokonce jistou dobu po zřízení apelační komory se z litoměřické právní oblasti nadále odvolávalo ke kmetské stolici magdeburské.⁴⁹ Prosazování kompetence apelačního tribunálu bylo ulehčeno tím,

46 Jan z Pernštejna pardubické radě doslova napsal: „Poněvadž JKM. Měst Pražských appellací i také všech jiných měst v tomto království před osoby zřízené namísto JKMti potáhnouti ráčil, vidí mi se, že takové vrchní právo na mne jako na pána jest přišlo. A protož jestliže by která pře cizích lidí aneb z města před právo vaše přišla, tomu abyste oznámili a appellací k vrchnosti práva na mne ukázali; a já také na tom sem, všechna městečka svá k appellací ku právu vašemu podati.“

47 PÁNEK, J. a E. PROCHÁZKOVÁ. Hrdelní soudnictví města Sedlčan v 15.–16. století. Sedlčanský sborník, roč. 3 (Vlastivědný sborník Podbrdská, roč. 16), 1979, s. 29–30.

48 HOFFMANN, F. K oblastem práv městských. Studie o rukopisech XIV, Praha 1975, s. 50.

49 MALÝ, K. K některým obecným otázkám trestního práva městského v 16. století v Čechách, In: Městské právo v 16.–18. století v Evropě (red. K. Malý). Praha, 1982, s. 204.

že v 16. století docházelo všeobecně k poklesu právní autority vyšších stolic.⁵⁰ V Čechách plný průchod pravomoci apelačního soudu zajistilo přijetí Koldínovy sbírky jako oficiální kodifikace městského práva a závazného pramene pro rozhodování apelačního tribunálu.

3 Problémy a východiska

Je také třeba uvést, že nejen města nerespektovala vymezenou působnost apelačního soudu, ale i samotní radové. Jako by chtěli vyjít vstříc nerealizovanému záměru Ferdinanda I., počali obesílat před apelační komoru jako k první instanci také osoby stavu panského a rytířského.⁵¹ Něco takového samozřejmě bylo pro vyšší stavy naprosto nepřipustné. Proto na sněmu konaném v září 1573 bylo za souhlasu císaře Maxmiliána II. uzákoněno, že „před apelací osoby z stavův vyšších k slyšení nenáleží“.⁵²

Jak bylo řečeno, na rozdíl od Čech byla situace mnohem problematičtější na Moravě. Moravská města se neúčastnila prvního protihabsburského povstání, a tak samozřejmě odmítala přijmout omezení své soudní pravomoci. Výsledkem bylo, že na Moravě prosazení pravomoci apelačního soudu i Koldínovy kodifikace bylo téměř o století opožděno, města si déle udržovala svoje zvláštní práva i možnost odvolání a naučení ve vlastní síti městských práv.

Kmetská stolice v Brně tedy i po zřízení apelačního soudu nadále dávala naučení a vyřizovala apelace z okolních měst, městeček a vesnic, dodržovala při tom pevně své staré městské právo a s malými změnami zachovávala nadále předpisy starého soudního řádu. Přesto se zdá, že po roce 1547 skutečně na krátký čas odvolávání do Brna přestalo, ale později samotný apelační soud dal povolení k tomu, aby se opět z okolních měst odvolávalo do Brna, což také vyplývá ze Sbírky nálezů brněnských z počátku 17. století.⁵³

O tom, že na Moravě nezanikla stará instanční soustava, také svědčí majestát Ferdinanda I. z roku 1562 adresovaný městské radě v Olomouci.⁵⁴ Novojičínští do této doby se obraceli pro naučení k soudu města Hlubčic, hlubčičtí konšelé však odmítali novojičínským dávat naučení v české řeči, i když to bylo starobylým zvykem. Městská rada Nového Jičína si stěžovala Ferdinandovi I., ten situaci vyřešil tak, že Nový Jičín sňal z hlubčického práva a městské radě v Olomouci přikázal dávat nadále naučení soudu Nového Jičína. Uvedený mandát svědčí o tom, že na Moravě i po zřízení apelačního soudu fungovaly staré instanční vazby a královská moc v době předbělohorské tento stav respektovala.

⁵⁰ HOFFMANN, F. *K oblastem práv městských*, s. 50.

⁵¹ KALOUSEK, J. *České státní právo*. Praha, 1871, s. 295.

⁵² *Sněmy české IV*, s. 271.

⁵³ *K připsu ze 7. listopadu 1598 zaslanému brněnskou soudní stolicí do Kyjova autor sbírky připsal: „Na poručení Jeho Milosti Císařské rad nad apelacemi zřízených na domácím právě někdy vejповěd učinili s vejhradou práva zdejšího brněnského se dopouští, jakž se stalo v městě Kyjově.“ Viz: ČELAKOVSKÝ, J. O právních rukopisech města Brna. Časopis Musea království českého, roč. LVI, 1882, s. 510.*

⁵⁴ ZDENĚK, V. *Dějiny královského apelačního soudu*, s. 7.

Odvolávání z poddanských měst, městeček a vesnic do královských měst tedy zůstalo na Moravě zachováno. Následně však poddaní, jestliže byli s rozsudkem nespokojeni, žádali o konečné rozsouzení radu nad apelacemi. To samozřejmě nebylo po chuti moravským vyšším stavům, zejména když samotná moravská královská města pravomoc apelačního soudu nerespektovala. Takový postup byl proto nakonec zakázán na moravském obecném sněmu v roce 1579 a rozhodnější usnesení o této otázce bylo přijato na sněmu v roce 1583. Obě sněmovní usnesení následně potvrdil Rudolf II., prvé svým mandátem z 13. dubna 1583 a druhé mandátem z 24. října téhož roku.⁵⁵

Určitý vliv mělo na Moravě vydání Koldínova zákoníku, i když oficiálně se stal pro moravské městské soudy závazný až roku 1697. Rozborem brněnských úředních knih se podařilo prokázat, že v ohledu apelací respektovali brněnští ustanovení Koldínova zákoníku přinejmenším koncem 80. let 16. století a žádali o přechinech svých měšťanů a ve sporech mezi měšťany navzájem či s obyvateli vrchnostenských měst o dobrozdání, případně i o konečné rozsouzení radu nad apelacemi.⁵⁶ Na žádost purkmistra a konšelů mandát Rudolfa II. z roku 1592 dovoloval těm, kdož „měli při před městským právem“, do 14 dní po vynesení ortele městského soudu odvolání k pražskému apelačnímu soudu, i když tato alternativa byla ztížena důkladným poplatkem ve výši patnácti kop českých grošů. Z brněnských pramenů je zřejmé, že Brno tento postup zásadně odmítalo v případech, kdy vystupovalo jako vrchní právní instance pro dceřiná města svého právního okruhu. I když takový postup v souladu s výše zmíněnými sněmovními usneseními a mandáty Rudolfa II. brněnský městský soud neumožňoval, obracel se přesto v těchto případech na apelační soud se žádostí o posouzení svého naučení. Odmítavý postoj k odvoláním z poddanských měst a městeček byl odůvodňován i tím, že Brněnští „tou měrou poddanými stavů markrabství moravského nevládnou, aby je bez vědomí jejich pánů proti starobylému právu měli předávat k právu do království českého“.⁵⁷

Přesto města na Moravě dokázala pragmaticky využít existenci apelačního tribunálu. Královská města mohla zakupovat zemskodeskovní statky a v těchto záležitostech pak náležela před zemské právo, včetně dědických sporů. I když pro vyšší stavy neexistovalo z rozhodnutí moravských zemských soudů odvolání, města, která byla zároveň poddanými královské komory, v případě své nespokojenosti předkládala své spisy prostřednictvím české dvorské kanceláře panovníkovi, respektive komornímu soudu a po roce 1547 radě nad apelacemi ke konečnému rozsouzení.⁵⁸

Stejně jako města v určitých záležitostech podléhala zemskému právu, mohla se také šlechta stát účastníkem řízení před soudy královských měst. I když u svých poddanských měst se snažila zabránit odvolávání k radě nad apelacemi, naopak u královských měst jim nebyl vhod přetrvávající nejednotný instanční postup. Proto také na základě libeňské smlouvy z roku 1609, kterou Morava spolu s Uhry a Rakousy připadla arciknížeti Matyášovi a mimo jiné odtržená Morava byla vyňata z působnosti české kanceláře, stavové vědomi

55 KAMENÍČEK, F. *Zemské sněmy a sjezdy moravské II. Brno, 1902*, s. 121.

56 JORDÁNKOVÁ, H. a L. SULITKOVÁ. *Předbřlohorské soudy na Moravě. Časopis Matice moravské, roč. CXIII, 1994*, s. 247.

57 *Tamtéž*, s. 247–248.

58 *Tamtéž*, s. 241–242.

si Matyášova nejistého postavení předložili mu na bartolomějském sněmu v Brně dvě rozsáhlé žádosti. V první se mimo jiné objevil i požadavek, „aby působnost České kanceláře a apelací na hrad Pražský vyzdvížena byla“.⁵⁹

Již 30. srpna dal arcikníže Matyáš stavům odpověď, která byla vcelku příznivá, jen některým požadavkům plně nevyhověl, včetně žádosti týkající se působnosti apelačního soudu na Moravě, o čemž se později na opakovanou žádost stavů vyjádřil, „že bude chtít vše podle potřeby opatřit“.⁶⁰

Moravští stavové byli však neodbytní a následujícího roku na obecném sněmu v Olomouci požadovali na králi⁶¹ Matyášovi dokonce vytvoření zvláštního moravského apelačního soudu. A i když jim Matyáš jeho zřízení přislíbil, nakonec žádosti vyhověno nebylo.⁶²

Po vítězství Matyáše nad Rudolfem II. byl svolán na 11. dubna roku 1611 generální sněm do Prahy, kde měl být dohodnut nový státoprávní poměr mezi Čechami a Moravou, jak bylo sjednáno v libeňské smlouvě. Moravští stavové předložili českým stavům 49 článků, v nichž byla obsažena jejich představa o novém státoprávním uspořádání obou zemí.⁶³ O těchto článcích se jednalo mezi plnomocníky stavů českých a moravských po několik dní. Výsledkem nakonec bylo jen 30 článků, které ale byly po věcné i formální stránce propracovanější než návrh moravský.⁶⁴ Mezi těmito třiceti články se objevila i ustanovení týkající se jak odvolávání od městských soudů, tak i pražského apelačního tribunálu.⁶⁵ Tyto dohodnuté články vesměs znamenaly potvrzení a upřesnění dosavadní praxe, také byl jimi přesně vymezen poměr apelačního tribunálu k městským soudům moravským a vůbec se Moravané domohli zákonné úpravy soudnictví a respektování práv městských.⁶⁶

I když výsledná dohoda mezi moravskými a českými stavy téměř vyčerpávala moravský návrh, několik požadavků do oněch třiceti článků zahrnuto nebylo. Mezi těmito neakceptovanými články byl i požadavek obsažený v čl. 30, „za rady aby bráni byli

59 KAMENÍČEK, F. *Archivní rozhledy. Časopis Matice moravské*, roč. 16, 1892, s. 243.

60 Tamtéž.

61 Podle libeňských smluv směl Matyáš užívat titul českého krále. Viz: KAMENÍČEK, F. *Archivní rozhledy*, 1892, s. 241.

62 KAMENÍČEK, F. *Zemské sněmy II*, s. 121.

63 Tamtéž, s. 476–477.

64 Tamtéž, s. 480.

65 Jednalo se zejména o čl. 11., kterým byl opět potvrzen zákaz odvolávat se moravských poddaných k české kanceláři čili i k apelačnímu soudu. Dále čl. 12., aby pře, které náležely soudům městským, nebyly projednávány jak českou kanceláří, tak radou nad apelacemi, a jestliže by k tomu došlo, aby taková rozhodnutí nebyla platná. Čl. 13, aby rozsudky městských soudů, které budou schváleny v náležité době vyšším právem nebo radou nad apelacemi, zůstávaly v platnosti. Čl. 18, aby při apelacích byl brán zřetel na práva, pořádky a zvyklosti města, jehož se ortel týká. Dohoda se i v jiných článcích dotýkala výkonu soudnictví a tak i nepřímo apelační komory, zejména článek 19 a 20, na základě nichž měly být případně i u apelačního soudu zastaveny všechny pře, které se týkaly obyvatel Moravského markrabství a jejich statků, které neležely v Čechách. Viz: KAMENÍČEK, F. *Zemské sněmy II*, s. 482–483.

66 KAMENÍČEK, F. *Zemské sněmy II*, s. 486.

do soudu appellačního také rodáci moravští, poněvadž jest mnoho pří moravských“.⁶⁷ Budto byl tento požadavek při jednání přehlédnut, nebo byl pravděpodobně považován českými vyjednavacími za zbytečný, neboť z výše uvedeného vyplývá, že přece jenom sporů z moravských měst, které se dostaly před apelační soud, nebylo v předbělohorském období opravdu mnoho.⁶⁸

Naposledy před porážkou stavovského povstání se na Moravě jednalo o apelačním tribunálu na obecném sněmu v Olomouci 15. června 1620, což byl také poslední moravský zemský sněm před bělohorskou bitvou. Hlavní bodem jednání byla vojenská pomoc českým stavům. Mimo to také sněm potvrdil a schválil třináct článků smluvených na předcházejícím generálním sněmu všech zemí Koruny české v Praze, z nichž pátý článek zněl: „Aby rady nad appellacemi schvalovaly neb napravovaly nálezy podle práva nebo pořádku každého města municipálního, jak již roku 1611 bylo ustanoveno. Že však není potřebí, aby každé město posílalo radám nad appellacemi hodnověrný výpis všech práv svých, nýbrž v každém případě pod pečeti městskou jen ten artikul, podle kterého ortel v městě vyneseno jest.“⁶⁹

Apelační soud jakožto královská instituce často sloužil zejména příslušníkům vyšší šlechty jako vhodný odrazový můstek ke kariéře na místech nejvyšších (tedy stavovských) zemských úředníků. Kolem apelačního soudu a i ostatních královských institucí se tak vytvářela vrstva panovníkovi oddaných úředníků, zčásti šlechtického původu, kteří tím také zajišťovali stálou působnost královských úřadů.⁷⁰

Z. Winter uvádí, že nezřídka apelační tribunál rozhodnutí v trestních věcech přitěžoval, obzvláště jednalo-li se o nehrdelní věci. Tak se prý stávalo, že odsoudil-li městský soud pro urážku na cti jednu stranu, apelační komora rozhodla, že do vězení půjdou obě strany, stejně tak nalezla-li první stolice straně za menší přečin pokutu, rada nad apelacemi ji zvyšovala. Například když klatovská městská rada odsoudila roku 1574 pohnanou stranu pro „nadávky“ do vazby na tři týdny, apelační radové „zůstavili ortel při své váze, však s tím doložením, že k těm třem nedělím ještě druhé tři nacházejí“.⁷¹ I když je pravdou, že naopak o opačné tendenci apelačního tribunálu svědčí 14 zachovaných hrdelních procesů z Vlašimska.⁷²

67 Tamtéž, s. 479.

68 Naopak o tom, že čeští stavové byly ochotni osazovat moravskými rodáky úřady v Čechách, svědčí přijetí článku 27, který zakotvoval povinnost obsazovat vyšší i nižší úřady v Českém království zástupci z obou zemí, jak tomu bylo doposud s úřady na Moravě. Viz: KAMENÍČEK, F. *Zemské sněmy II*, s. 483.

69 KAMENÍČEK, F. *Archivní rozhledy. Časopis Matice moravské*, roč. 18, 1894, s. 50–52.

70 PÁNEK, J. *Politický systém předbělohorského českého státu. Folia historica bohemia* 11, 1987, s. 52.

71 WINTER, Z. *Kulturní obraz českých měst II*, s. 767–768.

72 U tří deliktů není znám rozsudek městského soudu, každopádně apelační soud všechny potvrdil. V dalších pěti případech se žalobcům nepodařilo původní provinění prokázat, a proto byli domnělí pachatelé zcela očištěni od nařčení, popřípadě postiženi velmi mírně. Tak židovský obchodník, který bezděky koupil kradené zboží, je musel vrátit majiteli proti zaplacení kupní ceny a pacholek, který se dopustil neúmyslného zabití, byl odsouzen k osmítýdennímu vězení, a to pouze za nebezpečné hození kamenem. Také ve všech ostatních procesech zachovala rada nad apelacemi umírněný postup. Za vyhrožování stihla provinilce pouze čtyřtýdenní vazba, načež byl propuštěn pod rukojmím a slibem zachování pokoje. Pachatel blíž

Velmi často se také stávalo, že apelační komora musela několikrát napravovat rozsudek městského soudu, který stále rozhodoval o totožné věci. Tak například ve při o porušení panenství táborští konšelé rozhodli opakovaně o přísaze obžalovaného a následně apelační soud musel opakovaně rozhodnout, že tento spor náleží před soud duchovní.⁷³

Vedle závažných případů byla apelačnímu tribunálu předkládána odvolání v naprosto nepodstatných věcech. A to i přesto, že řízení u apelačního soudu bylo zpoplatněno a mimopražské strany musely také vynakládat nemalé sumy na cestu do Prahy, takže celkové náklady na odvolání se v takových případech mohly blížit hodnotě předmětu sporu.

Již jsme se zmínili, že rada nad apelacemi také vydávala tzv. slepé rozsudky. Ve zvlášť těžkých kvalifikovaných právních případech požádal prvoinstanční soud radu nad apelacemi o vyřešení posuzovaného případu. Soud nižší instance postoupil apelační komoře veškerý procesní materiál bez udání jmen žalobce a žalovaného. Místo jmen sporných stran byla uváděna jména obvykle používaná v římsko-právních formulích. Apelační soud rozhodl na základě předloženého materiálu a své rozhodnutí zaslal zpět soudu, který žádal o pomoc. Ten pak většinou rozhodl podle řešení uvedeného ve slepém ortelu, který však pro soud nižší instance nebyl závazný.⁷⁴ Slepé rozsudky se zapisovaly do tzv. knihy rozsudků a tato zaznamenaná rozhodnutí byla později používána pro obdobné případy. Tak nakonec vlastně i pozdější sbírky rozsudků byly pouhým pokračováním starých rozhodnutí.⁷⁵

Usnesením zemského sněmu ze dne 27. září 1575, ve kterém mimo jiné sněm zakázal povolávat před apelační soud osoby šlechtického stavu, bylo vydávání slepých ortelů zakázáno, „neb se při tom mnozí nedostatkové nacházejí“.⁷⁶ Protože apelační komora rozhodovala pouze na základě písemných materiálů zaslaných soudem nižší instance, bývaly slepé ortely často nedokonalé. Také možnost požadovat vydání slepých rozsudků byla využívána takovým způsobem, že apelační soud býval ve své činnosti leckdy přetěžován závažným nezávažných případů. Městské soudy na radu nad apelacemi někdy přesouvaly odpovědnost za rozhodování pro ně nepřijemných případů. Stávalo se to zejména, když stranami sporu bývali vlivní bohatí měšťané a městská rada si nechtěla některého z nich proti sobě popudit. Využila tak možnosti požádat apelační soud o vydání

neurčeného „poškození“ musel dát odškodné v hotových penězích, podobně za zabití poddaného jiným poddaným se stalo trestem finanční zadostiučinění. Vězení v délce čtyř týdnů postihlo pachatele vážnější urážky na cti a vloupání do cizího domu spojené s krádeží potravin bylo po přihlédnutí k polehčujícím okolnostem potrestáno podmíněným trestem smrti a nucenými pracemi. Pouze jednou zakročil apelační tribunál s neúprosnou přísností, když chtěl městský soud ze sousedské náklonnosti zahladit obvinění z vraždy bez zřetele k nápadným indicím. Tehdy apelační radové zrušili osvobozující rozsudek a nařídili výslech útrpným právem. Bohužel se nedochovalo, s jakým výsledkem tento hrdelní spor skončil. Viz: PÁNEK, J. Hrdelní soudnictví na Vlašimsku v 16.–17. století. Sborník vlastivědných prací z Podblanicka. Benešov: Státní okresní archiv Benešov; Muzeum Podblanicka 23, 1982, s. 171.

⁷³ WINTER, Z. Kulturní obraz českých měst II, s. 699.

⁷⁴ ADAMOVÁ, K. Apelační soud, s. 110.

⁷⁵ ZDENĚK, V. Dějiny královského apelačního soudu, s. 17.

⁷⁶ Sněmy české IV, s. 271.

slepého ortelu. Před nespokojenou stranou pak mohla argumentovat, že rozhodla v intencích slepého rozsudku apelační komory, která nemohla být podjata, protože jména sporných stran nebyla v postoupeném procesním materiálu uvedena.⁷⁷

Když tedy apelační soud dospěl k rozhodnutí, zasílal svůj rozsudek k vyhlášení soudu první instance. Odvolatel však musel za expedici spisu od apelačního tribunálu zaplatit taxu, a jestli chtěl pozdržet exekuci, mohl v tomto stadiu protáhnout spor tím, že jednoduše poplatek nezaplatil, čímž k expedici nedošlo.⁷⁸ Když tedy konečně ortel apelačního tribunálu došel soudu prvního stupně, bylo stranám uloženo stání a při něm zapečetěné rozhodnutí otevřeno a přečteno, čili publikováno. Obě strany nebo jejich zástupci se přesvědčili, že pečeť není porušena, pokud rozhodnutí přinesla jedna ze stran, pak neporušenost pečete zkoumali samotní konšelé. Apelační komora velice přísně stíhala porušení pečeti a za podvržení apelačního spisu se mohlo zaplatit i hrdlem. Například roku 1558 se nymburský měšťan Křtěný neopatrně zmínil, že ví, co je obsaženo v třech apelacích, které právě došly nymburskému soudu. Neúspěšná strana jej ihned udala a pražská apelační komora okamžitě nařídila, aby nešťastný Křtěný „byl dotazován bedlivě a vyslyšen, jakby toho dosahoval, a co jest v zavřených a upečetěných appellacích vyzvážoval“. Křtěný vysvětlil věc tím, že jen hádal, co je v zapečetěných rozhodnutích obsaženo a městská rada naštěstí potvrdila, že apelace byly dodány s neporušenými pečeti. O velkém štěstí mohl ještě hovořit Jan Klaudius Prostějovský, který zfalšoval a nepravými pečeti opatřil rozkaz apelační rady do Kyjova na Moravě. Díky prosbám svých vlivných přátel byl odsouzen jen k vyhnanství.⁷⁹

Rozhodnutí apelačního soudu nemuselo být však konečné, jestliže strana byla s rozsudkem rady nad apelacemi nespokojena. Mohla do deseti dnů od vynesení rozsudku žádat o revizi procesu, tj. aby do procesních akt nahlédl sám král.⁸⁰ Někdy cestou revize mohl obžalovaný docílit změnu rozsudku smrti. Tak například Ondřej Mráz, který u Roudnice spáchal vraždu na Matoušovi Ježovi a byl odsouzen ke ztrátě hrdla rozsudkem malostranského městského soudu potvrzeným apelačním tribunálem, zažádal o revizi, protože prý se činu dopustil v sebeobraně, „poněvadž jest se násilí svému, pro obhájení života svého, témuž Matoušovi Ježovi brániti musel“. Císař rozsudek zmírnil, „maje při sobě nejvyšší ouředníky a soudce zemské“ uložil Mrázovi, aby přísahal o své nevině, ale zároveň mu „pro velikost skutku“ byl uložen šestitýdenní žalář jen o vodě a chlebu.⁸¹ Když se revizí nezdařilo dosáhnout takového úspěchu, alespoň se odsouzenému podařilo oddálit exekuci, jako například Šebestián, pražský měšťan, který, když roku 1571 zabil hodináře Valentina a byl odsouzen ke ztrátě hrdla, oddálil revizí výkon rozsudku o tři roky.⁸²

V prvních dvou desetiletích po zřízení apelačního soudu nebyly žádosti o revize příliš časté, pak se však koncem šedesátých let začaly neúnosně množit. Proto císař Maxmilián II.

⁷⁷ ADAMOVIČ, K. *Apelační soud*, s. 110.

⁷⁸ KLABOUCH, J. *Staré české soudnictví*, s. 229.

⁷⁹ WINTER, Z. *Kulturní obraz českých měst II*, s. 700.

⁸⁰ KLABOUCH, J. *Staré české soudnictví*, s. 229; Z. Winter uvádí devítidenní lhůtu, viz: WINTER, Z. *Kulturní obraz českých měst II*, s. 701.

⁸¹ ZDENĚK, V. *Dějiny královského appelačního soudu*, s. 21.

⁸² WINTER, Z. *Kulturní obraz českých měst II*, s. 768.

svým mandátem zakročil vůči těm, „kteří by k takovým suplikováním slušných příčin neměli, nýbrž zoumyslně a pro nezbednost, aby se jim toliko exekucí protáhlo“.⁸³ V případě takové bezdůvodné žádosti o revizi, platil „zoumyslný“ žadatel apelačnímu soudu pokutu. Pokuta činila pátý díl hodnoty věci, o kterou se vedl spor. Vedle pokuty měl být potrestán dvoutýdenním vězením. Neměl-li žadatel o revizi majetek, byl potrestán jen vězením, ale delším o dva týdny. Tuto délku určil komorní soud, před nímž probíhalo revizní řízení.⁸⁴

Maxmiliánův císařský mandát z roku 1571 byl navíc doplněn usnesením zemského sněmu konaného v létě roku 1610, jímž bylo povoleno podávat žádosti o revizi ke králi jen ve věcech, které se dotýkaly cti, hrdla a dědictví.⁸⁵

Závěr

Samotné revizní řízení se konalo v královské radě za přítomnosti krále či jeho místodržícího nebo jiného úředníka, určil-li tak král. Jestliže král nepobýval v zemi, probíhalo řízení před komorním soudem. Později sněmem z roku 1575 bylo uzákoněno, že veškeré spisy adresované před osobu královu (tedy i žádosti o revize rozsudků apelačního soudu) mají probíhat v zeleném pokoji na Pražském hradě, kde zasedal také komorní soud, a rozhodnutí z těchto sporů mají být zapisována do register soudu komorního.⁸⁶

Protože si strany stěžovaly, že „takové revizi v mnoha letech k vyřízení svému nepřicházejí“, zemský sněm konaný v létě roku 1600 prodloužil svým usnesením zasedání komorního soudu o tři dny, a to na následující tři léta.⁸⁷ Na sněmu v roce 1605 bylo toto usnesení obnoveno, ale zasedání komorního soudu prodlouženo jen o dva dny.⁸⁸

Z Dačického „Pamětí“ se dozvídáme, že u soudu komorního ležely nevyřízené žádosti o revize rozhodnutí apelační komory. Teprve roku 1602 tehdejší nejvyšší hofmistr Kryštof Popel z Lobkovic začal revize vyřizovat, ale i přesto „mnohé ty revisi jako promlčené v nic přišly“.⁸⁹

Revize na rozdíl od odvolání neměla odkladný účinek, kromě případů ve věcech trestních; již poté, co byl vynesen rozsudek apelačního soudu, mohlo se přistoupit k výkonu

83 Sněmy české III, s. 607.

84 ADAMOVÁ, K. Apelační soud, s. 109.

85 GLÜCKLICH, J. Nová redakce zemského zřízení, s. 349.

86 KALOUSEK, J. České státní právo, s. 116.

87 Sněmy české X, s. 45–46.

88 ADAMOVÁ, K. Apelační soud, s. 109.

89 „Na soudu komorním v království Českém na hradě pražském některé rozepře od dávna zastaralé, od někdy prvnějších rad Jeho Milosti císařské krále českého nad apelacemi na vlastní osobu Jeho Milosti odvolané, což revisi sluje, vyřizovány jsou teprva, a na to nastupováno jest skrz pana Kryštofa Popela z Lobkovic, tehdáž nejvyššího hofmistra téhož království, a nemálo peněz od toho vybráno. O což odpory vzešly, a mnohé ty revisi jako promlčené v nic přišly, a kdo co z toho dostati mohl, ten vzal.“ Viz: DAČICKÝ Z HESLOVA, M. Paměti, s. 289.

rozhodnutí a také byl zahájen tzv. likvidatorní proces, kterým se rozvrhovala úhrada procesních nákladů.⁹⁰

Seznam bibliografických odkazů

ADAMOVIČ, K. Apelační soud v Českém království v letech 1548–1651. In: *Collectanea opusculorum ad Iuris Historiam Spectantium Venceslao Vaněček Septuagenario ab Amicis Discipulisque Oblata*. Praha: UK, 1975.

ČELAKOVSKÝ, J. O soudní pravomocnosti panovníka a jeho úředníků nad církevními korporacemi a královskými městy. *Právník*, roč. 17, 1878.

ČELAKOVSKÝ, J. *Privilegia měst pražských*. Praha, 1886.

ČELAKOVSKÝ, J. O právních rukopisech města Brna. *Časopis Musea království českého*, roč. LVI, 1882.

GLÜCKLICH, J. *Nová redakce zemského zřízení království českého z posledních let před českým povstáním*. Brno, 1936.

HOFFMANN, F. K oblastem práv městských. *Studie o rukopisech*, XIV, 1975.

JORDÁNKOVÁ, H. a L. SULITKOVÁ. Předbělohorské soudy na Moravě. *Časopis Matice moravské*, roč. CXIII, 1994.

KALOUSEK, J. *České státní právo*. Praha, 1871.

KAMENÍČEK, F. *Zemské sněmy a sjezdy moravské II*. Brno, 1902.

KAMENÍČEK, F. Archivní rozhledy. *Časopis Matice moravské*, roč. 16, 1892.

KAPRAS, J. *Právní dějiny země Koruny české II/1*. Praha, 1913.

KAPRAS, J. *Přehled právních dějin země České koruny. I., II. Právní prameny a dějiny státního zřízení do roku 1848*. Praha, 1930.

KINDL, V. Příležitost k získání a uplatnění právnického vzdělání a právních vědomostí v Čechách do počátku dvacátých let 15. století. In: *Dějiny právnického stavu a právnických profesí*. Praha, 1999.

KINDL, V. K problematice uplatnění právních poznatků v Čechách a na Moravě v 15. a 16. století. In: *Dějiny právnického stavu a právnických profesí*. Praha, 1999.

KLABOUCHEK, J. *Staré české soudnictví*. Praha, 1967.

KŘEPELKOVÁ, A. *Apelační soud 1548–1783 (1788). Inventář*. Praha: Státní ústřední archiv, 1964.

MALÝ, K. *Dějiny českého a československého práva*. Praha, 2011.

MALÝ, K. K některým obecným otázkám trestního práva městského v 16. století v Čechách. In: *Městské právo v 16. století – 18. století v Evropě* (red. K. Malý). Praha, 1982.

NUHLÍČEK, J. a kol. *Průvodce po archivních fondech II*. Praha: Státní ústřední archiv, 1955.

PÁNEK, J. a E. PROCHÁZKOVÁ. Hrdelní soudnictví města Sedlčan v 15.–16. století. *Sedlčanský sborník*, roč. 3 (*Vlastivědný sborník Podbrdská*, roč. 16), 1979.

⁹⁰ KLABOUCHEK, J. *Staré české soudnictví*, s. 229.

PÁNEK, J. Politický systém předbělohorského českého státu. *Folia historica bohemica*, 11, 1987.

PÁNEK, J. Hrdelní soudnictví na Vlašimsku v 16.–17. století. *Sborník vlastivědných prací z Podblanicka*. Benešov: Státní okresní archiv Benešov; Muzeum Podblanicka 23, 1982.

RYANTOVÁ, M. Ladislav II. Popel z Lobkovic jako první prezident apelačního soudu. In: VOREL, P. (ed.): *Stavovský odboj roku 1547*. Sborník příspěvků. Pardubice – Praha, 1999.

ŠTARHA, I. Okruh znojemského městského práva. *Jižní Morava*, sv. 5, 1969.

TIEFTRUNK, K. *Odpor stavův českých*. Praha, 1872.

VANĚČEK, V. *Dějiny státu a práva v Československu*. Praha, 1970.

WINTER, Z. *Kulturní obraz českých měst II*. Praha, 1892.

ZDENĚK, V. *Dějiny královského apelačního soudu na Hradě pražském, nyní vrchního soudu v Praze od roku 1548–1933*. Praha, 1933.

ZDENĚK, V. *Příspěvek k dějinám královského apelačního soudu na Hradě pražském*. Praha, 1931.

Softwarning – nástroj prevencie a podpory dobrovoľného plnenia zákonných povinností

Softwarewarning – an Instrument for Prevention and Support Voluntary Fulfillment of Legal Obligations

LUCIA FECKOVÁ¹

Abstrakt

Štát má povinnosť a v súčasnej dobe významnú príležitosť dosiahnuť lepšie výsledky dodržiavania predpisov, zvyšovania povedomia občanov a podstatne znížiť objem dlhov, teda aj zvýšiť výber daní a cla umiernenými tzv. soft technikami. Predmetom príspevku je priblížiť spôsob dosiahnutia a cieľ týchto preventívnych techník, a to je pozitívne ovplyvnenie subjektov pri prvotnom rozhodovaní o porušení daňových predpisov ako aj podpora dobrovoľného plnenia daňových povinností, čo má v konečnom dôsledku pozitívny dopad na znižovanie daňovej kriminality.

Kľúčové slová

spravidlivosť, dodržiavanie právnych predpisov, morálka, eliminácia únikov, opatrenia

Abstract

The state is obliged to and at present it also has a great opportunity to achieve better results in following of rules, increasing citizens' awareness, and substantially reducing the volume of debts, and also increasing taxes and tariffs by so-called soft techniques. The subject of the paper is to introduce these preventive techniques, namely positive influencing in case of initial decision-making on tax violations, as well as encouraging of voluntary tax payment, which has then positive impact on reduction of a tax crime.

Key words

justice, law enforcement, morality, elimination of leaks, measures

Úvod

Každý deň zasielajú štátne inštitúcie desiatky tisíc oznámení, upomienok a výziev pre spoločnosti ako aj obyvateľov a občanov týkajúce sa nezaplatených daní a iných dlhov. Pravdou je, že časť z tejto korešpondencie nemá žiadny zjavný vplyv na zaplatenie nedoplatkov alebo na ich predchádzanie, de facto nemá vplyv na plnenie zákonom uložených povinností.

¹ JUDr. Lucia Fecková, Finančné riaditeľstvo SR, vedúca odd. Boja proti podvodom, Lazovná 63, 974 01 Banská Bystrica, e-mail: lucia.feckova@financnasprava.sk

Otázka ktorá vyvstáva teda je, prečo toľko ľudí ignoruje tieto dôležité „správy“, ktoré je potrebné z logiky vecí v ich vlastnom záujme riešiť? Štandardná ekonomická teória naznačuje, že ľudia vykonávajú logické rozhodnutia z dostupných informácií. Na druhej strane nie vždy tomu tak je, pretože ľudia sú ovplyvnení mnohými „nevedomými“ faktormi, ktoré nevedú k racionálnemu správaniu. Takýmito determinantmi sú napríklad vnútorná motivácia, kultúrne zvyklosti, etické princípy a pod. Uvedené skúma behaviorálna ekonómia, ktorá odvodzuje potenciálne správanie od toho ako sa ľudia skutočne správajú v reálnych životných situáciách. Teda zohľadňuje to, že čisto sebecké rozhodovanie homo economicus v bežnom živote často vyvažujú možno až iracionálne rozhodnutia.²

Samotné platenie a dodržiavanie platných legislatívnych pravidiel pri stanovení a výbere dane je základným predpokladom správne a efektívne fungujúcej správy štátu. Dane a poplatky predstavujú najdôležitejšie formy, ktorými sa odčerpáva časť príjmov a iných dôchodkov právnických a fyzických osôb do verejných rozpočtov.³ Daň je vo svojej podstate hybnou silou spoločnosti.

Vo všeobecnosti možno daň zdefinovať ako peňažné plnenie nenávratného charakteru, ktoré štát ukladá zákonom alebo na základe zákona na úhradu štátnych alebo iných verejných potrieb vo vopred stanovenej výške a s vopred stanoveným termínom splatnosti.

Táto platobná povinnosť, ktorá je legislatívne štátom stanovená je upravená v článku 11 ods. 5 v ústavnom zákone 23/1991 Zb., ktorým sa ustanovuje základná Listina práv a slobôd ako ústavný zákon⁴ ako aj v zákone č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, ktorá v ustanoveniach čl. 13, 59, 93, 86 a 119 stanovuje základné požiadavky a princípy zákonnej úpravy vyberania daní.⁵

Rozsah tohto platenia závisí priamo od toho, ako široko sú vymedzené hranice verejných potrieb, pričom je potrebné rozlíšiť dva základné aspekty. Politický aspekt je subjektívny a veľmi premenlivý v zmysle nastavenia programových ideí a zámerov, je odrazom vôle politickej moci presadzujúcej v konečnom dôsledku vôle ľudu, kde daňový subjekt vystupuje v pozícii voliča. Výraznejší vplyv na stanovenie hranice zdanenia možno prisúdiť ekonomickému aspektu verejných potrieb, nakoľko, cit.: „Je zrejmé, že verejné príjmy a výdaje sú súčasťou spoločenského produktu, preto hranice zdanenia je potrebné hľadať v ekonomickej efektívnosti hospodárskeho systému.“⁶

1 Dodržiavanie daňových predpisov

Prirodzeným cieľom každého daňového subjektu je znížiť svoj základ dane tak, aby ním platené dane z jeho pohľadu čo najviac minimalizovali hospodársky výsledok v podobe

2 Pozri THALER, R. H., SUNSTEIN, C. R. *Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness*.

3 BABČÁK, V. *Daňové právo hmotné*, Prešov, 2001, str. 10.

4 Ústavný zákon č. 23/1991 Zb., ktorým sa ustanovuje Listina základných práv a slobôd ako ústavný zákon.

5 Zákon č. 416/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

6 MRKÝVKA, Petr a kol. *Finanční právo a finanční správa. 2. díl*. Brno, 2004, s. 25

čistého zisku. Dodržiavanie daňových predpisov predstavuje ochotu daňovníkov platiť dane. Ide o logický rozpor medzi záujmom štátu zabezpečiť si príjmy inkasom daní a medzi prirodzeným odporom daňových subjektov so snahou o minimalizáciu ich vlastného daňového bremena. Znalosti, príležitosti a možnosti osôb páchajúcich daňové úniky nie sú limitované hranicami, predmetom podnikania, komoditami či štátnou príslušnosťou.

Druhá kategória daňových subjektov je tá, ktorá z nedbalosti nedodríava daňové predpisy. Nedbalosť je spravidla u daňových subjektov spôsobená nezalosťou príslušných právnych predpisov alebo nedostatočnou pozornosťou.

Daňové úniky sú vždy aktuálnou témou a o ich príčinách a možnostiach ich eliminácie sa vedú neustále diskusie. Ovpływňovanie daňových subjektov nie je novou koncepciou daňovej politiky. Behaviorálny prístup sa dnes už bežne využíva, nakoľko umožňuje lepšie pochopenie správania sa daňových subjektov a je preukázané, že adekvátne ovpływňovanie prispieva k stabilizácii a udržateľnosti daňových systémov.

Termín dodržiavanie daňových predpisov odkazuje na pozorovateľnú aktivitu, teda správanie jedinca. V súvislosti s jeho postojmi sa používa termín daňová morálka, ktorá je definovaná ako vnútorná motivácia platiť dane, čiže predstavuje ochotu jedinca platiť dane namiesto obchádzania zákona.

„Sila a moc“ autorít, dôvera v autority a dodržiavanie daňových predpisov sú faktory, ktoré ovpływňujú správanie sa daňových subjektov. Moc autorít predstavuje subjektívnu pravdepodobnosť priradenú daňovníkom situácii, že daňoví úradníci odhalia nelegálne daňové úniky (napríklad frekvenciou daňových kontrol, rizikovými analýzami) a daňový subjekt bude za daňové úniky potrestaný. Moc autorít súvisí s viacerými faktormi, napríklad s daňovou legislatívou, rozdeľovaním rozpočtu vládou a do istej miery aj vedomosťami a postojmi subjektov.

Daňové subjekty majú stále menej možností pre daňové úniky, pretože následky nedodržiavania daňových predpisov prevyšujú následky ich dodržiavania. Nárast moci autorít s vyššou pravdepodobnosťou vedie k vynútenému dodržiavaniu daňových predpisov. Dodržiavanie daňových predpisov môže byť dobrovoľné alebo vynútené. Na základe vyššie uvedeného bolo potrebné zvyšovať úroveň služieb poskytovaných verejnosti, so zámerom zlepšovania daňovej disciplíny daňových subjektov ako aj vybudovať efektívnu, funkčnú a zákaznícky orientovanú finančnú správu SR pripravenú na zjednotenie výberu daní, cieľ a vo finálnej etape aj odvodov.

2 Potreba rozhodných krokov

To, že štát prostredníctvom svojich inštitúcií reaguje na trendy daňových únikov a iniciuje zmeny (legislatívne alebo operatívne) v snahe obmedziť možnosti ich nedodržiavania a obchádzania je evidentné. Mnohé z opatrení prijímané na elimináciu daňových únikov boli alebo sú práve kvôli nedostatočným poznatkom nesprávne vnímané značne negatívne. Nevedomosť verejnosti sa prejavuje aj vo vedomostiach o tom čo je daňový únik, ale aj

naopak čo je daň, aký zmysel a funkciu pre štát a pre jednotlivca plní. Treba tiež vziať do úvahy skutočnosť, že sa nemožno spoliehať ani na značné úsilie zamerané na zvýšenie morálneho povedomia, avšak je potrebné naučiť daňové subjekty, že plnenie si daňových povinností je aj v ich záujme ako aj je potrebné zvyšovať úroveň služieb poskytovaných verejnosti, so zámerom zlepšovania daňovej disciplíny daňových subjektov.

Ochota spolupracovať so štátom všeobecne a ochota platiť dane závisí od množstva faktorov. Jedným z faktorov je riziko odhalenia a potrestania ako prevenčnej metódy hrozby trestu, ktoré je založené napríklad na strachu z realizovaných úkonoch správy daní pri porušení daňových predpisov (početnosť a predmet daňových kontrol) a následkov spočívajúcich často v majetkovej ujme (sankcia v prípade správneho deliktu) alebo na trestnoprávnej rovine ak je konanie daňového subjektu klasifikované ako daňový trestný čin. K plateniu daní teda daňové subjekty vedie strach z odhalenia a prítomnosť sankcie, ktorá by mala mať súčasne represívny i preventívny účinok.

Ovplyvniť správanie daňových subjektov je možné niekoľkými spôsobmi, a to hrozbou ekonomických sankcií (pokuta, penále), neekonomických sankcií (zverejnenie v zozname neplatičov a pod.) a trestných sankcií za nedodržanie daňových zákonov.

Rovnako významné ako vonkajšie faktory, medzi ktoré patria daňové sadzby, povaha príjmov, pravdepodobnosť daňového preverovania, či výška sankcií, sú aj vnútorné faktory. Medzi interné činitele patria vedomosti daňových subjektov v oblasti daňového práva, ich postoj k vládnej politike, vnímanie spravodlivosti, ako aj motivácia participovať na verejnom blahu. Aj preto v diskusiách o možnostiach nových stratégií zameraných na lepší výber daní sa stále viac poukazuje na využívanie psychologických faktorov. Ide o nový zámer založený na využívaní behaviorálnej ekonómie, ktorý sa spomína napríklad aj Programom vyhlásení vlády Slovenskej republiky na roky 2016–2020, kde sa pre zvýšenie efektivity výberu a vymáhania daní vláda zaviazala „podporiť implementáciu stimulácie daňovej povinnosti na základe behaviorálnej analýzy ekonomického správania sa hospodárskeho subjektu“.⁷

Vláda SR sa vo svojom programovom vyhlásení vlády na roky 2012 až 2016 zaviazala účinne, nekompromisne a systematicky bojovať proti daňovým podvodom. V marci 2012 zverejnil Inštitút finančnej politiky MF SR „**Odhad straty príjmov z DPH v roku 2010**“ na úrovni **2,3 mld. Eur, čo predstavovalo 3,5 % HDP**. Následne, dňa 31. mája 2012 schválila vláda SR uznesením č. 235/2012 „Akčný plán boja proti daňovým podvodom na roky 2012–2016“ (ďalej len „APBP“), ktorý predstavoval súbor 50 opatrení legislatívneho aj operatívneho charakteru naprieč daňovým, trestným aj obchodným právom. V dôsledku implementácie jednotlivých opatrení do aplikačnej praxe a v dôsledku zintenzívnenia a zefektívnenia spolupráce zainteresovaných zložiek výkonu boli postupne identifikované ďalšie oblasti, v ktorých je potrebné nastavenie nových, účinných opatrení v boji proti podvodom a plán sa aktualizoval uznesením vlády č. 380 z 8. júla 2015 a uznesením vlády č. 206 z 26. apríla 2017.

⁷ Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky na roky 2016–2020. Časť: Boj proti daňovým a colným únikom, s. 21.

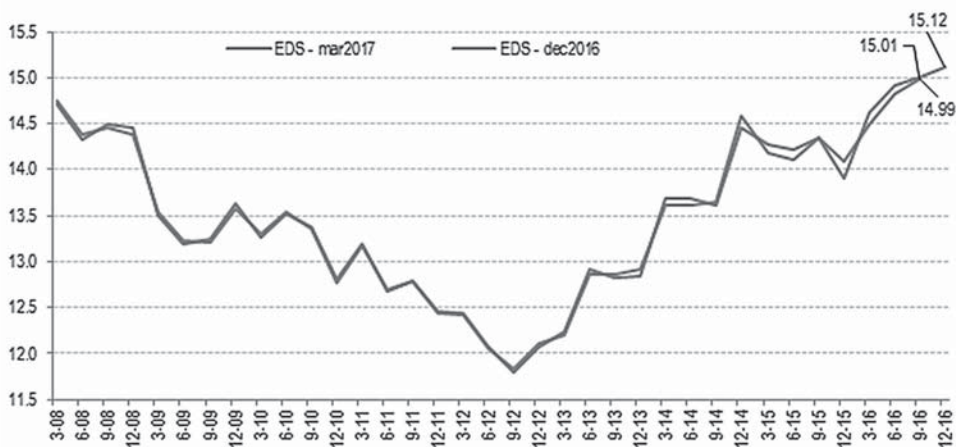
Kvantifikácia prínosov nielen pre príjmovú stránku štátneho rozpočtu

Vzhľadom na vyššie uvedené možno konštatovať, že správnosť a účinnosť schválených opatrení dokazuje nielen zmena správania samotných platiteľov dane, vyššia miera ich disciplíny, zodpovednejší prístup pri voľbe obchodných partnerov, či naopak presun aktivít k iným sofistikovanejším formám daňových únikov, ale najmä výsledok vo finančnom vyjadrení, v podobe zvýšených príjmov štátneho rozpočtu z výberu a platenia daní, ktorý nesporne prispel k úspešnej konsolidácii verejných financií a k splneniu cieľa znížiť deficit pod 3 % HDP. Sekundárnymi prínosmi implementácie jednotlivých opatrení sú aj synergické efekty pri eliminácii únikov na dani z príjmu a spotrebných daniach.

Vyššie uvedené malo pozitívny dopad na príjmovú stránku štátneho rozpočtu. Odhadovaný dodatočný prínos v roku 2016 predstavuje **1,04 mld. eur (1,3 % HDP) oproti roku 2012**. Efektívna daňová sadzba DPPO rastie v posledných rokoch historickým tempom, čo je spôsobené cyklicitou tejto dane a taktiež opatreniami týkajúcimi sa DPH, ktoré sa pozitívne prejavujú vo výnose DPPO. Úspešnosť výberu DPH stúpala a na konci roka 2016 dosiahla najvyššiu úroveň od roku 2008. Kumulatívne sa od roku 2012 podarilo zvýšiť výnos DPH o 2 664 mil. eur = 3,29 % HDP.

Inštitút finančnej politiky (IFP), v rámci zverejneného materiálu – Vyhodnocovanie opatrení na zvýšenie úspešnosti výberu daní (neformálne zasadnutie VpDP) pojednáva o zlepšení úspešnosti výberu DPH práve od roku 2012 prijatím opatrení, ako aj znížení daňovej medzery, na čo má vplyv práve zavádzanie opatrení APBP. Efektívna daňová sadzba bola v marci 2017 na historickom **15,12 %**.⁸

Graf č. 1



8 <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=11459>

3 Nové prístupy k stimulácii plnenia zákonných povinností

Po etape prijímania represívnych opatrení a stabilizácie v oblasti boja proti daňovým podvodom sa finančná správa posúva z represívnej roviny do „business-friendly“ prostredia. Tento inštitút podpory dobrovoľného plnenia zákonných povinností je akousi nadstavbou v boji proti daňovým únikom a vyhýbaniu sa plneniu daňových povinností ako nástroj proklientskeho prístupu finančnej správy a zároveň ako nástroj prevencie voči daňovým a colným subjektom

Softwarning predstavuje nástroj komunikácie finančnej správy s daňovým subjektom zabezpečujúcej úzku súčinnosť a spoluprácu v prípadoch akýchkoľvek nejasností zistených správcom dane pri správe daní. Jeho cieľom je poskytnutie možnosti daňovému subjektu na rýchle odstránenie pochybností správcu dane, čím sa zabezpečí okrem základného predpokladu plnej garancie základných práv a slobôd jednotlivca aj identifikácia daňového subjektu ako spolupracujúceho, či nespupracujúceho. Zároveň však predstavuje upozornenie, že finančná (daňová) správa určité nezrovnalosti zaznamenala a tým aj požiadavku na upustenie od alebo nezapojenie sa do ďalšieho podobného konania zo strany daňového subjektu, čím plní úlohu prevencie kriminality v súlade s ustanoveniami zákona č. 583/2008 Z. z. o prevencii kriminality a inej protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Jedná sa o benefit pre daňové subjekty, nakoľko notifikáciou prostredníctvom poštovej zásielky, sms správy alebo e-mailu bude upozornený na nedodržanie nespĺnenie určitej povinnosti alebo možný výskyt v rizikovej schéme ako aj na právne následky neplnenia týchto povinností.

Uvedený inštitút je zameraný na nasledovné ciele:

- účinnosť daňových subjektov pri plnení daňových povinností,
- pravidelné pripomienky neplnenia daňových povinností.

Oblasti, na ktoré je možné zamerať softwarning sú upozornenia na daňový nedoplatok, na začatie exekučného konania, na nesúlad údajov v kontrolných výkazoch DPH a daňových priznaní, na zapojenie sa v rizikových obchodoch a pod.

Záver

Štát prostredníctvom orgánov ovplyvňujúcich výber daní má možnosť voľby použiť prístup sily a moci (zvyšovanie represie) alebo motiváciu k dobrovoľnému plneniu. Uvedené je možné priamo prostredníctvom zásahov zameraných na špecifické okruhy daňových subjektov (napr. verejné zoznamy nie len nepoctivých ale aj daňovníkov plniacich si svoje povinnosti). V danej oblasti by sa preto mala jednoznačne zlepšiť komunikácia, edukácia a právne prostredie. Zámerom boja proti daňovým únikom je v prvom rade upraviť právne prostredie tak, aby sa poctivých podnikateľov opatrenia významným spôsobom nedotkli, ale aby boli eliminované podvodné aktivity realizované

práve na úkor podnikateľov dodržiavajúcich daňové predpisy. Preto je potrebné nastaviť legislatívu a na ňu nadväzujúce opatrenia tak, aby sa jednak oddelili poctivé a reálne obchodné aktivity od podvodných a aby sa na základe tohto osobitného prístupu cielene zameriavali aj aktivity štátu. Existencia akýchkoľvek hlasov namietajúcich neprimeranú záťaž podnikateľských subjektov preto pramení iba z neznalosti nastavených pravidiel, preto je dôležité nastaviť správnu masívnu kampaň, komunikáciu voči verejnosti ako aj odpočet prijatých opatrení tak, aby sa negatívne vnemy eliminovali zabezpečením príslušnej komunikácie s daňovými subjektmi tak hromadného ako aj osobného charakteru, v rámci ktorej by sa vysvetľovalo zavádzanie prijímaných opatrení, ich realizáciu a dosahované efekty. Je potrebné meniť mentalitu a kultúru spoločnosti vo vzťahu k vnímaniu a samotnej aplikácii daňových práv a povinností. S uvedeným úzko súvisí potreba zvyšovať úroveň služieb poskytovaných verejnosti so zámerom zlepšovania daňovej disciplíny daňových subjektov, ale aj v oblastiach zvyšovania kvality inštitúcií, v precizovaní a aplikácii protikorupčných opatrení, v reštrikciách vo vzťahu k daňovým rajom, v zefektívňovaní a nastavovaní nelegislatívnych opatrení.

Zdroje

BABČÁK, V. *Daňové právo hmotné*, Prešov, 2001, str. 10. ISBN 80-8068-069-8.

MRKÝVKA, Petr a kol. *Finanční právo a finanční správa*. 2. díl. Brno: Nakladatelství Masarykova universita, 2004, s. 25. ISBN 80-210-3579-X.

HAJNOVIČOVÁ, V. a kol. Hodnotenie rizikovosti daňových subjektov pri výbere dane z príjmu (návrh koncepcie benchmarkingu). In: *Policajná teória a prax*, 2015, roč. XVIII, č. 1. ISSN 1335-1370.

THALER, R. H. a C. R. SUNSTEIN. *Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*. Yale University Press. New Haven, 2008. 293 str. ISBN 978-0-14-311526-7.

Ústavný zákon č. 23/1991 Zb., ktorým sa ustanovuje Listina základných práv a slobôd ako ústavný zákon.

Zákon č. 4160/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 583/2008 Z. z., o prevencii kriminality a inej protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Vyhodnotenie IFP. Dostupné na: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=11459>

Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky na roky 2016–2020. Časť: Boj proti daňovým a colným únikom. Dostupné na:

http://www.vlada.gov.sk/data/files/6483_programove-vyhlasenie-vlady-slovenskej-republiky.pdf

<http://www.cfo.sk/articles/oecd-uverejnil-akcny-plan-boja-proti-danovym-unikom#.Ug8IM6zjmh0>

Nově o úpravě zadávání veřejných zakázek v České republice a na Slovensku¹

Newly on the Regulation of Public Procurement in the Czech Republic and Slovakia

KAREL MAREK²
HELENA JAČMANOVÁ³

Abstrakt

Na základě veřejných zakázek získávají dodavatelé možnost provádění rozsáhlých dodávek. Realizuje se zde značná část společensky disponibilních prostředků. Na základě veřejných zakázek vznikají relativně stabilní obchodní vztahy se zajištěným financováním. Pro podnikatele, který zakázku získá, je minimalizováno riziko, že za jím poskytnuté plnění neobdrží dohodnutou úplatu. K tomu, aby při získávání těchto zakázek bylo postupováno transparentně a nediskriminačně, se snaží přispět i nové směrnice EU a na ně navazující tuzemská úprava. V příspěvku jde o pojednání o nové úpravě. Jde zejména o zjištění skutečnosti, zda lze zakázky zadávat méně formálním způsobem a zda se zde rozšiřuje elektronizace zadávání.

Klíčová slova

zadávání veřejných zakázek, dodávky, obchodní vztahy

Abstract

Under public contracts, suppliers are able to make large-scale deliveries. There is a large part of socially available resources. Under public contracts, there is a relatively stable business relationship with secured financing, and the risk of not getting the agreed payoff is minimized for the contractor who gets the contract. In order to be transparent and non-discriminatory in the procurement process, the new EU directives and the related domestic regulation are also intended to contribute. The contribution is a comparison of the previous and the adjustments. It is mainly about finding out whether the contracts can be entered in less formal way and whether the electronization of the assignment is begin extended here.

Key words

public contract, public procurement, deliveries, business relationship

-
- ¹ Publikováno v rámci řešení interního projektu RVO Dopad rekodifikace občanského práva na vybrané smluvní typy v podnikání a odpovědnost statutárních orgánů.
 - ² prof. JUDr. Karel Marek, CSc., Vysoká škola finanční a správní, Praha, e-mail: k.marek@centrum.cz.
 - ³ JUDr. Helena Jačmanová, Košice, e-mail: helena.jacmanova@gmail.com

1 Úvod

Zadávání veřejných zakázek je procesem, který je začasť – podle zákonné úpravy – nutné uskutečnit a který ústí do uzavření smlouvy. Vzhledem k tomu, že od 1. 11. 2016 je v ČR účinný zákon č. 134/2016 Sb., který veřejné zakázky upravuje (je účinný jako celek; u některých ustanovení podle jeho § 279 nastane účinnost později) a zákon č. 135/2016 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zadávání veřejných zakázek, je vhodné této tematice aktuálně věnovat následující řádky. Je to z toho důvodu, že řada osob se běžně stává osobou činnou v zadávacím procesu a u dalších osob se tak může v budoucnu stát alespoň ad hoc nebo s těmito osobami mohou spolupracovat.

V příspěvku jde o pojednání o nové úpravě. Jde zejména o zjištění skutečnosti, zda lze zakázky zadávat méně formálním způsobem a zda se zde rozšiřuje elektronizace zadávání.

Na základě veřejných zakázek získávají dodavatelé možnost provádění rozsáhlých dodávek. Realizuje se zde značná část společensky disponibilních prostředků. „Na základě veřejných zakázek vznikají relativně stabilní obchodní vztahy se zajištěným financováním. Pro podnikatele, který zakázku získá, je minimalizováno riziko, že za jím poskytnuté plnění neobdrží dohodnutou úplatu.“⁴ K tomu, aby při získávání těchto zakázek bylo postupováno transparentně a nediskriminačně, se snaží přispět i nové směrnice EU a na ně navazující tuzemská úprava.

Nová česká právní úprava zapracovává příslušné předpisy EU⁵ a určuje

- a) pravidla pro zadávání veřejných zakázek, včetně zvláštních postupů předcházejících jejich zadání,
- b) povinnosti dodavatelů při zadávání veřejných zakázek a při zvláštních postupech předcházejících jejich zadání,
- c) uveřejňování informací o veřejných zakázkách,
- d) zvláštní podmínky fakturace za plnění veřejných zakázek,
- e) zvláštní důvody pro ukončení závazků ze smluv na veřejné zakázky,

4 PLÍVA, S. *Obchodní závazkové vztahy*, Praha: ASPI, 2006, 1. vydání, s. 49.

5 *Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU ze dne 26. února 2014 o udělování koncesí. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/81/ES ze dne 13. července 2009 o koordinaci postupů při zadávání některých zakázek na stavební práce, dodávky a služby zadavateli v oblasti obrany a bezpečnosti a o změně směrnic 2004/17/ES a 2004/18/ES. Směrnice Rady ze dne 21. prosince 1989 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce (89/665/EHS). Směrnice Rady 92/13/EHS ze dne 25. února 1992 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se uplatňování pravidel Společenství pro postupy při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a telekomunikací. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/66/ES ze dne 11. prosince 2007, kterou se mění směrnice Rady 89/665/EHS a 92/13/EHS, pokud jde o zvýšení účinnosti přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/55/EU ze dne 16. dubna 2014 o elektronické fakturaci při zadávání veřejných zakázek.*

- f) informační systém o veřejných zakázkách,
- g) systém kvalifikovaných dodavatelů,
- h) systém certifikovaných dodavatelů,
- i) dozor nad dodržováním tohoto zákona.

Ve srovnání s českou úpravou byla slovenská právní úprava přijatá o něco dříve. Do účinnosti vstoupil již 18. 4. 2016 zákon č. 343/2015 Sb. o veřejných zakázkách (aktuálně šestkrát novelizován), který samozřejmě zapracovává stejné předpisy EU, avšak v úvodním ustanovení jen velmi stručně popisuje rozsah úpravy: zadávání zakázek na dodávky, zakázek na stavební práce, zakázek na služby, soutěž návrhů, zadávání koncesí na stavební práce a zadávání koncesí na služby. Zatímco česká právní úprava je dosti členitá (zákon má 279 paragrafů, patnáct částí, u některých dále dělené na hlavy a případně i díly), slovenská právní úprava je v tomto ohledu poněkud méně strukturovaná (zákon má 193 paragrafů, sedm částí, u některých dále také dělené na hlavy), na druhé straně však jsou jednotlivá slovenská ustanovení rozsáhlejší.

2 Použité metody zpracování, východiska a pojmy

Ke zpracování byla zejména použita metoda analytická a komparativní.

Při zadávání veřejných zakázek jde o to, aby v rámci soutěže byly vybrány ty dodávky, které budou mít nejpriznivější ceny a parametry. Zohlednit je však přitom nutno i tu skutečnost, že průběh zadávání vyžaduje i vynaložení určitých nákladů.

Přitom jde o to, aby byly náklady co nejnižší, proces zadávání co nejrychlejší a pro zadavatele vhodný jeho podmínkám. Lze tedy zřejmě vítat, že nová je v právní úpravě zejména skutečnost, že si zadavatel může sám rozvrhnout průběh zadávacího řízení od otevírání obálek s nabídkami.⁶ Může provést posouzení splnění podmínek účasti v zadávacím řízení před hodnocením nabídek nebo až po hodnocení nabídek.⁷

Není stanoveno pořadí jednotlivých úkonů pro výběr vybraného dodavatele od ukončení otevírání obálek až do uzavření smlouvy. Záleží jen na zadavateli, jaký zvolí konkrétní postup pro průběh zadávacího řízení (viz § 39), který transparentně zaznamená a splní všechny povinnosti, které se ke konečnému výběru vybraného dodavatele a uzavření smlouvy vážou.

Uvedené kroky pro posuzování splnění podmínek účasti v řízení a hodnocení nabídek mohou být prováděny v jakémkoliv pořadí nebo dohromady, konkrétní pořadí úkonů v řízení není regulováno, výsledkem zadávacího řízení je zpráva o hodnocení nabídek, uzavřená smlouva s vybraným dodavatelem a písemná zpráva zadavatele. Konkrétní postup v řízení si zadavatelé mohou zvolit podle toho, jak bude vyhovovat jednotlivým

6 TLUSTOŠOVÁ, K. *Nová právní úprava veřejných zakázek*, *Soukromé právo*, č. 10/2016, s. 3–7.

7 GRULICH, T.: *Vybrané problémy nové právní úpravy zadávání veřejných zakázek*, *Právní rozhledy*, č. 20/2016, s. 705–713.

zadavatelům a jejich interním postupům, případně si mohou upravit své interní postupy pro zadávání zakázky tak, aby maximálně využili možnosti nové úpravy.

Takto může být zásadně snížena administrativní náročnost zadávacího řízení, neboť nebude nezbytné podrobně posuzovat nabídky účastníků zadávacího řízení, kteří se nestali vybraným dodavatelem. Jde po našem soudu o vhodné řešení.

Zadavateli ovšem nic nebrání ani v tom, aby postupoval tak, jak bylo stanoveno v předchozí právní úpravě, tedy nejdříve posoudil splnění kvalifikace a obsah nabídek, účastníky, jejichž nabídka nesplnila zadávací podmínky, vyloučil, a až poté přistoupil k hodnocení nabídek a výběru dodavatele.

Zákon o veřejných zakázkách v České republice také upravuje tzv. „Reverzní soutěž“, kdy se hodnotí nejprve nabídka a splnění požadavků pro předmět zakázky a následně na to se hodnotí teprve splnění podmínek účasti. Oproti české právní úpravě je však na Slovensku vždy třeba vyhodnotit splnění podmínek účasti u uchazečů, kteří se umístili na prvním až třetím místě v pořadí.

Zadáním veřejné zakázky se podle zákona pro jeho účely rozumí uzavření úplatné smlouvy mezi zadavatelem a dodavatelem, z níž vyplývá povinnost dodavatele poskytnout dodávky, služby nebo stavební práce.

Za zadání veřejné zakázky (dále jen ZVZ) se nepovažuje uzavření smlouvy, kterou se zakládá pracovněprávní nebo jiný obdobný vztah, nebo smlouvy upravující spolupráci zadavatele při zadávání veřejné zakázky podle příslušného ustanovení zákona.

Veřejnou zakázkou (dále jen VZ) je VZ na dodávky, VZ na služby, VZ na stavební práce, koncese na služby a koncese na stavební práce.

Slovenská republika používá pojem verejné obstarávanie, přičemž legálně definuje tento pojem jako pravidla a postupy podle příslušného zákona, kterými se zadávají zakázky, koncese a soutěže návrhů. Zakázkou je úplatná smlouva uzavřená mezi jedním nebo více zadavateli na jedné straně a jedním nebo několika úspěšnými uchazeči na straně druhé, jejímž předmětem je dodání zboží, uskutečnění stavebních prací nebo poskytnutí služby.

Veřejné zakázky vč. koncesí jsou dnes upraveny společně (tak tomu bylo již dříve ve Slovenské republice) v zákonu č. 134/2016 Sb. To považujeme za správné.

Druhy zadávacích řízení se pro účely zákona rozumí:

- a) zjednodušené podlimitní řízení,
- b) otevřené řízení,
- c) užší řízení,
- d) jednací řízení s uveřejněním,
- e) jednací řízení bez uveřejnění,
- f) řízení se soutěžním dialogem,
- g) řízení o inovačním partnerství,

- h) koncesní řízení, nebo
- i) řízení pro zadání veřejné zakázky ve zjednodušeném režimu.

Zákon rozlišuje zadavatele na veřejné zadavatele, dotované zadavatele, sektorové zadavatele a jiné zadávající osoby.

Ve Slovenské republice se osoby, které musí postupovat podle zákona, dělí na zadavatele – obstaravatele (tzv. klasický sektor), zadavatele působící v tzv. vybraných odvětvích a dotované zadavatele (tzv. ad hoc zadavatele).

Veřejným zadavatelem je:

- a) Česká republika; v případě České republiky se organizační složky státu považují za samostatné zadavatele,
- b) Česká národní banka,
- c) státní příspěvková organizace,
- d) územní samosprávný celek nebo jeho příspěvková organizace,
- e) jiná právnická osoba, pokud
 1. byla založena nebo zřízena za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, a
 2. jiný veřejný zadavatel ji převážně financuje, může v ní uplatňovat rozhodující vliv nebo jmenuje nebo volí více než polovinu členů v jejím statutárním nebo kontrolním orgánu.

Slovenská právní úprava je poněkud odlišná (např. Národní banka Slovenska není uvedena samostatně, jako je tomu v úpravě ČR, ale zákonodárce ji podřadil pod osoby veřejného práva, tedy pod výše uvedené osoby písm. e); avšak obě definice veřejného zadavatele / obstaravatele splňují *effet utile* směrnice, kterou výrazně doplňuje judikatura soudního dvora EU.⁸

Dotovaným zadavatelem je osoba, která k úhradě nadlimitní nebo podlimitní veřejné zakázky použije více než 200 000 000 Kč (tato podmínka finančního limitu absentuje v právní úpravě SR) nebo více než 50 % peněžních prostředků, poskytnutých z:

- a) rozpočtu veřejného zadavatele,
- b) rozpočtu Evropské unie nebo veřejného rozpočtu cizího státu s výjimkou případů, kdy je veřejná zakázka plněna mimo území Evropské unie.

Další skupinu zadavatelů tvoří tzv. sektoroví (také někdy nazývaní síťoví nebo odvětvoví) zadavatelé. Tito zadavatelé jsou zákonem vymezeni (viz § 151 zákona) včetně sektorových koncesí (viz § 176 zákona).

Pro srovnání, ve slovenském zákoně je samostatně upraven postup nabývání zboží, služeb nebo stavebních prací pro nadlimitní zakázky veřejného obstaravatele a samostatně pro obstaravatele (tzv. sektorového zadavatele). Podlimitní zakázky zákon upravuje, jen pokud jde o obstaravatele. Úprava je tedy rozdělena do samostatných celků v závislosti na druhu zadavatele, nikoli druhu zakázky.

⁸ K tomu viz například rozsudek ze dne 20. srpna 1998 ve věci C-31/87, *Bentjes*, z 13. prosince 2007 i ve věci C-337/06 *Bayerischer Rundfunk a další*.

Pokud veřejný, dotovaný či sektorový zadavatel zahájí zadávací řízení, i když k tomu nebyl povinen, je povinen ve vztahu k zadávané veřejné zakázce dodržovat zákon.

Za zadavatele se považuje také jiná osoba, která zahájila zadávací řízení, ačkoliv k tomu nebyla povinna, a to i ve vztahu k tomuto zadávacímu řízení a do jeho ukončení.

V návaznosti na definování zadavatelů určuje zákon i dodavatele a následně zásady zadávání.

Dodavatelem se rozumí osoba, která nabízí poskytnutí dodávek, služeb nebo stavebních prací, nebo více těchto osob společně. Za dodavatele se považuje i pobočka závodu; v takovém případě se za sídlo dodavatele považuje sídlo pobočky závodu.

Slovenská právní úprava rozeznává dodavatele podle toho, v jaké fázi se účastní veřejných zakázek. Nejobecnějším pojmem je pojem hospodářský – ekonomický subjekt, který znamená fyzickou osobu, právnickou osobu nebo skupinu těchto osob, která na trh dodává zboží, uskutečňuje stavební práce nebo poskytuje služby. Pokud již má zájem o účast ve veřejných zakázkách (stačí potenciální), překlasifikuje se na zájemce. Pokud hospodářský subjekt předloží nabídku (jakoukoliv, byť i neplatnou) stává se z něj uchazeč. Podle uvedeného charakterizování subjektu se na dodavatele vztahují různá práva a povinnosti ve smyslu zákona. Zákon o veřejných zakázkách definuje i pojem subdodavatel, a to jako hospodářský subjekt, který uzavře nebo uzavřel s úspěšným uchazečem písemnou úplatnou smlouvu na plnění určité části zakázky nebo koncese.

Zadavatel při postupu podle tohoto zákona musí dodržovat zásady transparentnosti a přiměřenosti. Ve vztahu k dodavatelům musí zadavatel dodržovat zásadu rovného zacházení a zákazu diskriminace.

Zadavatel nesmí omezovat účast v zadávacím řízení těm dodavatelům, kteří mají sídlo v

- a) členském státě Evropské unie, Evropského hospodářského prostoru nebo Švýcarské konfederaci (dále jen „členský stát“), nebo
- b) jiném státě, který má s Českou republikou nebo s Evropskou unií uzavřenu mezinárodní smlouvu zaručující přístup dodavatelům z těchto států k zadávané veřejné zakázce.

Zákon dále upravuje tzv. centrální zadávání. Centrální zadávání je třeba lišit od tzv. společného zadávání.

Centralizované zadávání se může uskutečňovat na všech úrovních, např. pro samosprávné celky (kraje, obce či městské části apod.). Zákon vymezuje dva základní druhy centralizovaného zadávání. Shodně je tomu ve Slovenské republice. V prvním případě pořizuje v zadávacím řízení centrální zadavatel dodávky či služby, které následně poskytuje bez navýšení ceny zadavatelům. Jde o tzv. „nákup na sklad“.

Tento postup není možné aplikovat u veřejných zakázek na stavební práce.

Ve druhém případě podstupuje centrální zadavatel zadávací řízení na účet zadavatelů. Zde se mluví o tzv. „mandátním nákupu“. To znamená, že zadavatelé zmocní centrálního zadavatele k realizaci zadávacího řízení. V tomto případě je přípustné, aby centrální zadavatel pořizoval pro zadavatele zboží, služby i stavební práce.

Zadavatelé, kteří pořizují zboží, služby či stavební práce prostřednictvím centrálního zadavatele, sami nepodstupují zadávací řízení, ale toto zadávací řízení podstupuje centrální zadavatel místo nich. Odpovědnost za řádný průběh celého zadávacího řízení nese tedy centrální zadavatel.

Zadavatelé uzavírají s centrálním zadavatelem před zahájením centralizovaného zadávání smlouvu, ve které upraví podmínky související s centralizovaným zadáváním.

Tuto povinnost *expresis verbis* například slovenský zákonodárce nezakotvuje. Na druhé straně však blíže precizuje centrální pořizovací organizaci a stanovuje i povinnost nakupovat prostřednictvím centralizovaného zadávání zakázek (v nadlimitních zakázkách, jejichž předmět určí prováděcí předpis ministerstva vnitra SR pro veřejného zadavatele – Slovenskou republiku zastoupenou svými orgány).

Zákon přitom upravuje i tzv. společné zadávání.

Zadavatelé mohou veřejnou zakázku zadat společně. Zadavatel může veřejnou zakázku zadat také společně s osobou, která nemá povinnost postupovat podle tohoto zákona.

Před zahájením zadávacího řízení uzavřou osoby, které se budou účastnit společného zadávání, písemnou smlouvu, která upraví jejich vzájemná práva a povinnosti související se zadávacím řízením a stanoví způsob jednání vůči třetím osobám.

Za dodržení tohoto zákona odpovídají při společném zadávání zúčastnění zadavatelé společně s výjimkou úkonů, které provádí zúčastněný zadavatel pouze svým jménem a na svůj účet.

Zadáva-li veřejnou zakázku více zadavatelů společně a alespoň jedna z těchto osob je zadavatelem podle práva jiného členského státu, je rozhodným právem pro zadávání veřejné zakázky a jeho přezkum právo České republiky nebo právo takového členského státu. Rozhodné právo se určí

- a) mezinárodní smlouvou, nebo
- b) dohodou osob zúčastněných na společném zadávání, nepostupuje-li se podle písmene a).

Zadáva-li veřejnou zakázku osoba, kterou založil nebo zřídil zadavatel společně se zadavatelem se sídlem v jiném členském státě, dohodnou se tito zadavatelé, že rozhodným právem pro zadávání veřejné zakázky a jeho přezkum je právo členského státu, ve kterém takto založená nebo zřízená osoba

- a) má sídlo, nebo
- b) vykonává svou činnost.

Náš zákon o veřejných zakázkách upravuje širší okruh otázek, než upravují evropské směrnice. Zatímco zadávací směrnice EU jsou stanoveny jen pro zakázky (evropské zakázky), které dosahují určených finančních limitů – nadlimitní veřejné zakázky, naše úprava je orientována i na zakázky nižších finančních objemů – podlimitní veřejné zakázky a zakázky malého rozsahu (takto je tomu i v některých jiných státech, např. i ve Slovenské republice).

Kromě tohoto členění lze lišit veřejné zakázky pro oblast bezpečnosti a obrany.

Podle hodnoty rozděluje zákon zakázky na:

- Nadlimitní (evropské) zakázky jsou takovými zakázkami, u kterých předpokládaná cena veřejné zakázky alespoň dosáhne prahové hodnoty – částky určené směrnicemi EU. Tyto částky jsou vyjádřeny i v zákonu.
Ve Slovenské republice zákon neodkazuje na částky určené směrnicemi EU, ale na finanční limity, které určuje ústřední orgán pro oblast veřejných zakázek – Úrad pre verejné obstarávanie – formou obecně závazných právních předpisů. Tyto zakázky se oznamují v Úředním věstníku EU.
- Podlimitní zakázky jsou pak zakázky, u kterých předpokládaná cena takové zakázky určených limitů nedosáhne. Tyto zakázky nejsou upraveny zadávacími směrnicemi EU. Vztahuje se však na ně obecná úprava přijatá v EU (např. o nediskriminaci).⁹
- Veřejné zakázky malého rozsahu (v SR zakázky s nízkou hodnotou). Jsou to zakázky do 2 mil. Kč (bez DPH) u dodávek a služeb a do 6 mil. Kč (bez DPH) u stavebních prací. Pro tyto zakázky je jen zákonem určena povinnost dodržovat zásady zákonné úpravy, tj. zejména zásady transparentnosti, nediskriminace, přiměřenosti. Postup zadávání těchto zakázek zákon neupravuje, začasť si však takový postup určuje zadavatel sám.
- Ve Slovenské republice se horní limit pro zakázky s nízkou hodnotou (a tedy i spodní limit pro podlimitní zakázky) odvíjí mimo jiné od běžné dostupnosti a je stanoven o něco složitěji. Zakázka malého rozsahu je taková zakázka, jejíž předpokládaná hodnota v průběhu kalendářního roku nebo během platnosti smlouvy, pokud se smlouva uzavírá na delší období než jeden kalendářní rok, je nižší než následující finanční limit:
 - a) 15 000 eur, pokud jde o zakázku na dodání zboží běžně dostupného na trhu, kromě potravin, zakázku na stavební práce běžně dostupných na trhu a zakázku na poskytnutí služby běžně dostupné na trhu, kromě služby uvedené v příloze č. 1 k zákonu – Sociální služby a jiné zvláštní služby.
 - b) 50 000 eur, pokud jde o zakázku na dodání zboží, kromě potravin podle písmene c) a zakázku na poskytnutí služby, kromě služby uvedené v příloze č. 1 k zákonu, které nejsou zakázkami podle písmena a).
 - c) 200 000 eur, pokud jde o zakázku na dodání zboží, kterým jsou potraviny určené pro zařízení školního stravování, zařízení pro seniory, domovy sociálních služeb nebo zařízení podle zvláštního předpisu, pokud tyto poskytují stravování, a pokud jde o zakázku na služby uvedené v příloze č. 1 k zákonu.

⁹ Viz např. JURČÍK, R. Právní úprava veřejných zakázek a koncesních smluv. In: JANKŮ, M. Základy práva pro posluchače neprávnických fakult, 6. vydání, Praha: C. H. Beck, 2016, s. 409.

- d) 50 000 eur, pokud jde o zakázku na stavební práce, která není zakázkou podle písmene a). Pro zakázky s nízkou hodnotou je výrazně snížen formalismus (např. není povinná písemná forma pro smlouvy kromě případů, kdy to vyžadují zvláštní předpisy, a je výrazně snížena oznamovací povinnost). Tyto zakázky však nejsou zcela vyňaty z působnosti zákona, zadavatel je například povinen postupovat tak, aby vynaložené náklady na předmět zakázky byly přiměřené jeho kvalitě a ceně a samozřejmě je také povinen postupovat tak, aby byly zachovány základní zásady zadávání veřejných zakázek.

Pro zakázky nadlimitní a podlimitní s prahovou hodnotou do 50 mil. Kč (bez DPH) lze použít zjednodušené podlimitní řízení.

Veřejné zakázky se člení i podle jejich druhu.

Veřejnou zakázkou na dodávky je veřejná zakázka, jejímž předmětem je pořízení věcí, zvířat nebo ovladatelných přírodních sil, pokud nejsou součástí veřejné zakázky na stavební práce. Pořízením se rozumí zejména koupě, nájem nebo pacht.

Veřejnou zakázkou na služby je veřejná zakázka, jejímž předmětem je poskytování jiných činností, než stavebních prací.

Veřejnou zakázkou na stavební práce je veřejná zakázka, jejímž předmětem je

- a) poskytnutí činnosti uvedené v oddílu 45 hlavního slovníku jednotného klasifikačního systému pro účely veřejných zakázek podle přímo použitelného předpisu Evropské unie,¹⁰
- b) zhotovení stavby, nebo
- c) poskytnutí souvisejících projektových činností, pokud jsou zadávány společně se stavebními pracemi podle písmene a) nebo b).

Stavbou je pro účely tohoto zákona výsledek stavebních nebo montážních prací vytvářející jednotný celek, který je sám o sobě dostatečný k plnění hospodářské nebo technické funkce. Bez ohledu na právní formu spolupráce mezi zadavatelem a dodavatelem se za veřejnou zakázku na stavební práce považuje rovněž zhotovení stavby odpovídající požadavkům stanoveným zadavatelem, přičemž za odpovídající požadavkům stanoveným zadavatelem se považuje stavba, u níž má zadavatel rozhodující vliv na druh nebo projekt stavby.

Slovenská právní úprava, resp. definice zakázky na stavební práce, legální definice stavby a zakázky na dodávku zboží na rozdíl od české (zejména co se týče veřejné zakázky na dodávky) téměř doslovně kopíruje znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24 / EU (článek 2 odst. 6 až 8 směrnice).

Veřejné zakázky, které v sobě zahrnují více druhů veřejných zakázek, se zadávají v souladu s pravidly platnými pro druh veřejné zakázky odpovídající hlavnímu předmětu této veřejné zakázky.

¹⁰ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2195/2002 ze dne 5. listopadu 2002 o společném slovníku pro veřejné zakázky (CPV), v platném znění.

Obsahují-li veřejné zakázky dodávky i služby a nejedná se o veřejnou zakázku na stavební práce, určí se hlavní předmět podle části předmětu veřejné zakázky s vyšší předpokládanou hodnotou.

V ostatních případech se hlavní předmět určí podle základního účelu veřejné zakázky.

Oproti původnímu zákonu a oproti legislativní úpravě v ČR je nový zákon o veřejných zakázkách v SR mnohem rozsáhlejší a podrobnější u tzv. smíšených zakázek, přičemž zachycuje mnoho různorodých, v praxi obvyklých i méně obvyklých případů smíšených zakázek, tzn. zakázek, s různým předmětem plnění, resp. zakázek s (ne)oddělitelností jednotlivých částí plnění.

3 Právní úprava, diskuze, druhy a průběh zadávacích řízení

3.1 Otevřené řízení

Jde o řízení, které je velmi transparentní, je však organizačně nejnáročnější. Zadavatel provádí oznámení otevřeného řízení a sděluje tak neomezenému počtu dodavatelů svůj úmysl zadat veřejnou zakázku v tomto zadávacím řízení. V tomto řízení, které umožňuje účast všech uchazečů, je pak nutné hodnotit zásadně veškeré podané nabídky.

3.2 Užší řízení

Také v tomto řízení oznamuje zadavatel neomezenému počtu dodavatelů svůj úmysl zadat veřejnou zakázku. Dodavatelé projevují zájem o realizaci zakázky a prokazují svoje kvalifikace. Zadavatel stanoví kritéria pro výběr z dodavatelů. Podle naplnění kritérií vyzývá zadavatel určené dodavatele k podání nabídky.

Výhodou je skutečnost, že se posléze hodnotí jen určený počet nabídek. Je však důležité, aby kritéria pro výběr byla stanovena vhodně.

Co se týká slovenské právní úpravy, v tzv. užší soutěži se rovněž hodnotí pouze nabídky uchazečů, kteří prokázali splnění podmínek účasti. Veřejný obstaravatel a obstaravatel však mohou navíc, na základě objektivních a nediskriminačních pravidel, obecně omezit počet zájemců (tak jako je tomu v ČR při zadávání sektorové zakázky), které vyzvou k podání nabídky (obstaravatel nejméně na pět) tak, aby umožnily hospodářskou soutěž.

3.3 Jednací řízení

Rozlišujeme jednací řízení s uveřejněním a jednací řízení bez uveřejnění (ve slovenské právní úpravě tzv. přímé). Tato řízení jsou nejméně formální. Zatímco volbu toho, zda zadavatel použije otevřené řízení nebo užší řízení, si zadavatel provádí sám, jednací řízení s uveřejněním nebo jednací řízení bez uveřejnění je možno provádět jen v případech stanovených zákonem. Jde i o případy, kdy je možné jen obtížně určit rozsah zakázky.

3.4 Jednací řízení s uveřejněním

Zde zadavatel oznamuje neomezenému počtu dodavatelů, že bude zadávat zakázku v tomto zadávacím řízení. Tím vyzývá dodavatele k žádosti o účast.

V případě tzv. podlimitních veřejných zakázek může zadavatel použít toto jednací řízení bez uvedení důvodu. Na Slovensku je tomu tak, pokud jde o obstaravatele (zadavatele) nadlimitní zakázky.

Jinak se používá:

- pokud nelze potřeby zadavatele uspokojit bez úpravy na trhu dostupných plnění, součástí veřejné zakázky je návrh řešení nebo inovativní řešení,
- zakázka nemůže být zadána bez předchozího jednání z důvodu zvláštních okolností vyplývajících z povahy, složitosti nebo právních a finančních podmínek spojených s předmětem veřejné zakázky,
- nelze stanovit technické podmínky odkazem na technické dokumenty,
- jestliže předchozí otevřené nebo užší řízení bylo zrušeno podle příslušného ustanovení zákona, podle kterého zadavatel zruší zadávací řízení, pokud po uplynutí lhůty pro podání žádostí o účast, předběžných nabídek nebo nabídek v zadávacím řízení není žádný účastník zadávacího řízení.

3.5 Jednací řízení bez uveřejnění

U tohoto řízení neprovádí zadavatel uveřejnění, ale oznamuje písemnou formou dodavateli nebo vymezenému počtu dodavatelů skutečnost, že zamýšlí zadat tuto zakázku v tomto zadávacím řízení. Obecná úprava má přitom určeny zvláštnosti pro sektorové zakázky. Ve slovenské úpravě je tomu tak u všech druhů zadávání veřejných zakázek.

Jednací řízení bez uveřejnění se používá v případech:

- ve kterých zadavatel podstatným způsobem nezměnil zadávací podmínky oproti předchozímu otevřenému řízení, užšímu řízení nebo zjednodušenému podlimitnímu řízení, ve kterých nebyly podány žádné nabídky nebo žádost o účast,
- podané nabídky nesplňovaly požadavky zadavatele na předmět veřejné zakázky nebo účastníci zadávacího řízení nesplnili podmínky v žádosti o účast,
- jestliže veřejná zakázka může být splněna jen určitým dodavatelem, protože předmětem zakázky je jedinečné umělecké dílo nebo výkon,

- neexistuje zde hospodářská soutěž, a to z technických důvodů, nebo je nezbytné provést toto zadávání z důvodu ochrany výhradních práv včetně práv duševního vlastnictví,
- jestliže zde je krajně naléhavá okolnost, kterou zadavatel nemohl předvídat ani ji nezpůsobil.

U veřejných zakázek na dodávky je za určených podmínek možné, aby zadavatel použil jednací řízení bez uveřejnění, pokud je dodávané zboží vyráběno pouze pro účely výzkumu, pokusu, studia nebo vývoje. Může též jít o dodatečné dodávky od téhož dodavatele, které jsou určeny jako částečná náhrada předchozí dodávky nebo k rozšíření dosavadního rozsahu dodávky, a to za předpokladu, že by změna dodavatele nutila zadavatele pořizovat dodávky s odlišnými technickými vlastnostmi, což by mělo neslučitelnost s původním předmětem plnění, nebo by znamenaly nepřiměřené technické obtíže při provozu a údržbě. Není-li delší doba odůvodněna zvláštními okolnostmi, pak takové dodatečné dodávky mohou být pořizovány nejdéle tři roky (toto ohraničení na tři roky ve slovenské úpravě není) od uzavření smlouvy.

Jednací řízení bez uveřejnění může být také prováděno u dodávek nakupovaných na komoditních burzách nebo pořizované za zvlášť výhodných podmínek od dodavatele, který je v likvidaci, nebo v případě, kdy je vůči dodavateli vedeno insolvenční řízení. Dodávky jsou zde sjednány s osobou, která je oprávněna disponovat s majetkovou podstatou.

Jde-li o veřejnou zakázku na služby, může zadavatel použít jednací řízení bez uveřejnění též, jde-li o veřejnou zakázku v návaznosti na soutěž o návrh, podle jejíchž pravidel měl zadavatel v úmyslu zadat zakázku účastníkovi (účastníkům) soutěže o návrh, jehož návrh (jejichž návrhy) byl vybrán (byly vybrány).

Jednací řízení bez uveřejnění lze použít též u zakázek na služby nebo stavební práce, pokud jde o nové služby a nové stavební práce spočívající v opakování obdobných služeb a stavebních prací jako u původní veřejné zakázky a odpovídající původní veřejné zakázce, pokud tyto služby nebo stavební práce budou zadány témuž dodavateli, v zadávací dokumentaci původního zadávacího řízení, jehož zahájení bylo uveřejněno způsobem podle ustanovení § 212 nebo § 53 odst. 1 zákona a byla podle § 100 odst. 3 zákona uvedena možnost zadat novou zakázku na nové služby nebo nové stavební práce v jednacím řízení bez uveřejnění a zároveň byl uveden rozsah nových služeb nebo nových stavebních prací, a to za určených podmínek. Předpokládaná hodnota přitom byla zahrnuta do předpokládané hodnoty původní veřejné zakázky a jednací řízení bude zahájeno do 3 let ode dne uzavření smlouvy na původní veřejnou zakázku a skutečná hodnota (bez DPH) za nové služby nebo stavební práce nepřesáhne o více než 30 % jejich předpokládanou hodnotu, ani nepřesahuje 30 % ceny původní veřejné zakázky.

Česká právní úprava v tomto případě zpřísňuje podmínky (oproti směrnici a i oproti slovenské právní úpravě) a určuje nad rámec i maximální přípustnou míru navýšení ceny – 30 %. Upozorňujeme přitom na skutečnost, že jednací řízení bez uveřejnění, tedy přímé vyjednávací řízení je výjimkou z „klasických“ postupů a výše uvedené předpoklady pro

jeho použití se ve smyslu judikatury musí vykládat spíše restriktivně. Výpočet důvodů je vyčerpávající, diktován směrnicí, a nelze jej rozšířit.

3.6 Zjednodušené podlimitní řízení

Pro určené služby a stavební práce do 50 mil. Kč (bez DPH) lze použít zjednodušené podlimitní řízení. Přitom je pro toto řízení vymezeno použití příslušného ustanovení zákona.

Zadavatel zahajuje zjednodušené podlimitní řízení uveřejněním výzvy k podání nabídek na profilu zadavatele podle § 214, kterou vyzývá neomezený počet dodavatelů k podání nabídky. Zadavatel může výzvu po jejím uveřejnění odeslat některým dodavatelům, v takovém případě musí být výzva odeslána alespoň 5 dodavatelům. Výzva k podání nabídek musí obsahovat stanovené náležitosti (v příloze č. 6 k tomuto zákonu).

Zadavatel nesmí s účastníky zadávacího řízení o podaných nabídkách jednat.

Zadávací dokumentace musí být uveřejněna na profilu zadavatele po celou lhůtu pro podání nabídek. Pro zadávací dokumentaci a zadávací podmínky se použijí ustanovení § 96 až 100 obdobně; to neplatí pro dobu pro uveřejnění vysvětlení zadávací dokumentace podle § 98 odst. 1 písm. a) a dobu pro prohlídku místa plnění podle § 97. Zadavatel může použít jednotlivá pravidla pro zadávací řízení pro nadlimitní režim. Zadavatel může použít i jiná kritéria kvalifikace dodavatele, než jsou uvedena v části čtvrté zákona.

Pokud si to zadavatel v zadávací dokumentaci vyhradil, může oznámení o vyloučení účastníka zadávacího řízení nebo oznámení o výběru dodavatele uveřejnit na profilu zadavatele. V takovém případě se oznámení považují za doručená všem účastníkům zadávacího řízení okamžikem jejich uveřejnění.

Pro podání a hodnocení nabídek a výběr dodavatele se použijí § 107 až 110 a § 114 až 122 obdobně. Jako kritéria kvality může zadavatel též stanovit i jiná kritéria (než jsou uvedena v § 116), pokud jsou založena na objektivních skutečnostech vztahujících se k osobě dodavatele nebo k předmětu veřejné zakázky. Zadavatel všem účastníkům zadávacího řízení umožní na jejich žádost nahlédnout do písemné zprávy o hodnocení nabídek a pořídit si z ní výpisy, kopie nebo její opisy.

Případné oznámení o zrušení zjednodušeného podlimitního řízení zadavatel uveřejní na profilu zadavatele do 5 pracovních dnů od rozhodnutí o zrušení zadávacího řízení.

Snahou je učinit tento druh zadávání časově i administrativně méně náročný oproti jiným druhům zadávání. Právní úprava se zde vymezuje na určení specifik, a pokud není v zákonu výslovně odkázáno na příslušné ustanovení pro nadlimitní režim, zadavatel je pouze oprávněn (ne však povinen) tato ustanovení použít.¹¹

11 ŘÍČNÝ, D. a E. MAREČKOVÁ, E. *Zjednodušené podlimitní řízení podle nového zákona o veřejných zakázkách, Veřejné zakázky*, č. 4/2015, s. 28–29.

Proces není upraven evropskou legislativou, členské státy si tento postup upravily různorodě. Tak je tomu například i ve Slovenské republice, kde zákonodárce do příslušného zákona zakotvil povinnost zadavatele postupovat při podlimitních zakázkách:

- a) s využitím elektronického tržiště (které je součástí elektronického kontraktačního systému, informačního systému veřejné správy) nebo bez využití elektronického tržiště (v závislosti na rozhodnutí zadavatele), pokud jde o dodání zboží, uskutečnění stavebních prací nebo poskytnutí služby běžně dostupných na trhu,
- b) bez využití elektronického tržiště (proces obdobný nadlimitní úpravě, avšak mnohem méně formální a zjednodušený), pokud jde o jiné zboží, stavební práce nebo služby, nebo jde o veřejného zadavatele – obec nebo veřejnoprávní instituci založenou obcí, pokud mu technické možnosti objektivně neumožňují postupovat podle písmene a),
- c) s využitím elektronického tržiště nebo bez využití elektronického tržiště (v závislosti na rozhodnutí zadavatele), pokud je předmětem zakázky dodání potravin, nebo veřejný zadavatel využívá chráněné dílny nebo chráněné pracoviště.

3.7 Rámcová dohoda a přezkumné řízení

Při zadání veřejné zakázky se zvláště složitým předmětem plnění lze použít soutěžní dialog, pokud použití otevřeného či užšího řízení není vzhledem k povaze zakázky možné. Zadavatel zde není schopen objektivně vymezit podmínky nebo požadavky. Probíhá ve dvou stupních. Zájemci jsou pak po prokázání kvalifikace vyzváni k účasti v soutěžním dialogu.

Rámcovou dohodou je dohoda uzavřená mezi jedním nebo více zadavateli a jedním nebo více dodavateli. Obsahem je ujednání rámcových podmínek, zejména s ohledem na ceny nebo předpokládané množství, které mají být zadány v určitém časovém období. Zadavatel může uzavřít rámcovou dohodu jen na základě zadávacího řízení, které by byl oprávněn použít na veřejnou zakázku obdobného předmětu a předpokládané hodnoty.

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže vykonává dohled nad zadáváním veřejných zakázek.

Při zadávání nadlimitních a podlimitních veřejných zakázek či v soutěži o návrh může zadavatel podat zdůvodněné námitky kterýkoliv dodavatel, který má nebo měl zájem na získání určité veřejné zakázky.

Řízení o přezkoumání úkonů zadavatele se u Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže zahajuje na písemný návrh stěžovatele nebo z moci úřední.

Ve Slovenské republice je v této oblasti vytvořen samostatný úřad – Úřad pro verejný obstarávanie, který je ústředním orgánem státní správy pro oblast veřejných zakázek a mimo jiné vykonává i dohled nad zadáváním zakázek (například ex-ante posouzení dokumentů, řízení o přezkoumání úkonů kontrolovaného, rozhodování o námitkách).

3.8 Průběh zadávacího řízení

Průběh zadávacího řízení lze členit na:

- uveřejnění údajů o konání veřejné zakázky,
- podávání nabídek,
- posouzení kvalifikace,
- hodnocení nabídek,
- uzavření smlouvy s vybraným dodavatelem.

Údaje se uveřejňují ve Věstníku veřejných zakázek, u nadlimitních zakázek pak v Úředním věstníku EU. Provádí-li se předběžné oznámení, lze pak zkrátit lhůtu pro podání nabídek.

Nabídkou je návrh smlouvy podaný uchazečem. Z nabídek pak zadavatel volí tu nabídku, která je vyhodnocena jako nejvýhodnější.

Při posouzení kvalifikace se zjišťuje způsobilost dodavatele pro provedení zadávané veřejné zakázky (jde o způsobilost základní, obecnou, ekonomickou, technickou).

Ve Slovenské republice jde o podmínky účasti týkající se osobního postavení, finančního a ekonomického postavení a technické nebo odborné způsobilosti. Při osobním postavení, což je základní a profesní způsobilost, absentuje českým zákonodárcem v zákoně zakotvena možnost, že zadavatel nemusí uplatnit důvod pro vyloučení účastníka zadávacího řízení, i když nesplnil podmínky základní způsobilosti, pokud

- a) by vyloučení účastníka znemožnilo zadání zakázky v tomto zadávacím řízení a
- b) naléhavý veřejný zájem, zejména veřejné zdraví nebo ochrana životního prostředí, vyžaduje plnění veřejné zakázky.

Hodnocení nabídek se provádí podle ekonomické výhodnosti nebo podle nejnižší nabídkové ceny. U hodnocení podle ekonomické výhodnosti se vždy jako kritérium stanoví nabídková cena a dále zejména kritérium provozních nákladů, požadavků na údržbu a technické či ekologické vlastnosti předmětu veřejné zakázky.

Zadávání a hodnocení některých veřejných zakázek nemusí být pak s ohledem na jejich specifika jednoduchou záležitostí. Problémem je především vhodná volba hodnotících kritérií, která by umožnila zadavateli vybrat nejvhodnější nabídku.¹²

S vybraným dodavatelem, jehož nabídka byla vyhodnocena jako nejvýhodnější, uzavírá pak smlouvu.

Uzavřenou smlouvu není povinen zadavatel uveřejnit, pokud byla uveřejněna v registru smluv. Zveřejňování smluv upravuje zákon (byl již novelizován) o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, který přinesl mj. povinnost některých subjektů zveřejňovat

¹² K tomu viz např. JELÍNEK, K. Hodnotící kritéria veřejných zakázek na právní služby v kontextu nového zákona o zadávání veřejných zakázek, *Soukromé právo*, č. 11/2016, s. 9–17.

soukromoprávní smlouvy, smlouvy o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci.¹³

Rozhodování sporných otázek při zadávání veřejných zakázek řeší právní úprava v zákonu o veřejných zakázkách. V ostatním je svěřena pravomoc obecným soudům. Může jít např. o spory o náhradu škody při porušení povinnosti. Je ovšem též možné v rámci vyřešení vzniklého sporu udělit k jeho rozhodnutí pravomoc obecnému rozhodci, popř. rozhodčímu soudu. Stálým rozhodčím soudem s obecnou pravomocí (příslušností) je Rozhodčí soud při Hospodářské komoře ČR a Agrární komoře ČR.¹⁴

Při přípravě a realizaci veřejných zakázek může případně docházet také ke vzniku trestněprávní odpovědnosti fyzických, ale i právnických osob. K současné trestněprávní úpravě odpovědnosti právnických osob ovšem dnes lze mít oprávněné výhrady a příslušná právní úprava se ve vztahu k veřejným zakázkám nejeví jako funkční.¹⁵

3.9 Koncesní řízení

Jde o zvláštní druh veřejné zakázky. Od jiných zakázek se liší formou protiplnění a mírou rizika. U koncesí na služby a stavební práce se rizika spojená s využíváním přenášejí na koncesionáře. Koncesionář plnění poskytne a pak ho po stanovenou dobu využívá.

Kladně lze hodnotit, že právní úprava koncesí je přímo v zákonu o zadávání veřejných zakázek.

Slovenská republika upravovala koncese v rámci zákona o veřejných zakázkách i v předchozím zákoně. Naproti tomu v legislativě EU zákonodárce zvolil v nových směrnících oddělené úpravy koncesí samostatnou směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2014/23 / EU ze dne 26. února 2014.

4 Výsledky a závěr

V nové úpravě není stanoveno pořadí jednotlivých úkonů pro výběr vybraného dodavatele od ukončení otevírání obálek až do uzavření smlouvy. Záleží jen na zadavateli, jaký zvolí konkrétní postup pro průběh zadávacího řízení, který transparentně zaznamená a splní všechny povinnosti, které se ke konečnému výběru vybraného dodavatele a uzavření smlouvy vážou.

13 Blíže viz JANEČKOVÁ, E. *Zveřejňování smluv podle zákona o registru smluv, Daně a právo v praxi*, č. 2/2016, s. 27–29.

14 Blíže viz: JANKŮ, M. a K. MAREK. *Rozhodčí řízení podle Řádu Rozhodčího soudu při HK ČR a AK ČR (u smluv uzavřených u veřejných zakázek)*, *Veřejné zakázky a PPP projekty*, č. 1/2016, s. 45–55.

15 VESECKÁ, R. *Úvaha nad trestněprávní odpovědností právnických osob ve vztahu k veřejným zakázkám*, *Veřejné zakázky*, č. 4/2015, s. 23–25.

Zadávání zakázek je dnes obecně možno provádět neformálněji.

Nová právní úprava je však rozsáhlejší než úprava předchozí. Má přinést možnost zadávání jednoduššími způsoby, úprava se však jeví složitější. To může být její nevýhodou.

Pro běžného adresáta bude i v této úpravě obtížné najít v zákonu ustanovení, která jsou souvisící. Pomoci přitom může komentářová literatura a text zákona vydávaný s vysvětlivkami.

V zákonu je i úprava elektronické komunikace.

Komunikace mezi zadavatelem a dodavatelem je určena v ustanovení § 211 zákona. Ustanovení § 211 odst. 3 zákona ukládá zadavateli obecnou povinnost komunikovat s dodavatelem v zadávacím řízení elektronicky a stanoví z této povinnosti výjimky; toto ustanovení přineslo však i částečně odloženou účinnost. Odložená účinnost je stanovena v § 279 odst. 2 zákona a je různá v závislosti na druhu zadavatele. Pro zadavatele podle § 4 odst. 1 písm. a) zákona – organizační složky státu – Českou národní banku a centrální zadavatele nabylo předmětné ustanovení účinnost již 18. dubna 2017, pro ostatní zadavatele je pak účinnost stanovena na 18. října 2018.

Od 18. dubna 2017 tak již organizační složky státu, Česká národní banka a centrální zadavatelé musí komunikovat s dodavatelem výhradně elektronicky; zasílání dokumentů v listinné podobě je (až na výjimky uvedené v § 211 odst. 3) zákona vyloučeno. Tito zadavatelé nejsou oprávněni přijímat listinné nabídky, ale pouze nabídky doručené prostřednictvím elektronického nástroje, přičemž povinnost výhradně elektronické komunikace se uplatní i na zadávací řízení zahájená před 18. dubnem 2017. Není tedy rozhodující okamžik zahájení zadávacího řízení, ale okamžik, kdy dochází ke komunikaci mezi zadavatelem a dodavatelem.

Pro Slovenskou republiku platí u všech zadavatelů veřejných zakázek jen druhý termín odložené účinnosti v podobě možnosti (ne povinnosti) do 18. října 2018 nerealizovat soutěže výlučně elektronicky, ale například i klasicky, dosud nejvyužívanější formou – písemně, v listinné podobě, prostřednictvím pošty. Povinnost komunikovat elektronicky se však vztahuje na centrální pořizovací organizaci, komunikaci prostřednictvím institutu elektronického katalogu, elektronické aukce a dynamického nákupního systému, zasílání oznámení publikačnímu úřadu a Úřadu pro veřejné obstarávání a samozřejmě při zveřejňování dokumentů na profilu.

V § 211 odst. 3 českého zákona je uložena povinnost vést písemnou komunikaci elektronicky, nestanoví se zde však, jakými prostředky bude elektronická komunikace probíhat. K zachování povinnosti podle § 211 odst. 3 tak lze použít jakoukoli formu elektronické komunikace, včetně komunikace prostřednictvím datové schránky či běžného e-mailu.

U některých úkonů však nepostačí dodržení elektronické podoby podle § 211 odst. 3, neboť na ně zákon stanoví zvláštní požadavky. Úkony uvedené v § 28 odst. 1 písm. i) body 1 až 6 (nabídky, předběžné nabídky, žádosti o účast, žádosti o zařazení do systému

kvalifikace, žádosti o účast nebo návrhy v soutěži o návrh, aukční hodnoty v elektronické aukci) může dodavatel provést pouze prostřednictvím zadavatelem stanoveného elektronického nástroje. Ve vztahu k zadavateli zákon obdobné omezení neobsahuje, v § 211 odst. 5 pouze vyžaduje uznávaný elektronický podpis v případech vyjmenovaných úkonů, pokud by je zadavatel činil jinak, než prostřednictvím elektronického nástroje nebo datovou schránkou.

Povinnost používat elektronické prostředky ve veřejných zakázkách vyplývá ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/23 / EU, 2014/24 / EU a také 2014/25 / EU. Ke snížení administrativní zátěže u dodavatelů dopomohlo například i Jednotné evropské osvědčení, které si vyžádala směrnice 2014/24 / EU.

Naše pojednání můžeme uzavřít tím, že zadávání zakázek (při respektování zásad zákona) lze provádět pružněji. V právní úpravě je i zřetelný rozvoj elektronické komunikace. To lze podle našeho názoru jen vítat. Právní úprava se však jeví dosti složitá.

Judikatura

Rozsudek Evropského soudního dvora č. C-237/99 ze dne 1. února 2001 Evropská komise v. Francouzská republika

Stavební korporace, které plní potřeby ve veřejném zájmu, které nemají průmyslový nebo obchodní charakter, které mají právní subjektivitu a jejich management je předmětem kontroly zadavatelů, kterým to umožňuje ovlivňovat rozhodnutí vzhledem k veřejným zakázkám, jsou „jinými právníckými osobami“.

Rozsudek Evropského soudního dvora č. C-223/99 and C-260/99 (spojené případy) ze dne 10. května 2001

Agor Srl and Excelsior Snc di Pedrotti Bruna & C. v. Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano and Ciftat Soc. coop. arl.

„Jiná právnícká osoba“ znamená subjekt, který byl založen za účelem splňování určitých potřeb ve veřejném zájmu, které nemají průmyslový nebo obchodní charakter, má právní subjektivitu a je úzce závislý na státu, regionálních či místních úřadech nebo jiných subjektech veřejného práva. Podmínka založení za účelem splňování určitých potřeb ve veřejném zájmu, které nemají průmyslový nebo obchodní charakter, není splněna subjektem, jehož účelem je provádění aktivit vztahujících se k organizaci veletrhů, výstav a dalších podobných aktivit, který je neziskový, ale je spravován dle kritérií výkonu, efektivity a efektivity nákladů, a který působí v konkurenčním prostředí.

Řešení případu STRABAG AG a Kostmann GmbH proti Österreichische Bundesbahnen Rozsudek Evropského soudního dvora č. C-462/03 (Strabag AG) a C463/03 (Kostmann GmbH) ze dne 16. července 2005 celex 62003J0462

Evropský soudní dvůr shledal, že pokud činnost veřejného zadavatele splňuje definici sektorového zadavatele, řídí se při zadávání zakázek v rámci této činnosti sektorovou směrnicí Rady 93/38 EHS o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a telekomunikací.

Rozsudek Evropského soudního dvora č. C-76/81 ze dne 10. února 1982
SA Transporoute et travaux v. Minister of Public Works

Směrnice neumožňuje členskému státu, aby vyžadoval po uchazeči z jiného členského státu prokazování jiným způsobem (například předložením povolením k usazení), než je stanoveno ve směrnici ke splnění kritérií vztahujících se k dobré pověsti a kvalifikaci, činit poskytování služeb v jednom členském státě závislým na vlastnictví povolení k usazení by způsobilo, že článek 59 Smlouvy o založení ES by pozbyl jakékoliv efektivity. Smyslem článku 59 Smlouvy je právě zrušení restrikcí týkajících se svobody poskytovat služby osobami, které nejsou usazeny ve státě, ve kterém mají poskytovat služby.

Rozsudek Evropského soudního dvora č. C-5/97 ze dne 18. prosince 1997
Ballast Nedam Groep v. Belgie

Orgán kompetentní rozhodovat o žádosti k registraci dominantní právnické osoby z uskupení má povinnost, pokud je prokázáno, že taková osoba má skutečně k dispozici prostředky těchto společností nezbytné k provedení stavebních prací, vzít v úvahu reference těchto společností k posouzení způsobilosti dotčené právnické osoby.

Rozsudek Evropského soudního dvora č. C-176/98 ze dne 2. prosince 1999
Holst Italia SpA v. Comune di Cagliari, intervenier: Ruhrwasser AG International Water

Směrnice dovoluje poskytovateli služeb prokázat, že splnil ekonomická, finanční a technická kritéria pro účast v zadávacím řízení, odkazem (spolehnutím se) na způsobilost jiných subjektů, bez ohledu na právní povahu spojení, které má s nimi, za předpokladu, že je schopen prokázat, že má skutečně k dispozici prostředky těchto subjektů nezbytné k provedení veřejné zakázky.

Rozsudek Evropského soudního dvora č. C-126/03 ze dne 18. listopadu 2004 – týká se smlouvy na dopravu odpadu z vykládkových bodů v regionu Donauwald do tepelné elektrárny Mnichov-sever uzavřenou mezi městem Mnichov a soukromým podnikem Rethmann Entsorgungswirtschaft GmbH & Co. KG
Evropská komise v. Německo

Městu Mnichov byla přidělena veřejná zakázka od regionu Donauwald. Město Mnichov poté svěřilo odpovědnost za dopravu odpadu společnosti Rethmann bez výběrového řízení. Evropský soudní dvůr shledal, že vzhledem k tomu, že město Mnichov je veřejným zadavatelem, mělo město Mnichov na tuto subdodávku vypsát veřejnou zakázku.

Rozsudek Evropského soudního dvora č. C-129/04 ze dne 8. září 2005
Espace Trianon SA, Société wallonne de location-financement SA v. Office communautaire et régional de la formation professionnelle et de l'emploi (FOREM)

Evropský soudní dvůr shledal, že národní legislativa může stanovit, že členové sdružení bez právní subjektivity nemohou podat žalobu napadající rozhodnutí zadavatele individuálně.

Rozsudek Evropského soudního dvora č. C-103/84 ze dne 5. června 1986
Evropská komise v. Italská republika.

Národní předpis vyžadující, aby municipální (obecní či městské) dopravní podniky nakupovaly vozidla národní výroby, aby se kvalifikovaly pro určité dotace, musí být považován jako opatření, který má stejný účinek jako kvantitativní omezení dovozu, a je tak zakázán článkem 30 Smlouvy o založení ES.

Rozsudek Evropského soudního dvora č. C-45/87 ze dne 13. března 1987
Evropská komise v. Irsko

Národní technický standard nemůže, bez toho aniž by vytvořil evidentní případ překážky obchodu v rozporu s článkem 30 Smlouvy o založení ES, mít za následek vyřazení (bez nějakého přezkoumání) jakékoliv nabídky s jiným technickým standardem uznávaným v jiném členském státě, který poskytuje ekvivalentní záruku bezpečnosti, provedení a spolehlivosti.

Použité zdroje

GRULICH, T. Vybrané problémy nové právní úpravy zadávání veřejných zakázek. *Právní rozhledy*, č. 20/2016.

JANEČKOVÁ, E. Zveřejňování smluv podle zákona o registru smluv. *Daně a právo v praxi*, č. 2/2016.

JANKŮ, M. a K. MAREK. Rozhodčí řízení podle Řádu Rozhodčího soudu při HK ČR a AK ČR (u smluv uzavřených u veřejných zakázek). *Veřejné zakázky a PPP projekty*, č. 1/2016.

JELÍNEK, K. Hodnotící kritéria veřejných zakázek na právní služby v kontextu nového zákona o zadávání veřejných zakázek. *Soukromé právo*, č. 11/2016.

JURČÍK, R. Právní úprava veřejných zakázek a koncesních smluv. In: JANKŮ, M. *Základy práva pro posluchače neprávnických fakult*, 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

KRČ, R. A P. DOVOLIL. *Jak uspět při výběrovém řízení*. Praha: Leges, 2017.

MACEK, I., R. DERKOVÁ, D. BARTOŇ a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek*. Praha: Leges, 2017.

PLÍVA, S. *Obchodní závazkové vztahy*. Praha: ASPI, 2006.

ŘÍČNÝ, D. a E. MAREČKOVÁ. Zjednodušené podlimitní řízení podle nového zákona o veřejných zakázkách. *Veřejné zakázky*, č. 4/2015.

SLOBODNÍKOVÁ, M. Zelené veřejné obstarávanie. *Veřejné obstarávanie – právo a prax*, 1/2017.

TKÁČ, J. a M. GRIGA. *Zákon o veřejnom obstarávaní, Veľký komentár*. Wolters Kluwer, 2016

TLUSTOŠOVÁ, K. Nová právní úprava veřejných zakázek. *Soukromé právo*, č. 10/2016.

VESECKÁ, R. Úvaha nad trestněprávní odpovědností právnických osob ve vztahu k veřejným zakázkám. *Veřejné zakázky*, č. 4/2015.

***Nekonzistentnosť obligačných podmienok
poskytovania nenávratného finančného príspevku
a jej trestnoprávne konzekvencie,
pri trestnom čine poškodzovania finančných
záujmov Európskej únie¹***

***The Inconsistency of the Obligation Conditions
for the Grant of a Non-repayable Contribution
and its Criminal Law Consequences
in the Criminal Offense against the Financial
Interests of the European Union***

SERGEJ ROMŽA²

Abstrakt

Trestný čin poškodzovania finančných záujmov Európskej únie, je formou implementácie, záväzkov Slovenskej republiky, vyplývajúcich zo Zmluvy o ochrane finančných záujmov Európskej únie, do nášho právneho poriadku. Predmetný trestný čin (skutková podstata) postihuje rôzne machinácie súvisiace s nakladaním s finančnými prostriedkami Európskej únie. Obligačné podmienky, za splnenia ktorých sú žiadateľom, resp. príjemcom, poskytované predmetné finančné prostriedky, možno považovať za pomerne rigidne, osobitne pokiaľ ide o efektivitu a hospodárnosť nakladania s nimi. Na zabezpečenie efektivity nakladania s týmito prostriedkami, jednotlivé Zmluvy o poskytovaní nenávratných finančných príspevkov, ukladajú príjemcovi poskytovaných finančných prostriedkov, realizovať výberové konania dodávateľov tovarov a služieb. Na strane druhej, práve rigidne pravidlá výberových konaní, neumožňujú príjemcom dostatočne flexibilne reagovať na trhovú vývoj cien dodávaných tovarov a služieb, nevyhnutným dôsledkom čoho je nekonzistentnosť medzi požiadavkami na efektívne nakladanie s poskytnutými finančným prostriedkom príjemcom a rigidnými povinnosťami príjemcu pri výbere dodávateľov. Prezentovaná nekonzistentnosť obligačných podmienok, za ktorých sú poskytované finančné prostriedky Európskej únie, príjemcovi zakladá potenciálne, ale aj reálne riziko vyvodzovania trestnoprávných konzekvencií, voči príjemcovi.

1 Táto práca bola podporovaná Vedeckou grantovou agentúrou VEGA, na základe Zmluvy č. 1/0375/15, v rámci riešeného vedeckého projektu pod názvom Daňové úniky a daňové podvody a právne možnosti ich predchádzania.

2 doc. JUDr. Sergej Romža, Ph.D., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, Právnická fakulta, Katedra trestného práva, Kováčska 26, 041 75 Košice, Slovensko, e-mail: sergej.romza@upjs.sk

Klíčové slová

obligačné podmienky, finančné prostriedky Európskej únie, zásada riadneho finančného hospodárenia, OLAF, rozpočtové pravidlá, hospodárnosť, účelovosť, efektívnosť, sprenevera, finančné záujmy Európskej únie

Abstract

The criminal offense against financial interests of the European Union is a form of implementation of the Slovak Republic's obligations under the Treaty on the Protection of the Financial Interests of the European Union into our legal order. This criminal offense (its substance of the matter) affects the various actions relating to the management of European Union funds. The obligatory terms and conditions for which the applicant, respectively the beneficiaries of the funds can be regarded are relatively rigid, especially as regards the efficiency and cost-effectiveness of their management. In order to ensure the efficiency of the handling of these funds, individual contracts for the provision of non-repayable financial contributions, impose on the recipient of the funds provided, to execute the tenders of the suppliers of goods and services. On the other hand, rigid competition rules do not allow recipients to respond sufficiently flexibly to market developments in the supply of goods and services, which inevitably results in inconsistency between the requirements for effective management of the funds provided by beneficiaries and the rigorous obligations of the recipient in selecting suppliers. The alleged inconsistency of the obligatory terms under which European Union funds are provided to the beneficiary establishes the potential but also the real risk of bringing criminal proceedings to the recipient.

Key words

Obligation terms, funds of the European Union, the principle of good financial management, OLAF, budgetary rules, economy, docility, effectiveness, embezzlement, the financial interests of the European Union

Úvodom

V súvislosti s problematikou ochrany finančných záujmov Európskej únie sa javí nevyhnutným primárne sa terminologicky vysporiadať s pojmom – definíciou „finančné záujmy Európskej únie“. Pod pojmom finančné záujmy Európskej únie treba rozumieť výdavky a príjmy pochádzajúce z generálneho (všeobecného) a ďalších rozpočtov Európskej únie, ako aj výdavky a príjmy, ktoré sú spravované priamo alebo na základe právomoci delegovanej Úniou a jej orgánmi alebo inštitúciami.³

Finančné záujmy Európskej únie predstavujú i rozsiahly systém zberu a následného prerozdelenia finančných prostriedkov. Za konanie proti finančným záujmom Európskej

3 FENYK, J. Podvod poškozující společné zájmy ES a členských států; vývoj, vymezení, prevence a postih. In: TOMÁŠEK, M. Europeizace skutkových podstat některých trestných činů. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 2007, č. 1, s. 48. Rovnako porov.: BOHÁČKOVÁ, I. a M. HRABÁNKOVÁ. *Strukturální politika Evropské unie*. Praha: C. H. BECK, 2009.

únie, možno považovať ľstivé získanie finančných prostriedkov, vyhýbanie sa povinnému plateniu, vylákание prostriedkov zo štrukturálnych fondov na základe neexistujúcich, či predstieraných programov, zneužívanie finančných prostriedkov, porušenie grantov a podobne.

Zodpovedné orgány Európskej únie (predtým Európskeho spoločenstva) sa v spolupráci s príslušnými členskými štátmi už dlhšiu dobu usilujú vypracovať jednotný systém kontroly a tvorby, používania finančných prostriedkov únie.⁴ Článkom 280 Zmluvy o zložení Európskeho spoločenstva, bol zavedený princíp asimilácie. Predmetné ustanovenie zaviazalo (založilo) povinnosť jednotlivých členských štátov prijať na ochranu finančných záujmov Európskych spoločenstiev, do svojej vnútroštátnej trestnoprávnej úpravy opatrenia rovnocenné s opatreniami smerujúcimi k ochrane vlastných finančných záujmov. Ide o jedno z mála ustanovení komunitárneho práva, ktoré obsahovalo prvky trestného práva.⁵

Ochrana finančných záujmov Európskej únie na úrovni I. piliera Európskej únie, je správnoprávnej povahy. Trestnoprávna ochrana sa poskytuje (realizuje), v rámci III. piliera, na základe Dohovoru Európskej únie, z 26. júla 1995, o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev. Ide o medzinárodnú zmluvu, ktorá bola na území Slovenskej republiky ratifikovaná a vyhlásená pod č. 703/204 Z. z. spoločne s oznámením Slovenskej republiky k dodatkovým Protokolom tohto Dohovoru, ktoré boli publikované v Zbierke zákonov pod č. 704/2004 Z. z. a 705/2004 Z. z.

Zo znenia čl. I ods. 1 písm. a) Dohovoru vyplýva, že na účely Dohovoru je podvodom dotýkajúcim sa finančných záujmov Európskych spoločenstiev (Európskej únie), v súvislosti s výdavkami každý úmyselný trestný čin alebo opomenutie súvisiace s:

- používaním alebo predkladaním nepravých, nesprávnych alebo neúplných výkazov alebo dokumentov, ktoré majú za následok odcudzenie alebo protiprávne zadržanie finančných prostriedkov zo všeobecného rozpočtu Európskej únie alebo z rozpočtov spravovaných Európskou úniou alebo v jej mene;⁶
- nezverejnením informácií, v rozpore s konkrétnou povinnosťou, ktoré má rovnaký účinok;
- nesprávnym použitím týchto finančných prostriedkov na iné účely ako sú tie, na ktoré boli pôvodne vyčlenené.

Zo znenia Dohovoru, ktorý má povahu medzinárodnej zmluvy, nielen svojou formou, ale aj preto, že ide o predpis vydaný na základe článku K.3 Zmluvy o Európskej únii, je zrejmé, aké konania mala na mysli chrániť pôvodná dohoda štátov Európskej únie – nejde v žiadnom prípade o spreneveru v zmysle trestného činu, ako ho pozná naše trestné právo, ale o akékoľvek podvodné konanie, ktoré má za následok odcudzenie alebo protiprávne

4 ZÁHORA, J. Aktuálne problémy vyšetrovania trestného činu poškodzovania finančných záujmov EÚ. In: *Nové jvy v hospodárskej kriminalitě – juristický, kriminalistický a kriminologický pohled (Sborník příspěvků z konference)*. Acta Universitas Brunensis, s. 281.

5 FENYK, J. a J. SVÁK. *Europeizace trestního práva*. Bratislava: Eurokódex, 2008, s. 26.

6 Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn.: 5Tost 12/2009.

zadržanie finančných prostriedkov zo všeobecného rozpočtu Európskej únie alebo z rozpočtov spravovaných Európskou úniou alebo v jej mene.

Slovenská republika, záväzky, ktoré pre ňu vyplynuli tak zo Zmluvy o založení únie, ako aj obsahu Dohovoru o ochrane finančných záujmov Európskej únie, implementovala do nášho právneho poriadku, konkrétne do obsahu trestnoprávných kódexov, už zákonom č. 421/2000 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Trestný zákon č. 140/1961 Zb., a ktorým boli vytvorené skutkové podstaty trestných činov poškodzovania finančných záujmov Európskych spoločenstiev (§ 126; § 126a; § 126b) a tieto boli nasledovne prevzaté aj do Trestného zákona, v znení zákona č. 300/2006 Z. z.

Trestného činu poškodzovania finančných záujmov Európskej únie podľa ust. § 261 Trestného zákona (zákon č. 300/2006 Z. z.) sa dopustí ten, kto použije alebo predloží falšovaný, nesprávny alebo neúplný výkaz alebo doklad alebo neposkytne povinné údaje alebo použije prostriedky zo všeobecného rozpočtu Európskej únie, z rozpočtu spravovaného Európskou úniou alebo v zastúpení Európskej únie, na iný účel, ako boli pôvodne určené, a tým umožní spôsobenie sprenevery alebo protiprávne zadržanie prostriedkov z uvedeného rozpočtu.

V prípade nejasností alebo neúplnosti predmetnej skutkovej podstaty, je nevyhnutné, v súlade so znením ust. § 7 ods. 1 Tr. zák., podľa ktorého trestnosť činu sa posudzuje podľa tohto zákona aj vtedy, ak to ustanovuje medzinárodná zmluva, ktorá bola ratifikovaná a vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, ktorou je Slovenská republika viazaná. So znenia ust. § 7 ods. 1 Tr. zák. teda vyplýva, že predmetné zákonné ustanovenie je premietnutím ústavného princípu prednosti niektorých medzinárodných zmlúv, pred vnútroštátnymi zákonmi (porov. čl. 7 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky).⁷

Napriek uvedenému výkladovému pravidlu, obsiahnutom v ust. § 7 ods. 1 Tr. zák., v aplikačnej praxi sa nedarí uspokojivo vyriešiť viaceré aplikačné a interpretačné problémy súvisiace s prílišnou štruktúrovanosťou a terminologickou nejednoznačnosťou jednotlivých pojmových znakov predovšetkým objektívnej stránky predmetnej skutkovej podstaty trestného činu poškodzovania finančných záujmov Európskej únie. Nazdávam sa, že práve existujúca nekonzistentnosť, týkajúca sa definičného vymedzenia rozhodujúcich kvalifikačných znakov trestného činu poškodzovania finančných záujmov Európskej únie, obsiahnutá v Dohovore o ochrane finančných záujmov, ako aj v predmetnej skutkovej podstate trestného činu poškodzovania finančných záujmov Európskej únie, zakladá stav právnej neistoty a potenciálne aj riziko rozširovania podmienok trestnej zodpovednosti, a teda vo svojich dôsledkoch aj porušenie ústavného princípu *nullum crimen sine lege poena sine lege*.

⁷ SAMÁŠ, O., H. STIFFEL a P. TOMAN. *Trestný zákon (stručný komentár)*. Bratislava: IURA EDITION, 2006, s. 25.

1 Orgány vyšetrujúce poškodzovanie finančných záujmov Európskej únie

Hlavnou inštitúciou na boj proti podvodom poškodzujúcim finančné záujmy Európskej únie je OLAF (fr. Office européen de lutte antifraude; angl. European Anti-Fraud Office). Právomoci viesť vyšetrowanie v oblasti poškodzovania finančných záujmov Európskej únie, boli zverené predovšetkým Európskej komisii.⁸ Európska komisia však vytvorila svoju samostatnú súčasť, ktorú tieto právomoci delimitovala. Predmetnou súčasťou je práve OLAF. Európska komisia zriadila OLAF, za účelom zvýšenia účinnosti bojov proti podvodu s finančnými prostriedkami Európskej únie, svojim rozhodnutím č. 1999/352/ES z 28. apríla 1999. OLAF je nezávislý úrad zodpovedný za vykonávanie vyšetrowania podvodov korupcie a iných nezákonných činností vrátane zneužitia úradnej moci v rámci európskych inštitútov.

Hlavným cieľom OLAFu je ochrana finančných záujmov Európskej únie, a teda ochrana všetkých európskych daňových poplatníkov, ktorí financujú rozpočet Európskej únie.

Ochrana finančných záujmov sa stala jednou z priorít aj pre Slovenskú republiku po jej vstupe do Európskej únie. V zmysle Dohody o spolupráci, uzatvorenej medzi sekciou kontroly a bola proti korupcii Úradu vlády Slovenskej republiky, útvarom pôsobiace ako koordinačná služba pre boj proti podvodom (AFCOB) na ochranu finančných záujmov Európskej únie pre boj proti korupcii a Európskym úradom pre boj proti podvodom (OLAF), ako aj v zmysle čl. 3 ods. 4 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady Európskej únie (EUROATOM) č. 883/2013, z 11. septembra 2013 o vyšetrowaniach vykonávaných OLAFom, je odbor Centrálnej kontaktný úkon pre OLAF (OCKÚ OLAF)), sekcie kontroly a prevencie korupcie, prvým miestom kontaktu pre OLAF v Slovenskej republike. Jeho úlohou je koordinácia činností zameraných na ochranu finančných záujmov EÚ, na národnej úrovni.

V boji proti poškodzovaniu finančných záujmov EÚ plní OLAF dve základné úlohy:

1. je zodpovedný za vykonávanie vnútorných vyšetrowaní, v rámci inštitúcie a iných orgánov EÚ. Tieto orgány a inštitúcie majú povinnosť plne spolupracovať pri vyšetrowaní OLAFu a OLAFu oznámiť akékoľvek informácie týkajúce sa podozrenia z podvodu a nezrovnalostí,
2. má povinnosť pomáhať jednotlivým členským štátom pri vyšetrowaní podvodov a nezrovnalostí, pokiaľ ide o vyšetrowanie a zber spravodajských informácií a pomáha udržiavať kontakt medzi rôznymi národnými agentúrami.⁹

V tejto súvislosti sa žiada osobitne pripomenúť, že OLAF vykonáva len administratívne vyšetrenie, nie však trestné, nakoľko nedisponuje procesnými oprávneniami na vyhľadávanie a obstarávanie dôkazov.

⁸ Nariadenie Rady (ES, EUROATOM) č. 2988/95, z 18. decembra 1995 o ochrane finančných záujmov Európskych spoločností; Nariadenie Rady (ES, EUROATOM) č. 2185/96, z 11. novembra 1996 o kontrolách a inšpekciách na mieste, vykonávaných Komisiou s cieľom ochrany finančných záujmov ES pred spreneverou a inými podvodmi.

⁹ Porov.: QUIRKE, B. OLAF's Role in the Fight Against Fraud in the European Union: Do Too Many Cooks Spoil the Broth? In: *Crime, Law and Social Change*, vol. 53 (2010), No. 1, s. 98.

2 Vymedzenie podstaty obligáčnej nekonzistentnosti

Cieľom tohto príspevku je poukázať na niektoré interpretačné a aplikačné problémy súvisiace s nekonzistentnosťou obligáčnych podmienok – povinností, na ktoré sa konečný príjemca zaviazal podľa uzatvorenej Zmluvy o poskytovaní NFP. Leitmotívom, nakladania s finančnými prostriedkami Európskej únie, nie však jediným ani výlučným, je dodržiavanie zásady riadneho finančného hospodárenia, ktorá sa premieta do celého radu rozhodnutí Rady Európy, osobitne do rozhodnutia Rady o rozpočtových pravidlách, na ktoré ideovo nadväzujú jednotlivé vykonávacie Rozhodnutia Rady.

Rada Európy, v tejto súvislosti, vo svojom nariadení č. 1605/2002 O rozpočtových pravidlách, konkrétne v čl. 27 ods. 1 ustanovuje, že *„rozpočtové prostriedky sa používajú v súlade so zásadou riadneho finančného hospodárenia, t.j. v súlade so zásadami hospodárnosti účelovosti a efektívnosti“*.

Podľa čl. 27 ods. 2 cit. ustanovenia, zásada hospodárnosti vyžaduje, aby zdroje, ktoré používa na výkon svojich činností, boli dané k dispozícii za najlepšiu cenu. Čl. 48 ods. 2 cit. nariadenia o rozpočtových prostriedkoch, zaväzuje členské štáty spolupracovať s komisiou takým spôsobom, aby sa rozpočtové prostriedky využívali v súlade so zásadou riadneho finančného hospodárenia.

V tejto súvislosti nariadenia č. 2342/2002, stanovuje podrobné pravidlá na vykonanie predmetného nariadenia o rozpočtových pravidlách. Podľa čl. 71 nariadenia č. 1698/2005, *„pravidlá na oprávnenosť výdavkov na vnútroštátnej úrovni sa stanovujú tak, aby zohľadňovali všetky legislatívne, regulačné a administratívne ustanovenia a zároveň zahŕňali akékoľvek ďalšie opatrenia potrebné na zabezpečenie účinnej ochrany finančných záujmov Európskej únie“*. Členský štát Európskej únie je povinný kontrolovať dodržiavanie zásad riadneho finančného hospodárenia, podľa čl. 9, nariadenia č. 1290/2005.

V koncentrovanej forme možno konštatovať, že porušenie zásady riadneho finančného hospodárenia zakladá obstaranie tovarov a služieb, za ceny, ktoré sú podstatne vyššie ako trhové ceny, čo vo svojich dôsledkoch predstavuje nezrovnalosť, ktorá má priamy vplyv na finančné záujmy Európskej únie.

Jednotlivé členské štáty Európskej únie, implementujú záväzky, ktoré pre ne vyplývajú z medzinárodných dokumentov, tým spôsobom, že tieto explicitne zakomponujú do obsahu príručky pre žiadateľa o poskytnutie NFP, ktorý tvorí neoddeliteľnú prílohu ku konkrétnej Zmluve o poskytovaní NFP, pričom predmetná príručka, okrem iného obsahuje podrobnú metodiku posudzovania a výberu cenových ponúk, pre dodávku tovarov a služieb, konečnému príjemcovi, teda metodiku zisťovania trhovej ceny dodávky.

Trhová cena jednotlivých dodávok sa zisťuje na základe výberu realizovaného konečným prijímateľom, z najmenej troch ponúk prezentovaných záujemcami, pričom kritérium efektivity vynakladania verejných zdrojov, je naplnené výberom záujemcu – dodávateľa, ktorý ponúkol najnižšiu cenu, za dodávky tovarov a služieb. Tá istá metodika zaväzuje konečného prijímateľa, uzatvoriť s víťazom výberového konania, Zmluvu na dodávku tovarov a služieb, za vysúťažných podmienok.

Podstata avizovaného problému vyvstáva v situácii, keď vyšetrovacie orgány OLAFu, či konkrétne orgány poskytovateľa, v rámci výkonu kontrolnej činnosti zistia, že v priebehu realizácie dodávok a služieb konečnému prijímateľovi, existoval na trhu ďalší hospodársky subjekt, ktorý sa síce nezúčastnil výberového konania na dodávku tovarov a služieb zrealizovaného konečným prijímateľom, avšak dodáva identické tovary a služby iným subjektom za nižšie ceny, ako sú ceny, za ktoré dodával tovar a služby, víťaz výberového konania, s ktorým má konečný prijímateľ uzatvorenú obchodnú zmluvu.

Obdobný aplikačný problém vyvstáva aj v situácii, keď kontrolné orgány zistia, že subdodávateľia hlavného dodávateľa, dodávajú hlavnému dodávateľovi, jednotlivé parciálne plnenia, za nižšiu cenu, ako je cena, za ktorú tieto tovary a služby, tento dodáva konečnému prijímateľovi. Kontrolné a vyšetrovacie orgány na základe uvedeného, skutkovo a právne uzatvárajú, že konečný prijímateľ nenakladal s poskytnutými finančnými prostriedkami hospodárne, účelne a efektívne, nakoľko mal objektívnu možnosť obstaráť dodávané tovary a služby, za trhovo nižšie ceny, čím porušil obligačné povinnosti, na ktoré sa podľa uzatvorenej zmluvy o poskytovaní NFP, zaviazal a zároveň aj príslušné všeobecne záväzné predpisy.

Avizovaná obligačná nekonzistentnosť, sa týka nekonzistentnosti medzi všeobecnými obligačnými povinnosťami prijímateľa, nakladať s poskytnutými finančnými prostriedkami efektívne a obligačnou povinnosťou prijímateľa, ktorá sa týka spôsobu, akým má prijímateľ, deklarovanú efektivitu dosiahnuť, teda spôsobu výberu dodávateľa, inými slovami povedané, metodiky výberu dodávateľa. Popísaná obligačná nekonzistentnosť povinností konečného prijímateľa, zakladá pre prijímateľa tak potenciálnu, ako aj reálnu hrozbu, vyvodzovania trestnoprávnych konsekvencií, pre dôvodné podozrenie zo spáchania trestného činu poškodzovania finančných záujmov Európskej únie, podľa ust. § 261 ods. 1 Tr. zákona, kde po objektívnej stránke sa prijímateľovi, kladie za vinu, že použil prostriedky zo všeobecného rozpočtu Európskej únie, na iný účel, ako boli pôvodne určené a tým umožnil spôsobenie sprenevery alebo protiprávneho zadržovania prostriedkov z uvedeného rozpočtu.

Sme toho názoru, že aplikačná prax, t.j. orgány činné v trestnom konaní a všeobecné sudy interpretujú a aplikujú, pojmový znak objektívnej stránky, predmetného trestného činu, týkajúci sa účelu použitia poskytnutých finančných prostriedkov z rozpočtu Európskej únie, účelovo, tendenčne a teda nesprávne, keď dôvodia, že efektivita a hospodárnosť v nakladaní s poskytnutými finančnými prostriedkami Európskej únie, je absolútnou kategóriou, ktorú je poskytovateľ povinný zabezpečiť (naplniť), bez ohľadu na jeho obligačné povinnosti, týkajúce sa uplatňovania metodiky zisťovania trhovej ceny dodávok, na ktoré sa podľa uzatvorenej Zmluvy i poskytovaní NFP, zaviazal.

Sme toho názoru, že poskytovanie a nakladanie s finančnými prostriedkami z rozpočtu Európskej únie, sa riadi prísnyimi formálnymi pravidlami, ktoré v koncentrovanej podstate sú vtelené do obsahu konkrétnej Zmluvy o poskytovaní NFP. Sme toho názoru, že nemožno vidieť, v postupe prijímateľa, pri napĺňaní deklarovaného princípu efektivity tým, že tento postupuje striktne v súlade s metodickým usmernením výberu cenových ponúk na dodávku tovarov a služieb, porušenie vlastného princípu efektivity, na zabezpečenie ktorého slúži predmetné metodické usmernenie.

Konečnému prijímateľovi neprislúcha v priebehu realizácie dodávok na základe uzatvorenej Zmluvy o NFP osobitne zisťovať cenové relácie dodávok realizovaných inými dodávateľmi, v iných obchodných prípadoch, ani v prípade zistenia, že v iných obchodných prípadoch sú realizované dodávky za nižšie ceny, revidovať uzatvorenú obchodnú zmluvu so svojim dodávateľom, nakoľko v záväzkových vzťahoch platí stará dobrá zásada *pacta sunt servanda*. Navyše sme toho názoru, že akýkoľvek iný výklad predmetného pojmového znaku, by zakladal porušenie základného princípu právneho štátu, normatívne deklarovaného v ust. čl. I Ústavy SR, princípu právnej istoty.

V konečnom dôsledku sme toho názoru, že akýkoľvek iný výklad predmetného pojmového znaku, by zakladal rozširovanie podmienok trestnoprávnej zodpovednosti, a teda porušenie princípu *nullum crimen sine lege nulla poena sine lege*.

Zoznam použitej literatúry

BOHÁČKOVÁ, I. a M. HRABÁNKOVÁ. *Strukturální politika Evropské unie*. Praha: C. H. BECK, 2009.

FENYK, J. a J. SVÁK. *Europeizace trestního práva*. Bratislava: Eurokódex, 2008.

FENYK, J. Podvod poškozující společné zájmy ES a členských států; vývoj, vymezení, prevence a postih. In: TOMÁŠEK, M. Europeizace skutkových podstat některých trestných činů. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 2007, č. 1, s. 48.

SAMAŠ, O., H. STIFFEL a P. TOMAN. *Trestný zákon (stručný komentár)*. Bratislava: IURA EDITION, 2006, s. 25.

QUIRKE, B. OLAF's Role in the Fight Against Fraud in the European Union: Do Too Many Cooks Spoil the Broth? In: Crine, *Law and Social Change*, vol. 53 (2010), No. 1, s. 98.

TOMÁŠEK, M. Europeizace skutkových podstat některých trestných činů. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 2007, č. 1, s. 48.

ZÁHORA, J. Aktuálne problémy vyšetrovania trestného činu poškodzovania finančných záujmov EÚ. In: *Nové jevy v hospodárskej kriminalitě – juristický, kriminalistický a kriminologický pohled (Sborník příspěvků z konference)*. Acta Universitas Brunensis, s. 281.

Nariadenie Rady (ES, EUROATOM) č. 2988/95 z 18. decembra 1995 o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev; Nariadenie Rady (ES, EUROATOM) č. 2185/96 z 11. novembra 1996 o kontrolách a inšpekciách na mieste, vykonávaných Komisiou s cieľom ochrany finančných záujmov ES pred spreneverou a inými podvodmi.

Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn.: 5Tost 12/2009.

Nový koncept budovania kriminálneho spravodajstva v Slovenskej republike

A New Concept of the Criminal Intelligence in the Slovak Republic

JOZEF STIERANKA¹

MICHAL MARKO²

Abstrakt

Vedecká štúdia prezentuje výsledky prvej etapy riešenia vedeckovýskumnej úlohy VYSK. č. 231 s názvom „Národný model kriminálneho spravodajstva v Slovenskej republike“. Vedecká štúdia vo svojej prvej časti, v skrátenej forme, približuje metodologické prístupy a východiská k riešeniu tejto vedecko-výskumnej úlohy, formuluje základný vedecký problém, objekt a predmet výskumu, cieľ a úlohy výskumu, ako aj metódy výskumu. V ďalších častiach príspevku analyzuje teoreticko-obsahové, právne a praxologické východiská budovania nového modelu kriminálneho spravodajstva v Slovenskej republike. Príspevok vo svojich jednotlivých častiach obsahuje „predbežné“ závery a návrhy možného právneho riešenia pri zavádzaní nového konceptu kriminálneho spravodajstva v Slovenskej republike.

Kľúčové slová

Operatívno-pátracia činnosť, prostriedky operatívno-pátracej činnosti, kriminálne spravodajstvo, odhaľovanie trestnej činnosti,

Abstract

Scientific study presents results of the first stage of the solution to scientific research VYSK. n. 231 entitled „National criminal intelligence model in the Slovak Republic“. Scientific study in its first part depicts in the shortened form methodological approaches and resources of this scientific research solution; it formulates the basic scientific problem, object and subject of the research, the target, tasks and methods of the research. In the following parts of this report, theoretical and contentual, legal and praxeological resources of building of the new national criminal intelligence model in the Slovak Republic are analyzed. Study in its single parts contains a „preliminary“ results and proposals of the possible legal solution by applying the new concept of the criminal intelligence in the Slovak Republic.

Key words

Operative and searching activity, means of operative and searching activity, criminal intelligence, detection of criminal activity

1 prof. Ing. Jozef Stieranka, Ph.D., Ministerstvo vnútra SR, e-mail: Jozef.stieranka@minv.sk

2 mjr. JUDr. Michal Marko, Ph.D., Ministerstvo vnútra SR, e-mail: Michal.marko@minv.sk

Úvod

Vláda Slovenskej republiky v súlade s Haagskym programom svojím uznesením č. 163 z 12. marca 2008 prijala úlohu zaviesť do policajnej praxe **európsky model kriminálneho spravodajstva (ďalej len „ECIM“) s cieľom jeho spustenia v roku 2008**. Práve tento záväzok sa stal veľmi podstatnou a možno až výrazne určujúcou iniciatívou, ktorá začala ovplyvňovať nielen názory odbornej verejnosti na teoretické vymedzenie európskeho modelu kriminálneho spravodajstva, ale aj na potrebu ďalších zmien v zákonoch pri novom definovaní operatívno-pátracej činnosti a kriminálneho spravodajstva v Slovenskej republike. V hodnotení predmetného uznesenia vlády SR z februára 2010 ministerstvo vnútra okrem iného konštatuje, že plné zavedenie ECIMu do policajnej praxe pozostáva z viacerých činností, a to na úrovni informačného toku, analytickej činnosti, spracovávaní analytických správ a vlastnej strategickej analýzy pre potreby riadenia a ich aplikácie do priameho výkonu policajných služieb. Zároveň bolo konštatované, že ECIM bol na úrovni informačného toku do policajnej praxe zavedený vybudovaním informačného systému Acheron, ktorý má slúžiť na ukladanie a spracúvanie všetkých informácií zúčastnených policajných útvarov, získaných a spracúvaných pri výkone operatívno-pátracej činnosti.

Základný atribút potrebný pre zavedenie európskeho modelu kriminálneho spravodajstva do policajnej praxe, t. j. primárna a sekundárna legislatíva v oblasti operatívnej-pátracej činnosti a kriminálneho spravodajstva, sa doposiaľ však rieši len okrajovo. Pre úspešné zavedenie európskeho modelu kriminálneho spravodajstva do policajnej praxe a vytvorenie vlastného národného modelu kriminálneho spravodajstva sú nevyhnutné zmeny práve v oblasti právnej úpravy operatívno-pátracej činnosti a kriminálneho spravodajstva, v rámci ktorých je nevyhnutné zosúladiť pojem kriminálneho spravodajstva v Slovenskej republike tak, aby bol rovnako chápaný ako je chápaný predstaviteľmi Europolu a policajnými špecialistami tzv. „starých krajín“ Európskej únie. Pri jeho právnom vymedzovaní je potrebné brať do úvahy základné teoretické východiská, a to, že pojem **spravodajstvo** predstavuje „univerzálny“ spôsob práce s informáciami. Spravodajstvo môže byť zamerané na poznávanie rôznych objektov, napr. na činnosti ohrozujúce ústavné zriadenie, územnú celistvosť a zvrchovanosť štátu, na činnosti smerujúce proti bezpečnosti štátu, na aktivity cudzích spravodajských služieb, na činnosti ohrozujúce obranyschopnosť štátu a pod. Potom môžeme hovoriť o vnútornom spravodajstve, vonkajšom spravodajstve, vojenskom spravodajstve a podobne. Pokiaľ bude objektom, ktorý je poznávaný spravodajstvom, kriminalita, môžeme hovoriť o **kriminálnom spravodajstve**.

Potrebu posúdenia možnosti zavedenia Národného modelu kriminálneho spravodajstva v Slovenskej republike na báze Európskeho modelu kriminálneho spravodajstva si uvedomuje aj vedenie Prezídia Policajného zboru. 1. viceprezident Policajného zboru listom rektorky Akadémie Policajného zboru v Bratislave zo dňa 21. 11. 2016 inicioval vytvorenie spoločného riešiteľského tímu zloženého zo zástupcov policajnej praxe a zo zástupcov akademickej obce, ktorý by spracoval súhrn legislatívnych, metodických a taktických návrhov a odporúčaní potrebných k vytvoreniu národného modelu kriminálneho spravodajstva v podmienkach Slovenskej republiky. Na základe tejto iniciatívy je na Akadémii Policajného zboru v Bratislave realizovaná vedecko-výskumná úloha VYSK č. 231 s názvom „Národný model kriminálneho spravodajstva v SR“.

1 Metodologické východiská skúmania nového konceptu kriminálneho spravodajstva v SR

Teoretické vymedzenie riešenej témy vedeckovýskumnej úlohy je doposiaľ minimálne a poznanie nie je komplexné. Teória v oblasti odhaľovania trestných činov a ich páchatelov a teória kriminálneho spravodajstva sa v zásade len vytvára a buduje, preto riešiteľský tím vedecko-výskumnej úlohy pristúpil k definovaniu **deskriptívneho výskumného problému** formou nasledovných výskumných otázok:

- Ako môže vytvorenie národného modelu kriminálneho spravodajstva v SR prispieť k účinnejšiemu boju proti trestnej činnosti?
- Aké zmeny v oblasti právnej úpravy kriminálneho spravodajstva a právnej úpravy operatívno-pátracej činnosti v SR je potrebné urobiť aby zodpovedali potrebám praxe a odporúčaniam Európskej únie?
- Aké zmeny v oblasti policajných informačných systémov a v oblasti kriminálnych analýz je potrebné vykonať, aby národný model kriminálneho spravodajstva bol účinným nástrojom na predchádzanie, predikovanie a odhaľovanie trestných činov a ich páchatelov?
- Aké zmeny v organizácii a riadení dotknutých útvarov Policajného zboru bude potrebné vykonať k zavedeniu národného modelu kriminálneho spravodajstva do policajnej praxe v SR?
- Ako zabezpečiť trvalú kvalitnú aplikáciu národného modelu kriminálneho spravodajstva v policajnej praxi?

Vzhľadom k tomu, že riešitelia si postavili deskriptívny vedecký problém nie je potrebné pri riešení vedeckovýskumnej úlohy stanovovať hypotézy a v priebehu plnenia výskumnej úlohy ich verifikovať. Riešitelia budú hľadať odpovede na vedecký problém formulovaný formou vedeckých otázok. Vychádzajúc z povahy vedeckého problému, ako aj zo skutočností, že skúmaný problém je vo všeobecnosti málo definovaný a teoreticky nepostačujúco rozpracovaný riešitelia si vo výskume ako základný prístup zvolili **kvalitatívny výskum**. Práve kvalitatívny výskum sa uplatňuje pri skúmaní špecifického a veľmi úzko špecializovaného výskumného problému, ktorým možné kreovanie národného modelu kriminálneho spravodajstva v podmienkach SR nesporne je. Kvalitatívny výskum umožňuje hlbšie preniknúť ku skúmaným javom a obsiahnuť všetky prvky vstupujúce do skúmaných javov. Prednosťou je i to, že niektorí riešitelia sa priamo zúčastňujú na skúmaných činnostiach, čo vhodným spôsobom dopĺňa samotné vedecké pozorovanie a zároveň zabezpečí reliabilitu získaného poznania. Kvalitatívny výskum dáva možnosť riešiteľom v priebehu výskumu, ak to bude potrebné, vytvárať hypotézy, modifikovať ich a následne ich na základe vyhodnotenia zozbieraných dát verifikovať. V rámci aplikovania kvalitatívneho výskumu riešitelia využijú široké spektrum rôznych výskumných metód v závislosti na fázach výskumu a na čiastkových skúmaných problémoch. V prvej etape výskumu bol vykonávaný teoretický výskum v rámci ktorého boli využívané:

- **Historická metóda** ako prostriedok na spoznanie historického vývoja daného problému a postojov k jeho riešeniu, na spoznanie genézy právnych noriem upravujúcich danú oblasť ako aj na spoznanie historického vývoja organizácie a riadenia spravodajstva a kriminálneho spravodajstva vo všetkých jeho etapách.

- **Metóda analýzy** právnych noriem a problémov vo väzbe na objekt a predmet skúmania, najmä pri štúdiu odbornej literatúry, článkov v odborných časopisoch, materiálov z domácich a zahraničných seminárov a konferencií, zákonov, medzinárodných dokumentov.
- **Metóda porovnávacia (komparatívna)**, najmä pri štúdiu právnych noriem, odbornej literatúry, ako aj názorov respondentov na organizáciu, riadenie a na chápanie spravodajstva, kriminálneho spravodajstva, operatívno-pátracej činnosti a odhaľovania. Z pohľadu aproximácie právnej úpravy v Slovenskej republike s právom Európskej únie používať metódu komparácie našich právnych noriem upravujúcich uvedenú problematiku s právnymi normami vybraných európskych štátov a s právom a odporúčaniami Európskej únie a Európolu.
- **Metóda syntézy** pri spracovávaní získaných poznatkov z vykonaných kvalitatívnych analýz a z empirického výskumu za účelom identifikácie problémových miest v legislatívnej úprave, ale aj v inštitucionálnej stránke odhaľovania trestných činov, kriminálneho spravodajstva, spravodajstva a operatívno-pátracej činnosti.

V ďalšej etape výskumu sa teoretický výskum rozšíri o empirický výskum, ktorý sa v súčasnosti pripravuje. Pri realizácii empirického výskumu budú využité najmä vedecké metódy:

- **Metóda Delphi** ako expertná prognostická metóda skupinového hľadania riešenia bude použitá predovšetkým pre svoje klady, ktorými sú možnosť porovnania miery zhody a rôznosti názorov, odhadov niekoľkých expertov, ktorí najprv vyjadrujú svoje názory nezávisle na sebe. Jej žiaducim vedľajším efektom je, že experti sa pri zoznámení s novými pohľadmi, poznatkami môžu zamyslieť nad novými, niekedy netradičnými prístupmi a opäť posunúť vedomosti na novú kvalitatívnu úroveň.
- **Dotazníková metóda.**
- **Riadené rozhovory (interview) s vybranými expertmi** pracujúcimi v oblasti spravodajstva, kriminálneho spravodajstva a v oblasti odhaľovania trestných činov a ich páchatelov budú realizované jednak ako
 - **štruktúrované rozhovory s otvorenými otázkami,**
 - **neformálne rozhovory a problémovo zamerané rozhovory.**

Objekt výskumu vedeckovýskumnej úlohy predstavuje **spravodajstvo** ako cieľavedomá, systematická poznávacia činnosť, ktorou kompetentné orgány štátnej správy využívaním špecifických metód, prostriedkov a foriem, utajene, plánovito získavajú (zhromažďujú), triedia, analyzujú, uchovávajú a distribuuujú (poskytujú) informácie pre konkrétnych užívateľov (adresátov) za účelom zvýšenia úrovne ich poznania, ktoré je potrebné pre výkon ich činností. Informácie, s ktorými kompetentné subjekty v procese spravodajstva pracujú predstavujú potenciálne hrozby v rôznych oblastiach bezpečnostnej praxe, hlavne v oblasti politických hrozieb, vojenských hrozieb, ekonomických hrozieb, hrozieb v oblasti finančných záujmov, energetickej bezpečnosti, hrozieb v oblasti terorizmu, špionáže, kriminality a podobne. Z uvedeného je vidieť, že objekt skúmania je „mnohokomponentný“ a široký, preto jeho skúmanie bude zamerané iba na jednu oblasť záujmu a to na **aspekt latentnej kriminality**. Od iných hrozieb a aspektov budú riešitelia vedeckovýskumnej úlohy abstrahovať. Neznamená to však, že budú ignorované, ale prioritne budú skúmané aspekty latentnej, najmä organizovanej kriminality tvoriace bezpečnostné hrozby. Vychádzajúc z takéhoto chápania bude **predmet skúmania** zúžený na **kriminálne spravodajstvo** ako na proces súboru činností zameraných na poznávanie

latentnej kriminality, najmä organizovanej, ktoré je možné v mnohých teoretických aspektoch stotožniť s odhaľovaním.

Primárnym cieľom vedecko-výskumnej úlohy je vytvoriť metodologický podklad na spracovanie legislatívnych, metodických a taktických návrhov a odporúčaní potrebných k vytvoreniu národného modelu kriminálneho spravodajstva v podmienkach Slovenskej republiky, ktorý by vychádzal z Európskeho modelu kriminálneho spravodajstva a akceptoval by odporúčania Európskej únie a Europolu.

K naplneniu hlavného cieľa boli stanovené čiastkové ciele. Čiastkové ciele vychádzajú z jednotlivých čiastkových vedeckovýskumných úloh (ďalej ČVVÚ).

V rámci ČVVÚ č. 1 „Kriminálne spravodajstvo ako nástroj na predchádzanie, predikovanie a odhaľovanie trestných činov a ich páchatelov“ bol stanovený cieľ: Objasniť, vytvoriť a popísať teoretický, metodologický a právny základ procesu kriminálneho spravodajstva ako systému na predchádzanie, predikovanie a odhaľovanie trestných činov a ich páchatelov.

V rámci ČVVÚ č. 2 „Analyticko-informačný systém a kriminálne spravodajské analýzy“ bol stanovený cieľ: Na základe analýzy súčasného stavu v oblasti kriminálnych analýz a na základe zhodnotenia využívania existujúceho analyticko-informačného systému v PZ SR identifikovať nové analytické nástroje na predchádzanie, predikovanie a odhaľovanie trestných činov a ich páchatelov za účelom rozšírenia automatizovaného viacúrovňového spracovania informácií v procese kriminálneho spravodajstva.

V rámci ČVVÚ č. 3 „Modely spravodajstva a kriminálneho spravodajstva vo vybraných krajinách Európskej únie“ bol stanovený cieľ: Analyzovať a komparovať systém a modely spravodajstva a kriminálneho spravodajstva vo vybraných krajinách Európskej únie.

V rámci ČVVÚ č. 4 „Edukačné moduly národného modelu kriminálneho spravodajstva“ bol stanovený cieľ: Vypracovať vzdelávacie moduly pre národný model kriminálneho spravodajstva v SR na zabezpečenie komplexného a priebežného vzdelávania policajtov zaradených na úseku odhaľovania trestných činov a ich páchatelov.

Úlohy výskumu:

K naplneniu cieľov a čiastkových cieľov vedeckovýskumnej úlohy boli a sú plnené najmä nasledovné úlohy:

- a) Teoreticky vymedziť a charakterizovať všeobecný Európsky model kriminálneho spravodajstva.
- b) Analyzovať a komparovať špecifické formy, metódy a prostriedky na predchádzanie, a odhaľovanie trestných činov a ich páchatelov v SR a vo vybraných krajinách Európskej únie.
- c) Spracovať analýzu genézy automatizovaného spracovávaní informácií v policajnom zbore v SR ma účely predchádzania, odhaľovania a zamedzovania trestnej činnosti.
- d) Spracovať komplexnú analýzu analytických nástrojov využiteľných na vykonávanie kriminálnych a spravodajských analýz k predchádzaniu, predikovaniu a odhaľovaniu trestných činov a ich páchatelov.

- e) Vykonať analýzu právnych dokumentov, ktoré vytvárajú rámec pre realizáciu a organizáciu analytickej činnosti v rámci PZ SR ako aj dokumentov, ktoré regulujú existenciu, fungovanie a využívanie analyticko-informačného systému.
- f) Vykonať kvalitatívnu analýzu právnej úpravy spravodajstva a kriminálneho spravodajstva vo vybraných krajinách Európskej únie.
- g) Vykonať kvalitatívnu analýzu organizačného začlenenia a riadenia subjektov spravodajstva vo vybraných krajinách Európskej únie.
- h) Charakterizovať špecifické formy, metódy a prostriedky spravodajstva a kriminálneho spravodajstva vo vybraných krajinách Európskej únie.
- i) Vykonať analýzu právnej úpravy kriminálneho spravodajstva vo vybraných krajinách Európskej únie.
- j) Vykonať kvalitatívnu analýzu organizačného začlenenia a riadenia subjektov kriminálneho spravodajstva vo vybraných krajinách Európskej únie.
- k) Vykonať empirický výskum v jednotlivých subjektoch, ktoré vykonávajú kriminálne spravodajstvo, resp. sú zapojené do odhaľovania trestnej činnosti a ich páchatelov so zameraním na zhodnotenie účinnosti súčasných legislatívnych, metodických, organizačných opatrení.
- l) Vykonať empirický výskum v jednotlivých subjektoch, ktoré vykonávajú kriminálne spravodajstvo, resp. sú zapojené do odhaľovania trestnej činnosti a ich páchatelov so zameraním na zhodnotenie kvality vzdelávania v tejto oblasti.

Zodpovední riešitelia v rámci prvej etapy realizácie tejto vedecko-výskumnej úlohy – VYSK č. 231 vykonali podrobnú analýzu súčasnej situácie objektu výskumu v rámci ktorej analyzovali:

- základné východiská súčasného poznania v oblasti teórie kriminalisticko-bezpečnostných činností,
- legislatívne východiská v oblasti operatívno-pátracej činnosti a kriminálneho spravodajstva,
- praxeologické východiská.

Výsledky prvej etapy vedecko-výskumnej úlohy v skrátenej verzii približuje táto vedecká štúdia.

2 Analýza teoreticko-obsahových východísk nového konceptu kriminálneho spravodajstva

V bezpečnostnej teórii sú teoreticky rozpracované a charakterizované pojmy ako operatívno-pátracia činnosť, operatívna činnosť, spravodajská činnosť, kriminálne spravodajstvo, pátranie, odhaľovanie trestnej činnosti, objasňovanie trestnej činnosti. Zároveň je možné konštatovať, že v teórii nie je jednotný názor na ich obsahové vymedzenie a v samotnej policajnej praxi sú tieto pojmy často krát používané nesprávne, čo spôsobuje rôzne interpretačné problémy.

Účelom operatívno-pátracej činnosti (ďalej OPČ) je v súlade s platnou a účinnou právnou úpravou v SR okrem zabezpečovania ochrany určených osôb a strážených objektov,

technicky chránených objektov, zabezpečovania a poskytovania ochrany a pomoci ohrozenému svedkovi a chránenému svedkovi, ochrany štátnej hranice aj:

- predchádzať a zamedzovať trestnej činnosti,
- odhaľovať trestnú činnosť,
- zisťovať páchatelov,
- pátrať po osobách a veciach.

Na základe uvedeného môžeme vyvodiť záver, že využitím OPČ sa trestná činnosť **najmä odhaľuje, objasňuje a aj pátra** po páchateloch. Pojmy odhaľovanie, objasňovanie a pátranie nie sú však definované a charakterizované v príslušných zákonoch. V bezpečnostnej teórii však existuje teoretické vymedzenie týchto pojmov, pričom **objasňovanie trestnej činnosti** predstavuje také činnosti polície (resp. určených orgánov finančnej správy) a orgánov činných v trestnom konaní, ktorými sa zisťujú všetky skutočnosti súvisiace so spáchaním trestného činu (k osobe páchatela, k účastníkom trestného činu, k okolnostiam spáchania trestného činu a pod.) v prípade, že už bolo zahájené trestné konanie.³ Objasňovanie je preto potrebné chápať vo vzťahu k známej (registrovanej) kriminalite.

Odhaľovanie trestnej činnosti predstavuje také činnosti, ktoré sú vykonávané k zisteniu samotnej existencie skutku, ktorý je možné kvalifikovať ako trestný čin a ktorý nebol oznámený orgánom polície (resp. určených orgánov finančnej správy) a nie je ani inak evidovaný v príslušných štatistikách.⁴ Základným znakom odhaľovania trestnej činnosti je skutočnosť, že odhaľovanie je zahájené v okamžiku, v ktorom ešte neprebíha žiadne iné šetrenie, na základe ktorého je možné charakterizovať dôvodné podozrenie z trestnej činnosti, pretože prejavy tejto činnosti sú latentné. Z tohto pohľadu je zrejmé a logické, že odhaľovanie trestnej činnosti sa spája s latentnou trestnou činnosťou a nie s oznámenou a teda už s registrovanou trestnou činnosťou. Odhaľovanie bude predstavovať také činnosti, ktorými sa latentný trestný čin stane zjavným. Takéto vymedzenie pojmu odhaľovania má opodstatnený základ a zhoduje sa na ňom väčšina odborníkov (prof. Pješčak, prof. Nesnídal, prof. Porada). Proces odhaľovania je potrebné chápať len vo vzťahu k latentnosti.

Pátranie je činnosť zameraná na nájdenie určitých konkrétnych, individuálnych, objektov. Z uvedeného vyplýva, že hľadaný objekt skutočne v určitom čase existoval, môže byť poznaný a odlíšený od iných objektov rovnakého druhu. Úspešné zavŕšené pátranie je spájané so zadržaním, zaistením, predvedením alebo odovzdaním hľadaného objektu a pod.

V bezpečnostnej praxi sa používa tiež pojem **spravodajská činnosť, resp. spravodajstvo** ktorý je definovaný ako *cieľavedomá, systematická poznávacia činnosť, ktorou kompetentné orgány štátnej správy (príslušníci Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Vojenského obranného spravodajstva a iní), využívaním špecifických metód, prostriedkov (technik) a foriem, utajene, plánovito získavajú (zhromažďujú), triedia, analyzujú, uchovávajú a distribuujú (poskytujú) informácie pre konkrétnych užívateľov (adresátov) za účelom zvýšenia*

3 NESNÍDAL, J. Neodvratnosť trestného postihu a operatívne pátracie činnosti. Praha: Kriminalistický ústav VB, 1989, s. 92.

4 Tamtiež.

úrovne ich poznania, ktoré je potrebné pre výkon ich činností. V odbornej literatúre nájdeme aj iné vymedzenie spravodajskej činnosti. *Spravodajstvo je chápané ako proces získavania, zhromažďovania a vyhodnocovania informácií.* Cieľom spravodajstva je poskytovať zadávateľovi potrebné, včasné a presné informácie. Ten, kto chce kvalifikovane a presne rozhodovať takéto informácie bezpodmienečne potrebuje.⁵ Obdobne charakterizujú spravodajskú činnosť aj autori v „Encyklopédii špionáže“, ktorí uvádzajú, že spravodajská činnosť je činnosť, ktorá spočíva v zbere, triedení a spracovávaní informácií. V prípade spravodajských (tajných) služieb sa na rozdiel od otvoreného spravodajstva, napríklad hromadných oznamovacích prostriedkov, postupuje utajene (konšpiratívne) a používajú sa špeciálne spravodajské prostriedky. Získavajú sa informácie, ktoré sú inými, legálnymi cestami nezistiteľné.⁶

Termín spravodajská činnosť, na rozdiel od operatívno-pátracej činnosti nie je v súčasne platných právnych predpisoch Slovenskej republiky presne definovaný. Policajná a bezpečnostná prax ho však používa a do budúcnosti sa dá predpokladať, že bude právne kodifikovaný. Napríklad v súčasnosti predkladanom návrhu zákona o štátnom spravodajstve a o spravodajských službách je vymedzený pojem **štátne spravodajstvo ako systém opatrení realizovaných spravodajskou službou zameraný na ochranu, presadzovanie a podporu základných bezpečnostných, obranných zahraničnopolitických a ekonomických záujmov Slovenskej republiky, na odhalenie a zabránenie aktivitám, javom a udalostiam spôsobilým tieto záujmy ohroziť, ako aj na podporu činnosti a rozhodovania najvyšších ústavných orgánov Slovenskej republiky a iných orgánov verejnej moci.**⁷ Konečná podoba obsahu pojmu spravodajstvo, resp. spravodajská činnosť sa bude ešte precizovať aj na základe vedeckého skúmania, ktoré je v tomto smere uskutočňované na Akadémii Policajného zboru v Bratislave vo vedeckovýskumnej úlohe „Národný model kriminálneho spravodajstva“.

Pokiaľ porovnáme z pohľadu teórie obsah pojmov **spravodajstvo a odhaľovanie** vidíme ich blízku obsahovú podobnosť, vrátane množstva **spoločných rysov a charakteristík**, medzi ktoré môžeme zaradiť najmä:

- povahu poznávacej činnosti,
- prácu s informáciami,
- procesuálny charakter,
- cyklickosť,
- využívanie špecifických foriem, metód a prostriedkov,
- obdobné princípy a zásady.

Povaha poznávacej činnosti (poznávacieho procesu) znamená vykonávanie takých činností, kde sa zo štádia neznalosti postupuje ku konkrétnemu poznaniu. Pri poznávaní je veľmi dôležité zachytiť zmeny, ktoré trestný čin alebo hrozby zanechali resp. vyvolali vo svojom okolí, to znamená zachytiť indikátory trestnej činnosti alebo hrozieb.

5 ZRÚN, M. a L. ŘEHOŘOVÁ. Úvod do zpravodajství. Praha: Policejní akademie ČR, 2007, s. 8.

6 Kolektív autorov. Encyklopédia špionáže. Praha: LIBRI, 1993, s. 360.

7 Návrh zákona o Úrade civilného spravodajstva a Vojenskom spravodajstve a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o štátnom spravodajstve a spravodajských službách), KM-OPVA-2015/001214.

Metodologický základ spravodajskej činnosti aj odhaľovania je ten istý a odvíja sa najmä od teórie odrazu. Podstatou odrazu trestného činu je spôsobilosť jedných materiálnych systémov a objektov odrážať sa v inej forme vlastnosti druhých materiálnych systémov a objektov. V odrážajúcom systéme vznikajú pod vplyvom odrážaného systému zmeny. Tieto zmeny v istej miere ukazujú, reprodukovujú vlastnosti odrážaného systému. Výsledkom vzájomného pôsobenia je odraz v podobe zmien v materiálnom prostredí (materiálne stopy) a zmien vo vedomí ľudí (pamäťové stopy).⁸

Práca s informáciami tvorí obsahovú stránku ako pri odhaľovaní, tak aj pri spravodajskej činnosti. V samotnej podstate ide o získavanie a prácu s informáciami, ktoré majú charakter indikátorov trestnej činnosti, resp. indikátorov hrozieb. Ide o aktívnu činnosť smerujúcu k zisteniu neznámych informácií, ktoré do tej doby neboli poznané a ktoré charakterizujú kriminálnu udalosť, resp. ohrozené chránené záujmy. V danom prípade kriminálna udalosť je synonymum policajnej relevantnej udalosti.⁹ Ide o plnenie celého radu samostatných, avšak vzájomne zladených, logicky na seba nadväzujúcich a doplňujúcich činností. Týmito činnosťami je poznávaná kriminalita za účelom jej kontroly, pričom kontrolou kriminality možno chápať plnenie úloh pri ochrane občanov pred kriminalitou. Zahŕňa všetky spoločenské stratégie a sankcie, ktorých cieľom je dosiahnutie konformity správania občanov v súlade s normami práva.¹⁰

Procesuálny charakter odhaľovania a spravodajskej činnosti zdôrazňuje, že tieto činnosti nie sú jednorazovým aktom, ale predstavujú súbor činností, ktoré sú vykonávané v určitej postupnosti. Pri vykonávaní spravodajskej činnosti a odhaľovania je veľmi dôležité hneď na začiatku (v *prvej etape*) *zachytiť zmeny*, ktoré trestný čin, resp. porušenie chránených záujmov zanechali resp. vyvolali vo svojom okolí. Znamená to zachytiť indikátory trestnej činnosti, resp. indikátory hrozieb. Indikátor predstavuje prvotný poznatok o možnej, pripravovanej, páchanej alebo spáchanej trestnej činnosti, resp. porušovaní chránených záujmov. Pojem indikátor má viacdimeznionálny charakter. V prvom rade ide o prvotný poznatok o nejakom jave, na základe ktorého sa začína proces jeho poznávania. Rovnako ho možno chápať ako signál nasvedčujúci vzniku určitej udalosti, vyvolávajúci záujem alebo podozrenie zo strany pozorovateľa, prípadne ako „odchýlku od normálnej situácie, ktorú dobre poznáme a ktorá zodpovedá dodržiavaniu zákonov, nariadení a iných spoločenských noriem“.¹¹ Okrem toho môže predstavovať aj konkrétnu formu prejavu určitého javu navonok, to znamená, že o predmetoch a javoch sa dozvedáme prostredníctvom ich vonkajších prejavov, čo platí aj naopak.

V ďalšom kroku (druhej etape) sa indikátory trestnej činnosti a hrozieb doplňujú *zberom a získavaním ďalších informácií* so zameraním na všetky stránky skutočnosti, ktoré potvrdia, alebo vyvrátia prvotné signály o spáchaní resp. páchaní trestnej činnosti, resp. porušovaní

8 PORADA, V. a J. STRAUS. *Kriminalistická stopa*. In: *Kriminalistika* č. 3/1999, s. 187.

9 ŠIMOVCÉK, I. (vedúci riešiteľského tímu). *Záverečná správa z výskumu – Konštituovanie policajno-bezpečnostnej vedy*, Bratislava: APZ, 1997, s. 68.: „Policajná relevantná udalosť je jav, dej, ktorý sa pripravuje, vzniká, má svoj priebeh a zaniká a ktorý vyvoláva a podmieňuje vznik policajnej situácie, na riešenie ktorej je oprávnená a spôsobilá polícia.“

10 NOVOTNÝ, O., J. ZAPLETAL a kol. *Kriminologie*. Praha: Eurolex Bohemia, 2001, s. 18–19.

11 LÁTAL, I. *Príznaková analýza a možnosti jejho užití v policejní praxi*. In: *Kriminalistika*, 1996, roč. XXIX, č. 1, s. 73.

chránených záujmov. K tomuto sa využívajú hlavne existujúce informačné systémy a poznatkové fondy spracovávané Policajným zborom SR a inými bezpečnostnými zbormi (napr. spravodajskými službami). Získavať doplňujúce informácie je možné aj s využitím špecifických metód a prostriedkov.

Všetkým získaným informáciám je nevyhnutné *určovať hodnovernosť a pravdivosť*. V priebehu procesu spravodajskej činnosti ako aj odhaľovania príslušníci polície, resp. iných bezpečnostných zborov získavajú veľké množstvo informácií rôznej kvality z mnohých informačných zdrojov. Preto je nevyhnutné, aby informácia po jej získaní bola ihneď vyhodnotená. Správne vyhodnotenie si však vyžaduje samostatne hodnotiť spoľahlivosť zdroja informácie a samostatne hodnotiť pravdivosť obsahu informácie. Hodnotenie informácií je veľmi dôležité predovšetkým z hľadiska následnej analýzy získaných informácií a tvorby logických záverov. Preto je vypracovaný štandardizovaný systém hodnotenia informácií, čo umožňuje porovnávanie rôznych informácií a zároveň ich rovnaké rozpoznávanie aj nezainteresovanými osobami. Zistené informácie je potrebné podľa ich kvality triediť a fixovať (uchovávať). Predovšetkým tie informácie, ktoré môžu byť v súlade so stanovenými cieľmi využité. Fixáciou vytvárajú dokumentačný odraz (dokumentáciu) všetkých podstatných skutočností, ktoré charakterizujú samotný priebeh a výsledky odhaľovania.

Samostatnou etapou odhaľovania a aj spravodajskej činnosti je *analýza získaných informácií*. Analyzovanie informácií predstavuje činnosť, pri ktorej sa skúmajú vzťahy medzi vyhodnotenými informáciami.¹² Kriminálna, resp. spravodajská analýza je definovaná ako preverovanie všetkých získaných, sústredených a dostupných informácií, vyhodnotenie ich vzájomných súvislostí a ich interpretácia s cieľom zefektívnenia kontroly kriminality.¹³ Je procesom dôsledného poznávania vzájomných vzťahov a súvislostí medzi získanými informáciami. Tým, že zobrazuje predmetnú trestnú činnosť v čo najväčšej šírke jej vlastností a vzťahov, umožňuje preniknúť do jej podstaty a objasniť skryté súvislosti. Základným cieľom analýzy získaných informácií je vytvoriť a „otestovať“ logické závery, ktoré by odrážali kto, čo, kedy, kde, prečo a ako urobil pri páchaní trestnej činnosti. Využívajú sa rôzne štruktúrované analýzy, ktorých cieľom je vizualizovať sled udalostí, aktivít, resp. komodít v čase a v priestore. V praxi sú to analýzy, ktoré sa zameriavajú na trestný čin, na chránené záujmy a na páchatelov. Využívajú sa hlavne prípadové analýzy, porovnávacie prípadové analýzy, analýzy skupiny páchatelov, analýzy špecifického profilu páchatela, analýzy vyšetrovaní a pod. Ak čiastkové výsledky realizovaných analýz nadobudnú taký charakter, že je možné vytvoriť logické závery, ktoré by odrážali spáchanie trestnej činnosti, pristúpi sa k spracovaniu celkových záverov (interpretácii záverov), pričom je potrebné rešpektovať zásady teórie analytickej činnosti.

Významnými črtami odhaľovania ako poznávacieho procesu je jeho etapizácia (fázovitosť) a **cyklikosť**. Odhaľovanie ako proces v rámci ktorého sú vykonávané vyššie uvedené činnosti prebieha v jednotlivých fázach v cykle. V určitom okamžiku môžu byť vykonávané naraz viaceré etapy odhaľovania. Zároveň v procese odhaľovania sa môže poznávanie vrátiť aj do predchádzajúcej etapy. Proces odhaľovania trestných činov a ich páchatelov

¹² Nariadenie prezidenta PZ č. 13/2012 o analytickej činnosti v oblasti odhaľovania, objasňovania, dokumentovania a vyšetrovania trestnej činnosti.

¹³ Tamtiež.

prebieha obdobne ako je tomu pri spravodajskom cykle. Podstatu odhaľovania, ako aj spravodajstva tvorí informačný cyklus, ktorý je možné graficky znázorniť nasledovne:



Obrázok: Znázornenie postupnosti činností vykonávaných pri odhaľovaní TČ

Spoločným rysom odhaľovania a spravodajskej činnosti je aj uplatňovanie obdobných **princípov a zásad** pri ich vykonávaní a to:

- princípu ústavnosti,
- princípu zákonnosti resp. legality,
- princípu pacta sunt servanda,
- zásady efektívnosti, primeranosti a vhodnosti použitia metód, foriem a prostriedkov,
- zásady vzájomnej kooperácie,
- zásady plánovitosti,
- zásady objektívnosti a včasnosti (aktuálnosti),
- zásady spravodajskej a operatívnej intuície a zásady erudície,
- zásady utajenia resp. konšpirácie,
- zásady nevyhnutnej znalosti (need to know).

Princíp ústavnosti spočíva v dodržiavaní jednotlivých článkov ústavy, najmä článku 2, článku 16 ods. 1, článku 19 ods. 2 a 3, článku 21 ods. 1, článku 22. Obsahom tohto princípu je aj dodržiavanie základných ľudských práv a slobôd upravených v medzinárodných právnych normách, normách európskeho práva a článkov 7, 10 ods. 2, 12 ods. 1 a 3, a článku 13 Listiny základných práv a slobôd.

Princíp zákonnosti je imanentnou súčasťou odhaľovania ako aj spravodajskej činnosti. Legalita v najširšom slova zmysle vyjadruje, že existujú určité pravidlá správania, ktoré sú implementované v právnych normách a že konanie všetkých subjektov je v súlade s týmito pravidlami. Zo zákonnosti neexistuje v činnosti štátnych orgánov, ani orgánov verejnej správy výnimka, teda tieto orgány sú vždy povinné konať v súlade so všeobecne záväznými právnymi predpismi. Nesporne to platí aj pre Policajný zbor a ďalšie bezpečnostné zbory a pre nimi vykonávané všetky činnosti, vrátane odhaľovania a spravodajskej činnosti.

Princíp pacta sunt servanda (dohovory sa majú dodržiavať) vychádza z článku 2 Charty OSN, z ktorého vyplýva, že Slovenská republika ako samostatný subjekt medzinárodného práva

má povinnosť poctivo plniť prevzaté záväzky vyplývajúce z princípov medzinárodného práva, ako aj záväzky, ktoré jej vyplývajú z medzinárodných zmlúv.

Zásadu efektívnosti, primeranosti a vhodnosti použitých metód, foriem a prostriedkov je potrebné chápať vo vzťahu času potrebného na dosiahnutie cieľa, energie vynaloženej subjektmi vykonávajúcimi tieto činnosti a dosiahnutými výsledkami. Primeranosť bude predstavovať voľbu najlepšieho postupu v konkrétnych podmienkach a využitie primeraných metód, foriem a prostriedkov. Pri vykonávaní odhaľovania a spravodajskej činnosti je skutočne dôležité zvoliť primerané a vhodné prostriedky, metódy a formy (napr. pri získavaní informácií z rôznych informačných zdrojov s dôrazom na efektívnosť). Pokiaľ je možné získať informácie z niektorých otvorených zdrojov, nebude potrebné voliť nákladnejší spôsob ich získania prostredníctvom informátorov alebo iných špecifických zdrojov získavania informácií. Samozrejme obdobne to platí aj pri spracovávaní informácií, zvolení vhodných a primeraných analytických metód a pod.

Zásadu vzájomnej kooperácie je dôležité dodržiavať pri kooperácii v rámci útvaru, ktorý realizuje predmetnú činnosť t. j. odhaľovanie alebo spravodajskú činnosť. Nemenej dôležité je jej uplatňovanie aj pri kooperácii medzi útvarom Policajného zboru vykonávajúcim odhaľovanie a inými útvarmi Policajného zboru. Nevyhnutnou je však aj kooperácia medzirezortná, najmä medzi útvarmi, ktoré v súlade so zákonom taktiež realizujú odhaľovanie, resp. spravodajskú činnosť. Potreba kooperácie je podmienená objektom poznávania, jeho cieľmi a úlohami, ktoré zohrávajú dôležitú úlohu pri poznávaní a kontrole kriminality ako i v prijímaní konkrétnych opatrení k eliminácii negatívnych skutočností. Dodržiavanie zásady kooperácie má svoje osobité miesto pri realizácii odhaľovania a spravodajskej činnosti. Kooperácia je dôležitým predpokladom efektívneho a racionálneho využitia všetkých síl a prostriedkov k dosiahnutiu stanovených cieľov.

Zásada plánovitosti zvyrazňuje kvalitatívnu úroveň odhaľovania a spravodajskej činnosti a odstraňuje prvok náhodného konania. Zásada sa prejavuje v celom procese, najmä však pri získavaní informácií, kde je potrebné naplánovať, kto a ktoré informačné zdroje a v akom poradí a v čase budú využité. Avšak nielen plánovanie zberu informácií je spojené so zásadou plánovania. Plánovanie konkrétnych prostriedkov a metód k realizácii odhaľovania a spravodajskej činnosti je veľmi dôležité aj vo vzťahu k ich efektívnosti. Zásada plánovitosti dáva obidvom činnostiam celkovú cieľavedomosť.

Zásada objektívnosti a aktuálnosti musí byť prítomná v celom procese odhaľovania a spravodajskej činnosti. Už v štádiu zberu informácií je potrebné získať informácie nezaujato, bez predsudkov a informácie ničím „neprikrášľovať“. Samozrejme, že je potrebné aj objektívne ohodnotiť ich kvalitatívnu stránku a to z pohľadu zdroja informácie a jej hodnoty. Pri spracovávaní informácií sa musí vychádzať len z faktov. Nie je možné vnášať subjektívne názory do analýzy informácií. Do určitej miery však nie je možné sa tomu vyhnúť úplne, nakoľko pri analytickej činnosti v rámci využitia induktívnej logiky je potrebné pridať niečo nové. Toto však musí vychádzať z objektívnych skutočností. Objektívnosť v priebehu poznávacieho procesu zaručí, že konkrétne výsledky budú objektívne. Nebudú „tendenčné“ a upravované z dôvodu zaujatosti a podobne. Výsledok odhaľovania ako aj spravodajskej činnosti musí byť aktuálny, aby mohli byť prijaté účinné opatrenia.

Pri aplikácii *zásady operatívnej a spravodajskej intuície a erudície* ide o tzv. „cit pre detail“. Obdobne, ako J. Pješčak¹⁴ charakterizoval podstatu tzv. vyšetrovateľskej intuície v procese tvorby vyšetrovacích verzií, je možné ju analogicky aplikovať aj pri vykonávaní odhaľovania a spravodajskej činnosti. V tomto prípade operatívnu resp. spravodajskú intuíciu môžeme charakterizovať, ako schopnosť príslušníka Policajného zboru, ktorá je založená na jeho skúsenostiach a vedomostiach, bezprostredne, priamo, ako keby naraz nachádzal v zložitej situácii cesty k správne mu riešeniu úloh, ktoré pred ním stoja pri realizácii odhaľovania alebo spravodajskej činnosti. Praxou je potvrdené, že intuitívne myslenie je „úspešnejšie“ u toho príslušníka Policajného zboru, ktorý má bohaté skúsenosti nadobudnuté realizáciou spravodajskej činnosti a odhaľovania trestných činov. Uvedené konštatovanie je možné potvrdiť aj z charakteristiky intuitívnych metód, ktoré K. Holcr¹⁵ začleňuje medzi metódy vedeckého poznania.

Zásada nevyhnutnej znalosti (need to know) vyjadruje vzťah potreby a poznania. Predstavuje zásadu, že ten, kto spravodajskú alebo operatívnu informáciu potrebuje, ju musí poznať úplne a naopak, ten, kto konkrétnu spravodajskú informáciu alebo operatívnu informáciu nepotrebuje, ju poznať nesmie.

Zásada utajenia (konšpiratívnosti) sa netýka len informácií, ale aj iných prvkov odhaľovania a spravodajskej činnosti, ktoré je potrebné chrániť pred „nepovolenými“ osobami. Pri aplikácii tejto zásady ide najmä o ochranu:

- informačných zdrojov (najmä špecifických, ako napr. informátorov),
- taktiky a metodiky požitých metód, foriem a prostriedkov,
- identity príslušníkov vykonávajúcich odhaľovanie a spravodajskú činnosť.

Ochrana uvedených prvkov spravodajskej činnosti a odhaľovania je vykonávaná prostredníctvom viacerých opatrení, či už legislatívnych, organizačno-technických a personálno-psychologických. Všetky tieto opatrenia majú zabrániť úniku informácii a ich možnému zneužitiu.

Odhaľovanie a spravodajská činnosť má okrem spoločných rysov a charakteristík aj určité odlišnosti, spočívajúce najmä v:

- objekte, ktorý je poznávaný,
- cieľoch a úlohách,
- subjekte vykonávajúcim odhaľovanie resp. spravodajskú činnosť.

Jednou z odlišností je **objekt, na ktorý je odhaľovanie resp. spravodajská činnosť zameraná**. Pri spravodajskej činnosti vo všeobecnosti môžu byť objektom poznávania činnosti ohrozujúce ústavné zriadenie, územnú celistvosť a zvrchovanosť štátu, činnosti smerujúce proti bezpečnosti štátu, aktivity cudzích spravodajských služieb, činnosti ohrozujúce obranyschopnosť štátu a pod. vrátane organizovanej kriminality a terorizmu. Objekt (predmet poznávania) pri odhaľovaní trestnej činnosti predstavuje latentná kriminalita vo všeobecnosti, teda prostá ale aj organizovaná trestná činnosť. Je vidieť, že objekt, na ktorý je zamerané poznávanie pri realizácii spravodajskej činnosti je **oveľa širší**, ako pri realizácii odhaľovania. Prienik týchto dvoch činností predstavuje **kriminálne spravodajstvo**, ktorého objektom, teda predmetom poznávania je organizovaná latentná kriminalita.

14 PJEŠČAK, J. a kol. *Základy kriminalistiky*. Praha: Naše vojsko, 1976, s. 170–171.

15 HOLCR, K. *Logika, metodológia a metódy vedeckého poznania*. Bratislava: Akadémia PZ, 1996, s. 59–60.

Ďalším znakom, ktorým sa navzájom odlišuje odhaľovanie trestnej činnosti a spravodajská činnosť je ich **cieľ a úlohy**, ktoré sú determinované samotným objektom, ktorý je poznávaný týmito činnosťami. Pokiaľ budeme akceptovať tézu, že objektom, ktorý je poznávaný odhaľovaním je celková latentná kriminalita a že objektom, ktorý je poznávaný spravodajskou činnosťou sú hrozby vo vzťahu k ohrozeniu ústavného zriadenia, územnej celistvosti a podobne vrátane len latentnej organizovanej kriminality, tak potom cieľom **a úlohami odhaľovania je hlavne odhaliť a zadokumentovať konkrétnu trestnú činnosť**. Pri akceptovaní vyššie uvedených faktov, potom **cieľom spravodajskej činnosti bude odhaliť konania spôsobilé ohroziť chránené záujmy vrátane latentnej organizovanej trestnej činnosti**. Konečným cieľom spravodajskej činnosti však nemusí byť zadokumentovanie konkrétnej trestnej činnosti. Cieľ môže byť všeobecnejší a to poskytovať spravodajské informácie oprávneným užívateľom k rozhodovaciemu procesu na prijímanie opatrení.

Podstatnú odlišnosť medzi odhaľovaním a spravodajskou činnosťou predstavuje aj **subjekt**, ktorý bude vykonávať odhaľovanie a ktorý bude vykonávať spravodajskú činnosť. Subjektom vykonávajúcim odhaľovanie trestnej činnosti môžu byť policajti tzv. operatívnych súčastí Policajného zboru, ktorí vykonávajú vlastnú „operatívnu činnosť“, ale aj príslušníci Colnej správy, príslušníci Zboru väzenskej a justičnej stráže, ktorí sú zaradení na „príslušných útvaroch“. V Policajnom zbore ide o službu kriminálnej polície, finančnej polície. Subjektom realizujúcim spravodajskú činnosť vo všeobecnosti môžu byť spravodajské služby, špeciálne vládne agentúry, Policajný zbor a ďalšie. V Policajnom zbore, najmä pri plnení úloh rozkladania a deštruovania kriminálnych skupín je to špecializované pracovisko – Odbor špecializovaných služieb Prezídia Policajného zboru. Tento odbor, okrem iných úloh, pripravuje najmä podmienky a možnosť nasadenia legalizanta a agenta do záujmového prostredia.

3 Analýza právnych východísk nového konceptu kriminálneho spravodajstva

Operatívno-pátracia činnosť je v Slovenskej republike definovaná v dvoch zákonoch, a to v zákone č. č. 171/93 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov a v zákone č. 652/2004 Z. z. o orgánoch štátnej správy v colníctve a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. V § 38a) zákona č. 171/93 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov je OPČ definovaná *ako systém spravidla utajených, spravodajských opatrení vykonávaných Policajným zborem na účely predchádzania, zamedzovania, odhaľovania a dokumentovania trestnej činnosti a zisťovania jej páchatelov, zabezpečovania ochrany určených osôb a strážených objektov, technicky chránených objektov, zabezpečovania a poskytovania ochrany a pomoci ohrozenému svedkovi a chránenému svedkovi, ochrany štátnej hranice a vypátrania osôb a vecí*. Obdobným spôsobom je definovaná aj v § 31 zákona č. 652/2004 Z. z. o orgánoch štátnej správy v colníctve a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, kde *operatívno-pátracia činnosť je charakterizovaná ako systém spravidla utajených spravodajských opatrení vykonávaných finančnou správou na účely predchádzania, zamedzovania, odhaľovania a dokumentovania trestnej činnosti a zisťovania jej páchatelov, zabezpečovania ochrany určených osôb, zabezpečovania ochrany strážených objektov, technicky chránených objektov a vypátrania osôb a vecí*.

Komparáciou obsahu OPČ v obidvoch zákonoch je vidieť, že **účel OPČ** podľa zákona č. 171/93 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov v porovnaní s účelom podľa § 31 zákona č. 652/2004 Z. z. o orgánoch štátnej správy v colníctve a doplnení niektorých zákonov je širší a to o zabezpečenie ochrany štátnej hranice a zabezpečenie a poskytnutie ochrany a pomoci ohrozenému a chránenému svedkovi (pozri tabuľku 1).

Tabuľka 1: Porovnanie účelu OPČ

§ 38a zákona č. 171/93 Z. z. o Policajnom zbore	§ 31 zákona č. 652/2004 Z. z. o orgánoch štátnej správy v colníctve
Predchádzanie	Predchádzanie
Zamedzovanie	Zamedzovanie
Odhaľovanie a dokumentovanie	Odhaľovanie a dokumentovanie
Zisťovanie páchatel'ov	Zisťovanie páchatel'ov
Zabezpečovanie ochrany určených osôb, strážených objektov a technicky chránených objektov	Zabezpečovanie ochrany strážených objektov a technicky chránených objektov
Vypátranie osôb a vecí	Vypátranie osôb a vecí
Zabezpečenie ochrany štátnej hranice	
Zabezpečenie a poskytnutie ochrany a pomoci ohrozenému svedkovi a chránenému svedkovi	

Zdroj: autor

Prostriedky operatívno-pátracej činnosti sú v slovenskej právnej úprave definované v štyroch zákonoch, a to:

- v zákone č. č. 171/93 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov,
- v zákone č. 652/2004 Z. z. o orgánoch štátnej správy v colníctve a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov,
- v zákone č. 4/2001 Z. z. o Zbore väzenskej a justičnej stráže v znení neskorších predpisov,
- v zákone č. 301/2005 Z. z. Trestnom poriadku v znení neskorších predpisov.

V zákone č. 301/2005 Z. z. Trestnom poriadku v znení neskorších predpisov sú to „procesné inštitúty“, ktoré je možné využiť v trestnom konaní.¹⁶ Ide o nasledovné inštitúty:

- sledovanie osôb a vecí,
- kontrolovaná dodávka,
- predstieraný prevod,
- zámena obsahu zásielok,
- agent.

¹⁶ Zákon č. 301/2005 Z. z., Trestný poriadok, § 10 ods. 22.

Sledovaním osoby a veci (ďalej len „sledovanie“) sa v súlade s § 113 Trestného poriadku rozumie získavanie informácií o pohybe a činnosti osoby alebo pohybe veci, ktoré sa vykonáva utajovaným spôsobom; sledovanie možno vykonať v trestnom konaní o úmyselnom trestnom čine, ak možno dôvodne predpokladať, že ním budú zistené skutočnosti významné pre trestné konanie. Príkaz na sledovanie vydáva písomne predseda senátu pred začatím trestného stíhania alebo v prípravnom konaní prokurátor.

Kontrolovanou dodávkou sa podľa § 111 Trestného poriadku rozumie sledovanie pohybu zásielky od odosielateľa k adresátovi pri jej dovoze, vývoze alebo prevoze, ak okolnosti prípadu odôvodňujú predpoklad, že zásielka bez príslušného povolenia obsahuje omamné látky, psychotropné látky, jedy, prekursor, jadrový alebo iný obdobný rádioaktívny materiál, alebo vysokorizikóvu chemickú látku, falšované alebo pozmenené peniaze, falšované alebo pozmenené cenné papiere, falšované, pozmenené alebo nedovolené vyrobené kolkové známky, poštové ceniny, nálepky a poštové pečiatky, elektronický platobný prostriedok alebo inú platobnú kartu alebo predmet spôsobilý plniť takú funkciu, strelné alebo hromadne účinné zbrane, strelivo a výbušniny, kultúrne pamiatky alebo iné veci, na nakladanie s ktorými je potrebné osobitné povolenie, alebo veci určené na spáchanie trestného činu, alebo veci pochádzajúce z trestného činu na účely zistenia osôb, ktoré majú účasť na nakladaní s touto zásielkou. Príkaz na postup podľa odseku 1 vydáva predseda senátu, pred začatím trestného stíhania alebo v prípravnom konaní prokurátor. Sledovanie dodávky vykonáva Policajný zbor v súčinnosti s orgánmi colnej správy, ktoré sa musia o takom postupe vopred vyrozumieť.

Predstieraným prevodom sa podľa § 112 Trestného poriadku rozumie predstieranie kúpy, predaja alebo iného spôsobu prevodu predmetu plnenia, na ktorého držanie sa vyžaduje osobitné povolenie, ktorého držanie je zakázané, ktorý pochádza z trestného činu alebo ktorý je určený na spáchanie trestného činu. Predstieraný prevod možno vykonať v trestnom konaní pre úmyselný trestný čin, na ktorý zákon ustanovuje trest odňatia slobody s hornou hranicou trestnej sadzby prevyšujúcou tri roky, korupciu alebo pre iný úmyselný trestný čin, o ktorom na konanie zaväzuje medzinárodná zmluva, ak možno dôvodne predpokladať, že ním budú zistené skutočnosti významné pre trestné konanie. Príkaz na predstieraný prevod vydáva písomne predseda senátu, pred začatím trestného stíhania alebo v prípravnom konaní prokurátor.

Zámena obsahu zásielok sa v podľa § 110 Trestného poriadku použije na zistenie osôb, ktoré sa zúčastňujú na nakladaní so zásielkou obsahujúcou omamné látky, psychotropné látky, jedy, prekursor, jadrový alebo iný obdobný rádioaktívny materiál, vysokorizikóvu chemickú látku, falšované alebo pozmenené peniaze, falšované alebo pozmenené cenné papiere, falšované, pozmenené alebo nedovolené vyrobené kolkové známky, poštové ceniny, nálepky a poštové pečiatky, strelné alebo hromadne účinné zbrane, strelivo, výbušniny, kultúrne pamiatky, iné veci, na nakladanie s ktorými je potrebné osobitné povolenie, veci určené na spáchanie trestného činu alebo veci pochádzajúce z trestného činu, predseda senátu a pred začatím trestného stíhania alebo v prípravnom konaní prokurátor alebo s jeho súhlasom policajt môže nariadiť, aby bol obsah takej zásielky vydaney podľa § 108 ods. 1 alebo 2 zamenený za iný a takto upravená zásielka bola daná na ďalšiu prepravu.

Agent sa podľa § 117 Trestného poriadku ako prostriedok operatívno-pátracej činnosti použije na odhaľovanie, zisťovanie a usvedčovanie páchatelov zločinov, korupcie, trestného činu zneužívania právomoci verejného činiteľa alebo trestného činu legalizácie príjmu z trestnej činnosti. Jeho použitie je prípustné len vtedy, ak odhaľovanie, zisťovanie a usvedčovanie páchatelov uvedených trestných činov by bolo iným spôsobom podstatne sťažené a získané poznatky odôvodňujú podozrenie, že bol spáchaný trestný čin alebo má byť spáchaný taký trestný čin. Konanie agenta musí byť v súlade s účelom trestného poriadku a musí byť úmerné protiprávnosti konania, na odhaľovaní, zisťovaní alebo usvedčovaní ktorého sa zúčastňuje. Agent nesmie iniciatívne navádzať na spáchanie trestného činu; to neplatí, ak ide o korupciu verejného činiteľa alebo zahraničného verejného činiteľa a zistené skutočnosti nasvedčujú, že páchatel by spáchal taký trestný čin aj vtedy, ak by príkaz na použitie agenta nebol vydaný. Agent koná pod dočasnou alebo trvalou legendou alebo bez legendy. Legenda je súhrn krycích údajov o osobe agenta, najmä o jeho totožnosti, rodinnom stave, vzdelaní a zamestnaní. Ak je to na vytvorenie alebo zachovanie legendy nevyhnutné, možno za podmienok uvedených v osobitnom zákone vydať, vyhotoviť a používať krycie doklady. Agent môže pri použití svojej legendy so súhlasom oprávnenej osoby vstúpiť do obydľia. Taký súhlas sa však nesmie získať na základe predstieraného práva vstupu. Pravá totožnosť agenta vystupujúceho pod legendou musí byť aj po skončení jeho použitia utajená. Prokurátorovi alebo sudcovi pre prípravné konanie, ktorí sú príslušní rozhodovať podľa odsekov 5 a 6 tohto ustanovenia, ako aj predsedovi senátu v konaní pred súdom musí sa na ich žiadosť oznámiť pravá totožnosť agenta. Agent môže plniť svoje úlohy i na území iného štátu. O jeho vyslaní do zahraničia po predchádzajúcom súhlase príslušných orgánov štátu, na území ktorého má pôsobiť, a na základe príkazu podľa odseku 5 tohto ustanovenia rozhoduje prezident Policajného zboru, ak medzinárodná zmluva neustanovuje iný postup. Rovnako sa postupuje, ak má na území Slovenskej republiky pôsobiť ako agent príslušník iného štátu.

Príkaz na použitie agenta vydáva predseda senátu, pred začatím trestného stíhania alebo v prípravnom konaní sudca pre prípravné konanie na návrh prokurátora, ktorý musí byť odôvodnený aj skutkovými okolnosťami.

Ak ide o vec, ktorá nestrpí odklad, môže prokurátor, ak použitie agenta nie je spojené so vstupom do obydľia iného, príkaz uvedený v odseku 5 tohto ustanovenia vydať pred začatím trestného stíhania alebo v prípravnom konaní predbežne aj ústne. Taký príkaz však v písomnej podobe musí najneskôr do 72 hodín od vydania príkazu potvrdiť sudca pre prípravné konanie, inak stráca platnosť. To neplatí pre postup podľa odseku 2 tohto ustanovenia, keď príkaz na použitie agenta môže vydať len sudca pre prípravné konanie.

V zákone č. 171/93 Z. z. o Policajnom zbore, zákone č. 652/2004 Z. z. o orgánoch štátnej správy v colníctve, zákone č. 4/2001 Z. z. o Zbore väzenskej a justičnej strážnej sú prostriedky OPČ „mimoprocesné inštitúty“.

V súlade s § 39a) zákona č. 171/93 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov prostriedky OPČ sú:

- sledovanie osôb a vecí,
- **monitorovanie osôb a dopravných prostriedkov,**
- kontrolovaná dodávka,

- **kriminálne spravodajstvo, agent, legalizant,**
- **používanie krycích dokladov,**
- nástrahová a zabezpečovacia technika,
- **využívanie osôb konajúcich v prospech Policajného zboru,**
- objekty a miesta používané pod legendou,
- **predstieraný prevod vecí.**

V súlade s § 31 zákona č. 652/2004 Z. z. o orgánoch štátnej správy v colníctve a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov prostriedky OPČ sú:

- sledovanie osôb a vecí,
- cezhraničné sledovanie osôb podľa medzinárodnej zmluvy,
- kontrolovaná dodávka,
- **krycie doklady,**
- nástrahová a zabezpečovacia technika,
- **využívanie osôb konajúcich v prospech finančnej správy.**

V súlade s § 26 zákona č. 4/2001 Z. z. o Zbore väzenskej a justičnej stráže v znení neskorších predpisov prostriedky OPČ sú:

- sledovanie osôb a vecí,
- nástrahová a zabezpečovacia technika,
- **využívanie osôb konajúcich v prospech zboru väzenskej a justičnej stráže.**

Tabuľka 2: Porovnanie prostriedkov OPČ v zákonoch

§ 39a) zákona č. 171/93 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov	§ 31 zákona č. 652/2004 Z. z. o orgánoch štátnej správy v colníctve a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov	§ 26 zákona č. 4/2001 Z. z. o Zbore väzenskej a justičnej stráže v znení neskorších predpisov
Sledovanie osôb a vecí	Sledovanie osôb a vecí	Sledovanie osôb a vecí
Využívanie osôb konajúcich v prospech	Využívanie osôb konajúcich v prospech	Využívanie osôb konajúcich v prospech
Nástrahová a zabezpečovacia technika	Nástrahová a zabezpečovacia technika	Nástrahová a zabezpečovacia technika
Krycie doklady	Krycie doklady	Krycie doklady
Kontrolovaná dodávka	Kontrolovaná dodávka	Kontrolovaná dodávka
Monitorovanie osôb a dopravných prostriedkov	Cezhraničné sledovanie osôb	
Kriminálne spravodajstvo, agent, legalizant		
Objekty a miesta používané pod legendou		
Predstieraný prevod vecí		

Zdroj: autor

Komparáciou prostriedkov OPČ v uvedených zákonoch je vidieť, že najobširnejšie sú prostriedky OPČ vymedzené v zákone o Policajnom zbore.

Prostriedky OPČ ako sledovanie osôb a vecí, kontrolovaná dodávka, nástrahová a zabezpečovacia technika a objekty a miesta používané pod legendou (v *texte nezvýraznené*) nie sú explicitne vymedzené v zákone č. 171/93 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov, pričom ich používanie je upravené v interných predpisoch ministerstva vnútra. Obdobne je tomu aj pri prostriedkoch OPČ v zákone č. 652/2004 Z. z. o orgánoch štátnej správy v colníctve a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, kde sledovanie osôb a vecí, cezhraničné sledovanie, kontrolovaná dodávka a nástrahová a zabezpečovacia technika (v *texte nezvýraznené*) nie sú v zákone definované. Prostriedky OPČ sledovanie osôb a vecí a nástrahová a zabezpečovacia technika tiež nie sú definované ani v zákone č. 4/2001 Z. z. o Zbore väzenskej a justičnej strážie v znení neskorších predpisov.

Skutočnosť, že v uvedených príslušných zákonoch sú definované a obsahovo charakterizované len niektoré prostriedky OPČ a použitie ďalších prostriedkov OPČ (sledovanie osôb a vecí, cezhraničné sledovanie, kontrolovaná dodávka, prostriedky nástrahovej a zabezpečovacej techniky, objekty a miesta používané pod legendou) je upravené „sekundárnou legislatívou“, väčšinou formou nariadení príslušných ministrov, je podľa viacerých právnych odborníkov nepostačujúce. Zásadným nedostatkom sa javí aj skutočnosť, že výkon OPČ a použitie prostriedkov OPČ podľa zákona č. 171/1993 Z. z., zákona č. 652/2004 Z. z. a zákona č. 4/2001 Z. z. nie je viazaný na súhlas zákonného sudcu, tak ako je to pri informačno-technických prostriedkoch v zákone č. 166/2003 Z. z. o ochrane súkromia pred neoprávneným použitím informačno-technických prostriedkov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o ochrane pred odpočúvaním), alebo ako je upravené v zákone č. 301/2005 Z. z. (Trestný poriadok).

Je otázne a polemické, či len samotný výpočet prostriedkov OPČ v zákonoch (zákon č. 171/1993 Z. z., zákon č. 652/2004 Z. z., zákon č. 4/2001 Z. z.) bez toho aby boli v nich presne obsahovo upravené je v súlade s článkom 13 ods. 2 Ústavy SR, podľa ktorého „medze základných práv a slobôd možno upraviť za podmienok ustanovených touto ústavou len zákonom“. **Vychádzajúc z týchto skutočností podľa názoru viacerých odborníkov bude do budúcnosti pravdepodobne nevyhnutné, aby sa všetky prostriedky OPČ formálno-právne a obsahovo definovali vo všeobecne záväznom právnom predpise – zákone.**

Podľa názorov odborníkov, s ktorými boli vykonané riadené rozhovory v rámci prieskumu¹⁷, je to možné riešiť viacerými spôsobmi:

- v spoločnom zákone pre trestné konanie,
- v samostatnom zákone o operatívno-pátracej činnosti,
- v spoločnom zákone o operatívnej a spravodajskej činnosti,
- v samostatnej časti (oddiely) príslušných zákonov (zákona o policajnom zbore, zákona o orgánoch štátnej správy v colníctve, zákona o zbore väzenskej a justičnej strážie).

¹⁷ Empirický výskum vykonaný v rámci dizertačnej práce JUDr. Igora Sidorjaka.

Diskusia akým z vyššie uvedených spôsobov sa OPČ a prostriedky OPČ formálno-právne upravia nie je uzavretá. Je aj otázne či sa odborná verejnosť dokáže zhodnúť na niektorom z riešení. Zároveň je potrebné uviesť, že súčasný „model“ právnej úpravy OPČ a prostriedkov OPČ vychádza ešte z právnej úpravy pred rokom 1989, kedy použitie prostriedkov OPČ sa realizovalo na základe utajovaných interných predpisov, pričom ich použitie nemalo oporu vo všeobecne záväzných predpisoch. Ponechať súčasné „status quo“ je aj z týchto dôvodov nepostačujúce a dlhodobu neudržateľné. Po roku 1989 bolo síce vykonaných množstvo legislatívnych zmien, ktoré je však možné považovať v tejto oblasti skôr za kozmetické ako systémové. Príkladom čiastkovej systémovej zmeny je právna úprava použitia informačno-technických prostriedkov na základe zákona č. 166/2003 Z. z. o ochrane súkromia pred neoprávneným použitím informačno-technických prostriedkov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o ochrane pred odpočúvaním). K systémovej zmene v úprave OPČ a prostriedkov OPČ v Slovenskej republike zatiaľ neprišlo.

Osobne sa domnievam, že právna úprava OPČ a prostriedkov OPČ by sa mohla riešiť analogicky ako to bolo pri právnej úprave požívania informačno-technických prostriedkov, teda samostatným zákonom, ktorý by upravil používanie OPČ a prostriedkov OPČ pre všetky ozbrojené zbory. Ako variantné riešenie je možná záväznosť tohto zákona na ozbrojené zbory okrem spravodajských služieb (policačný zbor, zbor väzenskej a justičnej správy, kriminálny úrad finančnej správy). Zároveň by v takejto novej právnej úprave bolo používanie OPČ a jednotlivých prostriedkov OPČ (s výnimkou niektorých, napríklad osôb konajúcich v prospech PZ) podmienené súhlasom zákonného sudcu, tak ako je to upravené v zákone č. 166/2003 z. z., resp. súhlasom prokurátora.

Popri tejto formálno-právnej zmene by bolo potrebné ustúpiť od používania termínu operatívno-pátracia činnosť a prostriedky operatívno-pátracej činnosti a nahradiť ich iným zodpovedajúcejším a výstižnejším pojmom. V tejto súvislosti je nevyhnutné opätovne konštatovať, že termín „operatívno-pátracia činnosť“ nezodpovedá potrebám policajnej praxe ako i jeho samotnému obsahu, t. j. nevyjadruje presne všetky **činnosti, ktoré sú zamerané na poznávanie kriminality**. V samotnom názve „preferuje“ jednu z činností pri poznávaní kriminality a to pátranie. Obdobne sa k tomuto problému vyjadrujú aj odborníci z oblasti teórie, ale aj praxe.

V novej právnej úprave by bolo žiadúce aj obsahovo nanovo zadefinovať pojem, ktorý by nahradil pojem OPČ. Konkrétna podoba pojmu a jeho obsahu by mala vziť na základe záverov diskusií širokej odbornej verejnosti tak, aby bolo rešpektované hľadisko nadčasovosti, jednoduchosti, zrozumiteľnosti, výstižnosti obsahu, systémovosti a v neposlednom rade súladnosti s pojmami používanými v iných krajinách Európskej únie. Právne úpravy väčšiny európskych štátov spravidla používajú pojem „intelligence“, resp. „criminal intelligence“.

Pri tvorbe novej právnej úpravy obsahu týchto činností je potrebné mať na zreteli, že účelom týchto činností (v súčasnosti označovaných ako OPČ) je vytváranie podmienok pre realizáciu trestného konania a zároveň, že je to aj poznávací činnosť, ktorá je založená na práci s informáciami a to na ich zbere, získavaní, hodnotení, ukladaní, triedení, analýze a využívaní (bližšie pozri 2. časť príspevku). Aj preto by v novej právnej úprave týchto činností, ktoré sú v prevažnej miere zamerané najmä na odhaľovanie trestných činov a ich páchatelov bolo

potrebné predefinovať aj obsah súčasných prostriedkov OPČ. Napríklad detailnejšie upraviť vymedzenie „osôb konajúcich v prospech“ ich možnou kategorizáciou. Upustiť od pojmu kriminálne spravodajstvo ako prostriedku OPČ, nakoľko vo väčšine krajín Európskej únie je ponímaný v širšom význame ako u nás a nechápu ho len ako prostriedok, ale ako súbor činností zameraných na poznávanie kriminality. Napríklad kriminálne spravodajstvo vo Veľkej Británii je predstaviteľmi Národného centra pre rozvoj činností polície (NCPE) chápané ako **systém činností policajných služieb od najnižších článkov až po najvyššie riadiace zložky polície, vrátane minimálnych požiadaviek na fungovanie systému a definovania základných informačných zdrojov**. Obdobné chápanie kriminálneho spravodajstva je aj predstaviteľmi Európskej únie a Europolu, ktorí vypracovali Európsky model kriminálneho spravodajstva (ECIM), ktorý mienia zaviesť do policajnej praxe vo všetkých krajinách Európskej únie. Európsky model kriminálneho spravodajstva je chápaný ako štandardizovaný systém práce s informáciami, zberom, spracovávaním, analyzovaním, s následným postupovaním a využívaním informácií. Informácia nie je majetkom policajta ktorý ju získal, ale Policajného zboru, ktorý od neho požaduje získanie tejto informácie a vytvára mu na jej získanie právne, organizačné a materiálne podmienky. Policajt je teda povinný túto informáciu odovzdať predpísaným spôsobom Policajnému zboru a ten s touto informáciou v zmysle platných právnych noriem efektívne nakladať.

Samotná informácia však nebude mať vo väčšine prípadov dostatočnú výpovednú hodnotu a v konečnom dôsledku môže činnosť Policajného zboru len spomaliť. Až súhrn všetkých relevantných informácií k danému trestnému činu, či kriminalite ako celku, a poznanie vzájomných vzťahov a vzťahov k iným relevantným objektom poslúži Policajnému zboru pri plnení jeho úloh. S prihliadnutím na dôležitosť takýchto informácií je potrebné ich tok, spracúvanie a využívanie riadiť a vytvoriť k tomu efektívny systém informačného manažmentu vrátane potrebných predpokladov organizačných, personálnych a materiálnych. Každá získaná informácia by mala prejsť procesom hodnotenia, triedenia, ukladania, zisťovania vzťahov k iným informáciám a objektom a poskytnutia pre potreby adresáta z Policajného zboru, vrátane ich interpretácie, čiže mala by prejsť analýzou.

Európsky model kriminálneho spravodajstva je de facto súbor činností, ktoré sú zamerané na odhaľovanie trestných činov a ich páchatelov a tiež ako „informačná podpora“ pri poznávaní trestnej činnosti. Nutnosťou je preto vytvoriť jasnú koncepciu informačného manažmentu v procese objasňovania, odhaľovania a dokumentovania trestnej činnosti. Je potrebné vybudovať efektívny zber informácií, informačných tokov, databáz informácií a rozvoj infraštruktúry kriminálnych a strategických analýz.

S predefinovaním niektorých prostriedkov bude v novom všeobecne záväznom právnom predpise zároveň potrebné rozšíriť diapazón prostriedkov o nové prostriedky a metódy získavania informácií. Je to nevyhnutné najmä z dôvodu, že v súčasnosti využívané prostriedky OPČ nedokážu adekvátne reagovať na nové formy a sofistikované spôsoby páchania kriminality, hlavne organizovanej kriminality, „kybernetickej kriminality“ a podobne. Zo strany akademickej odbornej verejnosti, ale aj odborníkov z policajnej praxe priebežne prichádzalo k parciálnym pokusom o zavedenie nových prostriedkov, avšak doposiaľ neboli legislatívne presadené. Vhodné by bolo doplniť novú právnu úpravu aj o podrobnú obsahovú charakteristiku prostriedkov a metód získavania informácií.

4 Analýza prístupu policajnej praxe k novému konceptu kriminálneho spravodajstva

Policajná prax v Slovenskej republike zúžila chápanie a zavedenie európskeho modelu do policajnej praxe len do oblasti informačného toku a koordinácie analytickej činnosti, ktorá bola zabezpečená vytvorením informačného systému ACHERON. Aj keď problémy pozavedení IS ACHERON do praxe v roku 2010 sa v oblasti analytickej činnosti a informačných tokov sčasti odstránili, stav v tejto oblasti je stále neuspokojivý a dlhodobo neudržateľný. V súčasnosti je v Policajnom zbore Slovenskej republiky informačný tok a analytická činnosť organizovaná autonómne, často krát v rámci jednotlivých služieb a útvarov, resp. úradov. Autonómne riadenie a organizácia analytickej činnosti mala za následok, že v Policajnom zbore si jednotlivé úrady a služby vytvorili vlastné informačné systémy a samostatné databázy, v ktorých sústreďujú informácie získané svojou činnosťou, vrátane operatívnych a spravodajských činností. Práve služby Policajného zboru, ktorých hlavnou úlohou je odhaľovanie a objasňovanie trestnej činnosti, ako Národná kriminálna agentúra a Úrad kriminálnej polície Prezídia Policajného zboru vrátane krajských a okresných odborov kriminálnej polície sa uberali a stále aj uberajú smerom vytvárania autonómnych informačných systémov. Tento prístup má za následok, že vybudované informačné systémy sú úzko zamerané na potreby danej služby, ktorá si ich vytvorila pre individuálny spôsob zberu, triedenia a distribúcie údajov potrebných pre vlastnú špecifickú činnosť. Takto prevádzkované informačné systémy nie sú navzájom kompatibilné, podliehajú individuálnemu spôsobu správy a majú za následok, že získať z nich informácie pre inú službu Policajného zboru je zložité a v niektorých prípadoch až nemožné. Tento stav často krát spôsobuje duplicitu vykonávaných činností a neumožňuje koordináciu operatívnych a spravodajských činností, vrátane analytických činností Policajného zboru. Existujúce autonómne analytické pracoviská na jednotlivých útvaroch a úradoch využívajú často krát rôzne softvérové nástroje, ktorých nekompatibilita neumožňuje automatické spracovanie celej šírky dostupných dát, čo má za následok množstvo manuálnej práce a zdĺhavé a nekomplexné výstupy. Prevádzkované samostatné a nekooperujúce informačné systémy neposkytujú požadovanú efektívnosť a komfort práce, dnes bežný a očakávaný od informačných systémov. Je možné konštatovať, že takáto koexistencia rôznych dátových systémov je neefektívna. Naznačené problémy v oblasti koordinácie operatívnej činnosti vykonávanej Policajným zborom, vrátane organizácie a riadenia analytických činností, do značnej miery odstránilo vybudovanie centrálného analytického pracoviska – Odboru riadenia kriminálnych analýz, ktoré má však pôsobnosť len na útvary spadajúce pod riadenie 1. viceprezidenta PZ. Doposiaľ sa nepodarilo vybudovať centrálné pracovisko pre celý Policajný zbor vrátane Národnej kriminálnej agentúry, ktoré by v konečnom dôsledku zefektívnilo činnosť Policajného zboru ako celku.

Doposiaľ prevládali a stále prevládajú partikulárne záujmy a je malá ochota jednotlivých útvarov vkladať relevantné operatívne, kriminálne a ďalšie informácie do centrálného informačného systému. Častokrát sa to odôvodňuje bezpečnostnými rizikami, možnosťami únikov citlivých informácií aj do kriminálneho prostredia. Stále existuje určitá vzájomná nedôvera jednotlivých služieb a na druhej strane „rivalita“ týchto služieb v oblasti výslednosti.

Policajná prax, ale aj súčasná právna úprava v Slovenskej republike chápe a vymedzuje kriminálne spravodajstvo ako prostriedok operatívno-pátracej činnosti využívaný

v súvislosti s použitím agenta, pričom na tomto úseku plnenie úloh zabezpečujú policajti – legalizanti pod trvalou legendou, dočasnou legendou alebo bez legendy. Kriminálne spravodajstvo je vykonávané len úzkym okruhom policajtov, ktorí sú zaradení na špecializovanom pracovisku – odbore špecializovaných činností Prezídia PZ. Z tohto dôvodu je v Slovenskej republike kriminálne spravodajstvo v policajnej praxi využívané len obmedzeným okruhom policajtov a jeho aplikácia je minimálna. Naopak v tzv. starých krajinách Európskej únie kriminálne spravodajstvo nechápu len ako prostriedok na zavedenie agenta do kriminálneho prostredia, ale ako súbor činností zameraných na poznávanie kriminality. Chápanie kriminálneho spravodajstva je v týchto krajinách oveľa širšie a preto je aj jeho využívanie v policajnej praxi oveľa významnejšie. Napríklad vo Veľkej Británii predstaviteľmi Národného centra pre rozvoj činností polície (NCPE) je kriminálne spravodajstvo chápané ako systém činností policajných služieb od najnižších článkov až po najvyššie riadiace zložky polície, vrátane minimálnych požiadaviek na fungovanie systému a definovania základných informačných zdrojov. Národné centrum pre rozvoj činností polície spracovalo metodiku „Národného modelu kriminálneho spravodajstva“, v ktorej tento model charakterizuje ako operatívne orientovaný prístup k policajnej praxi a označuje ho ako z informácií vychádzajúci praktický systém, ktorý je základom riadenia činností policajných a bezpečnostných zložiek. I z tohto vymedzenia je vidieť, že využívanie kriminálneho spravodajstva vo Veľkej Británii nie je viazané len na malý okruh policajtov – špecialistov, ale na široký okruh policajných a bezpečnostných služieb a je chápaný ako systém práce a riadenia. Obdobné chápanie kriminálneho spravodajstva je aj predstaviteľmi Európskej únie a Europolu, ktorí vypracovali ECIM a ktorý mienia zaviesť do policajnej praxe vo všetkých krajinách Európskej únie. ECIM chápu ako štandardizovaný systém práce s informáciami, s ich zberom, spracovávaním, analyzovaním a s ich využívaním v boji proti kriminalite. ECIM predstavuje de facto súbor činností, ktoré sú zamerané na odhaľovanie trestných činov a ich páchatelov a tiež ako „informačná podpora“ pri objasňovaní trestnej činnosti a kontrole kriminality.

Záver

Zodpovední riešitelia v rámci prvej etapy realizácie vedecko-výskumnej úlohy „Národný model kriminálneho spravodajstva“ – VYSK č. 231 riešenej na Akadémii PZ v Bratislave vykonali teoretický výskum vo vzťahu k objektu výskumu, v rámci ktorého analyzovali základné východiská súčasného poznania v oblasti teórie kriminalisticko-bezpečnostných činností, legislatívne východiská v oblasti operatívno-pátracej činnosti a kriminálneho spravodajstva a praxeologické východiská, pri ktorých analyzovali prístupy policajnej praxe k novému konceptu kriminálneho spravodajstva. Na základe výsledkov prvej etapy teoretického výskumu je možné formulovať nasledovné závery:

- Kriminálne spravodajstvo je systematická poznávací činnosť, ktorou sa na základe získaných, zozbieraných, ohodnotených a zanalyzovaných informácií súvisiacich s trestnou činnosťou a ich páchateloch prijímajú závery, ktoré sú poskytnuté orgánom činným v trestnom konaní k ďalšiemu procesnému konaniu.
- Kriminálne spravodajstvo je procesuálnou a cyklickou činnosťou, ktorá obsahovo vychádza z teórie odrazu a informačného cyklu, ktorého obsahom je získavanie indikátorov trestnej činnosti, zber a získavanie doplňujúcich informácií, hodnotenie

informácii a prijímanie logických záverov. Pri kriminálnom spravodajstve však nejde o ideálny informačný cyklus, nakoľko v určitom okamžiku môžu byť vykonávané naraz viaceré činnosti v rôznych etapách tohto procesu, pričom poznávanie sa môže vrátiť aj do predchádzajúcej etapy.

- Pri vykonávaní kriminálneho spravodajstva je potrebné dodržiavať celý rad princípov a zásad a to najmä: princíp ústavnosti, princíp zákonnosti resp. legality, princíp pacta sunt servanda, zásadu efektívnosti, primeranosti a vhodnosti použitia metód, foriem a prostriedkov, zásadu vzájomnej kooperácie, zásadu plánovitosti, zásadu objektívnosti a včasnosti (aktuálnosti), zásadu spravodajskej a operatívnej intuície a zásady erudície, zásadu utajenia resp. konšpirácie, zásadu nevyhnutnej znalosti (need to know).
- Súčasné právne vymedzenie kriminálneho spravodajstva v Slovenskej republike ako prostriedku operatívno-pátracej činnosti nezodpovedá požiadavkám policajnej praxe a je nekompatibilné s odporúčaniami Europolu o zavádzaní európskeho modelu kriminálneho spravodajstva.
- Policajná prax v Slovenskej republike zúžila chápanie a zavádzanie európskeho modelu kriminálneho spravodajstva do praxe len do oblasti informačného toku a koordinácie analytickej činnosti.
- V policajnej praxi v Slovenskej republike doposiaľ stále prevládajú partikulárne záujmy v oblasti spracovávania a uchovávania kriminálnych informácií a je malá ochota jednotlivých útvarov Policajného zboru vkladať relevantné kriminálne informácie a ďalšie informácie do centrálneho informačného systému, čo je základným predpokladom úspešného boja proti trestnej činnosti.
- Do budúcnosti je pravdepodobne nevyhnutné, aby sa kriminálne spravodajstvo, formálno-právne a obsahovo definovalo vo všeobecne záväznom právnom predpise – zákone. Konkrétne ako a v akom zákone bude odporúčené riešiteľmi vedecko-výskumnej úlohy po vykonaní empirickej časti výskumu.

Literatúra

HOLCR, K. *Logika, metodológia a metódy vedeckého poznania*. Bratislava: APZ, 1996. ISBN 80-88751-91-8.

HOLOMEK, J. a T. ŠIMANOVSKÁ. *Úvod do metodológie praktických vied: Policajné vedy ako vedy praktické*. Bratislava: Akadémia PZ v Bratislave, 2002. ISBN 80-8054-249-X.

FILÁK, A. a V. PORADA. Pojem, obsah a hlavní organizačne taktické formy policejnej bezpečnostní činnosti. *Policajná teória a prax*, 2006/4, Akadémia Policajného zboru v Bratislave. ISSN 1335-1370.

KOSTÍK, C. *Prognóza vývoja kriminality v SR do roku 2010*. Akadémia PZ v Bratislave, 2007. ISBN 978-80-8054-423-2.

KOHUTIAR, J. *Spravodajská etika*. www.absd.sk

KOUBOVÁ, E. Latentní kriminalita a její výzkumy na světě (Victim Sueveys). *Československá kriminalistika*, č. 4/1991. ISSN 0862-1969.

LÁTAL, I. Príznaková analýza a možnosti jejího užití v policejní praxi. *Kriminalistika*, 1996, roč. XXIX, č. 1. ISSN 1210-9150.

LISOŇ, M. Charakteristika operatívno-pátracej činnosti a spravodajskej činnosti. *Policajná teória a prax*, č. 1/2008. ISSN 1335-1370.

Nariadenie prezidenta PZ č. 13/2012 o analytickej činnosti v oblasti odhaľovania, objasňovania, dokumentovania a vyšetrovania trestnej činnosti.

Návrh Projektu zavedenia Európskeho modelu kriminálneho spravodajstva do PZ.

Návrh zákona o Úrade civilného spravodajstva a Vojenskom spravodajstve a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o štátnom spravodajstve a spravodajských službách), KM-OPVA-2015/001214.

NESNÍDAL, J. *Neodvratnosť trestného postihu a operatívne pátraciu činnosť*. Praha: Kriminalistický ústav VB, 1989.

NOVOTNÝ, O., J. ZAPLETAL a kol. *Kriminologie*. Praha: Eurolex Bohemia, 2001. ISBN 80-7357-026-2.

PORADA, V. a J. STRAUS. Kriminologická stopa. *Kriminalistika*, č. 3/1999. ISSN 1210-9150.

PJEŠČAK, J. a kol. *Základy kriminalistiky*. Praha: Naše vojsko, 1976.

STIERANKA, J. Odhaľovanie latentnej kriminality a zisťovanie jej páchatel'ov. In: *Právne aspekty činnosti polície v boji proti kriminalite v európskej dimenzii: zborník príspevkov z celoštátneho seminára s medzinárodnou účasťou, ktorý sa konal dňa 16. mája 2005*. Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2005. ISBN 80-8054-352-6.

STIERANKA, J. Odhaľovanie latentnej kriminality – súčasť operatívnych a spravodajských činností. In: *Stav a možnosti rozvoja operatívnych činností v Policajnóm zbore: zborník z medzinárodného teoreticko-praktického seminára konaného dňa 8. decembra 2005 na Akadémii Policajného zboru v Bratislave*. Katedra kriminálnej polície Akadémie PZ, 2005. ISBN 80-8054-370-4.

STIERANKA, J. *Základy spravodajskej činnosti*. Bratislava: Akadémia PZ v Bratislave, 2008. ISBN 978-80-8054-443-0.

ZRÚN, M. a L. ŘEHOŘOVÁ. *Úvod do zpravodajství*. Praha: Policejní akademie ČR, 2007. ISBN 978-80-7251-252-2.

Zákon č. 171/1993 Z. z., o Policajnóm zbore, v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 166/2003 Z. z., o ochrane súkromia pred neoprávneným použitím informačno-technických prostriedkov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o ochrane pred odpočúvaním).

Zákon č. 652/2004 Z. z., o orgánoch štátnej správy v colníctve a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 4/2001 Z. z., o Zbore väzenskej a justičnej stráže, v znení neskorších predpisov.

Trestní odpovědnost zastupitelů – aktuální otázky

Criminal Liability of the Local Elected Representatives of Municipalities

– Topical Issues

RENATA VESECKÁ¹

Abstrakt

Ve své článku se hodlám věnovat trestní odpovědnosti úředních osob především se zaměřením na členy zastupitelstev měst a obcí. Místní zvolení zástupci městských obcí patří stále častěji mezi osoby, které jsou podezřelé z trestného činu a trestně stíhány pro některé druhy trestných činů. Policejní orgány tyto osoby stíhají a jejich počet stále roste. Ve svém článku se pokusím odpovědět na otázku, zda skutečně dochází k častějšímu výskytu zločinu našimi volenými zástupci nebo zda tento trend může mít i jiné příčiny.

Klíčová slova

trestní odpovědnost zastupitelů obcí, zneužití pravomoci úřední osoby, porušení povinnosti při správě cizího majetku

Abstract

In my article I intend to the criminal liability of officials mainly focused on members of councils of towns and villages. The local elected Representatives of Municipalities are more often the persons who are suspecting of a criminal investigation or prosecution for certain types of crime. The police services are prosecuting this persons and their number continues to grow. I will focus on answering a question, if indeed, there is a more frequent occurrence of crime by our elected representatives, or whether this trend can have even other causes.

Key words

criminal liability of representatives of municipalities, abuse of powers of an official person, violation of obligations of trust

Úvod

Zákonodárci před nedávnem schválili návrh zákona, kterým se od 2. 9. 2017 změní zákon o obcích. Návrh zákona, který iniciovala skupina poslanců, má napravit podle nich vážný nedostatek dosavadní úpravy, kterým je aplikace § 38 odst. 1 zákona o obcích v praxi a který stanoví pravidla nakládání s majetkem obce. Podle poslanců je právní úprava příliš obecná a díky tomu se v posledních letech často stává, že se množí případy, kdy je

¹ JUDr. Renata Vesecká, Ph.D., Advokátní kancelář Kalcso/Vesecká/Kropáčová/Kalcsová, Balbínova 223/5, 120 00 Praha 2, e-mail: r.vesecka@kalcso-advokati.cz

z různých důvodů a často bezdůvodně kriminalizováno jednání starostů, zastupitelů nebo radních. Je ovšem otázkou, zda snaha poslanců nakonec nevyjde naprázdno. Je skutečně stávající právní úprava zákona o obcích nedostatečná? A z jakého důvodu je téma trestněprávní odpovědnosti stále aktuální a tolik zmiňované mezi laickou i odbornou veřejností?

Trestní odpovědnost zastupitelů – aktuální otázky

Na úvod je důležité říci, že počet stíhaných představitelů obcí se v posledních letech skutečně mnohonásobně zvýšil, ale je třeba také dodat, že z celkového počtu osob, působících v oblasti obecní samosprávy, se stále jedná o zlomek jedinců, vůči kterým orgány činné v trestním řízení každoročně zahajují trestní řízení. Vyjádřeno číselně, z 60 tisíc osob pohybujících se v obecní samosprávě, bylo podle veřejně dostupných zdrojů v letech 1995 až 2014 vedeno 75 trestních řízení proti 266 zastupitelům. Z dostupných údajů je ovšem patrný značný nárůst až od roku 2010, kdy bylo zaznamenáno pouze pět případů, zatímco v roce 2012 to bylo již 29 osob a v roce 2013 dokonce 78 osob, které čelily obvinění ze spáchání trestného činu. Nepatrně odlišné počty pak uvádí Stanovisko Unie obhájců č. 3/2015, které pracuje v období let 1995 až 2014 s počtem 43 pravomocně skončených věcí celkem se 100 zastupiteli. Kromě trendu, který dokládá zvýšený nápad trestních kauz z prostředí obecní samosprávy, je možná zajímavější číslo, odrážející úspěšnost orgánů činných v trestním řízení při trestním stíhání. Pokud vezmu statistiku Unie obhájců, pak lze uvést, že ze 100 zastupitelů bylo pouze 24 zastupitelů shledáno vinnými. Takové – ne příliš uspokojivé procento úspěšnosti policie a státních zástupců – zcela jistě naznačuje, že ačkoliv judikatura vyšších soudů dává od roku 2011 (Usnesení NS, sp. zn. 5 Tdo 848/2010) zástupcům obecní samosprávy alespoň základní právní jistotu, že nebudou za své jednání při dodržování určitých podmínek trestně stíhány, praxe orgánů činných v trestním řízení tomu neodpovídá (podrobněji o judikátu v textu dále).

Měřítko ekonomické výhodnosti

Chápu poslaneckou iniciativu poslanců, platná právní úprava má své mezery a jako obhájkyň se s nimi pravidelně setkávám. Nedostatky právní úpravy se snadno mohou stát nástrojem politického boje a někteří starostové, radní nebo zastupitelé se tak ocitají v pozici snadných terčů pro politickou konkurenci. O dění na obcích se pak rázem začnou zajímat média a téma na řadu měsíců či let je na světě. Problémem právní úpravy zákona č. 128/2000 Sb. je měřítko „ekonomické výhodnosti“, prostřednictvím něhož právní úprava vykládá pojem „nakládání s majetkem“ příliš úzce a tento přístup nutí komunální politiky přijímat rozhodnutí, která se sice mohou na první pohled zdát ekonomicky výhodná, ale v dlouhodobém horizontu jsou nezřídká v rozporu se zájmy obyvatel, v opačném případě se totiž vystavují riziku trestního či civilního postihu. Ustanovení § 38 odst. 1 zákona o obcích doslova uvádí: *„Majetek obce musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákona vymezené působnosti. Obec je povinna pečovat o zachování a rozvoj svého majetku.“* S ustanovením § 38 souvisí pak také § 39 odst. 2

zákona č. 128/2000 Sb., který uvádí: „Při úplatném převodu majetku se cena sjednává zpravidla ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá, nejde-li o cenu regulovanou státem. Odchylka od ceny obvyklé musí být zdůvodněna.“

Obecnost uvedených ustanovení je zřejmá, byť možnost odchýlit se od ceny za určitých okolností zákon umožňuje. Snaha poslanců v případě zmíněné novely zákona o obcích zpřesnit definici nakládání s majetkem a umožnit výslovně v případě nakládání s majetkem zohlednit také jiný, legitimní cíl, často možná prospěšnější pro občany dané obce, se jeví jako logická a rozumná. Zvolená formulace v ustanovení § 38 odst. 1 zákona o obcích, která doslova říká, že „porušením povinností stanovených ve větě první a druhé není takové nakládání s majetkem obce, které sleduje jiný důležitý zájem obce, který je řádně odůvodněn“, pak sice zmenšuje význam toliko diskutovaného kritéria „ekonomické výhodnosti“, nicméně stále zůstává ve značně obecné formě a lze se pouze domnívat, zda a do jaké míry jej při prověřování okolností odůvodňujících spáchání trestného činu vyloží v konkrétním případě policejní orgán či státní zástupce.

Jakých trestných činů se může starosta dopustit?

Samotné kritérium ekonomické výhodnosti, v důsledku jehož porušení často policejní orgány zcela nesprávně zahajují trestní stíhání, nestačí k tomu, aby bylo u zastupitele shledáno porušení zákona. Pokud si položíme otázku, jaké trestné činy nejčastěji páchají reprezentanti obecní samosprávy, tak se jedná o trestný čin zneužití pravomoci úřední osoby (§ 329 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník) a trestný čin porušení povinnosti při správě cizího majetku (§ 220 trestního zákoníku). V prvním případě se jedná o úmyslné jednání, které zastupitel páchá jako úřední osoba, nezákonného jednání se dopouští, pokud vykonává svou pravomoc způsobem odporujícím jinému právnímu předpisu, nebo překročí svou pravomoc, nebo nesplní povinnost vyplývající z jeho pravomoci. To vše v úmyslu způsobit jinému škodu nebo jinou závažnou újmu anebo opatřit sobě nebo jinému neoprávněný prospěch. Ve druhém případě se zastupitel může dopustit porušení povinnosti při správě cizího majetku, pokud poruší podle zákona mu uloženou nebo smluvně převzatou povinnost opatrovat nebo spravovat cizí majetek, a tím jinému způsobí škodu nikoli malou. V tomto případě se sice jedná také o úmyslný trestný čin, který musí být prokázán, ale zde je rozdílem skutečnost, že postačí porušení i smluvně převzaté povinnosti. Navíc u tohoto trestného činu se v trestním zákoníku objevuje i nedbalostní forma a podle § 221 tr. zákoníku platí, že trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku se dopustí také ten, „kdo z hrubé nedbalosti poruší podle zákona mu uloženou nebo smluvně převzatou důležitou povinnost při opatrování nebo správě cizího majetku, a tím jinému způsobí značnou škodu.“

Popisované dokládá, že větší riziko zneužití ze strany orgánů činných v trestním řízení lze spatřovat v případě trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku, u něhož policejním orgánům nejenže postačí odpovědnost ze smluvně převzaté povinnosti, ale policejní orgány nemusí vždy prokazovat úmysl. Konkrétní příklady z praxe, které svědčí o neprokázání viny, pak mohou poukazovat na to, že trvají pochybnosti nad tím, zda orgány činné v trestním řízení skutečně důsledně při prověřování okolností nasvědčujících spáchání trestného činu zkoumají okolnosti dané trestní věcí.

V případě trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku je také třeba rozlišovat mezi subjekty (pachatelí). To znamená, zda se porušení správy cizího majetku dopouští např. jednatel obchodní společnosti, který má postupovat s péčí řádného hospodáře nejen podle občanského, ale rovněž obchodního práva, nebo zda se dopouští téhož trestného činu představitel obce, u kterého je třeba nad shora uvedené též hodnotit, jestli konkrétní zastupitel postupoval také v souladu se zákonem o obcích, tzn. v zájmu obce a jejích občanů (viz výše kritérium „ekonomické (ne)výhodnosti“). Spíše než změnou zákona o obcích je tak podle mého názoru na místě zabývat se změnou formulace skutkových podstat uvedených trestných činů.

Co říká soudní judikatura?

Soudní judikatura je bohužel značně nevyzpytatelná a v minulosti Nejvyšší soud vícekrát judikoval problematiku trestné činnosti zastupitelů dle mého názoru ne zcela přiléhavým způsobem, který by odpovídal navzájem různorodým praktickým příkladům. Příkladem nešťastného rozhodnutí je například usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 5 Tdo 827/2012, které zavedlo „princip individuální odpovědnosti za kolektiv“. Ačkoliv se může zdát, že platí základní zásada, že existuje pouze individuální trestněprávní odpovědnost, pak praxe v některých trestních věcech spíše poukazuje na opak. Do rozhodné doby orgány činné v trestním řízení aplikovaly praxi neexistence kolektivní odpovědnosti, tzn., pokud o nějaké záležitosti rozhodne kolektivní orgán, v tomto případě např. zastupitelstvo obce, jednotlivec, který se hlasováním podílel na takovém rozhodnutí, nemůže být za takové jednání odpovědný. Praktickým důsledkem tohoto rozhodnutí se pak v minulosti staly konkrétní případy trestního stíhání celých zastupitelstev, ve smyslu jednotlivců jako členů zastupitelského sboru, které mnohdy po letech vleklých soudních sporů skončily zproštěním obžaloby či zastavením trestního stíhání.

Již v roce 2011 ale Nejvyšší soud judikoval problematiku pro starosty a zastupitele příznivější a pod rozhodnutím sp. zn. 5 Tdo 848/2010 by měla být dána zastupitelům jistota, že pokud budou při výkonu své funkce postupovat s péčí řádného hospodáře, svědomitě a čestně, neměli by se trestního stíhání obávat. Judikát doslova uvádí: „Jestliže laické osoby se spolehnou na informace advokáta, jako osoby práva znalé, aniž by měly nějaké věrohodné signály, z nichž by mohly dovodit nesprávnost takových informací, nelze u nich zpravidla dovodit úmyslné zavinění ve vztahu k vzniku tvrzené škody na podkladě jejich jednání v právním smyslu.“ Praxe však naznačuje opomíjení tohoto stanoviska.

Závěr

Povede novela ke změně v pohledu OČTŘ? Ani přes výše uvedené nejsem přesvědčena o tom, že přijatá právní úprava zákona o obcích (novela č. 257/2017), která 2. 9. 2017 vešla v účinnost, povede v praxi ke změně výkladu stran orgánů činných v trestním řízení. Praxe jednoznačně dosvědčuje, že dochází k nadužívání trestního práva a kriminalizování jednání netrestního charakteru. Koneckonců procentuálně Unie obhájců uvádí, že 58 %

trestních řízení, která již byla pravomocně ukončena, byla ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím a nesprávným úředním postupem, vedena nezákonně. Příkladů trestních řízení končících zprošťujícími rozsudky a nenávratnými zásahy do života jednotlivců není tedy rozhodně málo. Z těch mediálně známějších došlo ke zproštění viny u řady starostů různých obcí a měst po celé ČR. Namátkou mě napadá trestní věci představitelů Českého Krumlova, Přerova, Vsetína, Lipna n. Vltavou, Ústí nad Labem, Aše, Hajan, Náchoda, Prahy, Jaroměře a dalších.

Dalším problémem tedy není jen skutečnost špatného výkladu skutkových podstat trestných činů v kontextu všech speciálních právních norem, nebo že orgány činné v trestním řízení v zásadě nemusí respektovat judikaturu vyšších soudů, ale i to, že za svoji nedůslednost a pochybení nejsou v zásadě odpovědní. Zákon žádným způsobem nezakotvuje odpovědnost policejního orgánu za průtahy v řízení, procesní pochybení či vedení nezákonných trestních stíhání. V případě takovýchto pochybení se často zaštiťují dozorem státního zastupitelství a zcela opomíjejí to, že jsou sice orgánem procesně závislým, avšak nesou samostatnou odpovědnost za vyšetřování. Novela, kterou schválil Senát, tak byla jakýmsi logickým (politickým) vyústěním vyhodnocených možných rizik spojených s výkonem funkce v zastupitelstvu nebo radě obce. V této souvislosti mě napadá výrok předsedy Ústavního soudu ČR Pavla Rychetského, který v roce 2015 pro Hospodářské noviny použil při hodnocení aktivity státních zástupců pojem „odborná nezpůsobilost“. Pokud orgány činné v trestním řízení nebudou vést v patrnosti judikaturu v komplexním měřítku již v raných fázích trestního řízení, nebudou dostatečně zvažovat zásadu subsidiarity trestní represe, pak na shora uvedené statistice nic nezmění ani novela zákona o obcích.

Literatura

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

Rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 5 Tdo 827/2012.

Rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 5 Tdo 848/2010.

Stanovisko Unie obhájců ČR č. 3/2015, online na <http://www.uocr.cz/stanovisko-unie-obhajcu-cr-c-32015-k-trestnimu-stihanizastupitelu-mest-a-obci/>

Trestní politika jako součást bezpečnostní politiky (bezpečnostní strategie ČR): nové vize de lege ferenda bezpečnostní vědy

Penalties Policy as Part of the Security Policy (the CR's Security Strategy): New Vision of Lege Ferenda Safety Sciences

VLADIMÍR ZOUBEK¹

Abstrakt

Naše společnost a naše západní civilizace vycházející z ochrany principů svobody, rovnosti před zákonem a Bohem, legitimacy a legality, právního státu, spravedlnosti, tolerance a sekularity je stále více (v oblasti vnitřního pořádku a bezpečnosti) konfrontována s externími – z globalizace vyplývajícími – vlivy a bezpečnostními riziky. Postmoderní a postfaktická krize hodnot klade na orgány činné v trestním řízení a další elementy bezpečnostní komunity nové výzvy s potřebou vědecké vize ekvilibria mezi omezením svobody ve jménu ochrany základních práv. Právní věda, trestní politika, bezpečnostní věda i politika se tím musí do budoucna intenzivněji zabývat.

Klíčová slova

bezpečnostní věda, právní věda, globalizace, trestní politika, právní axiologie západu a oběti korektnosti

Abstract

Our society and our Western civilization based on the protection of the principles of freedom, equality before the law and God, legitimacy and legality, the rule of law, justice, tolerance, and secularity are more and more confronted (in the area of internal order and safety) with external impacts and security risks arising from globalization. The post-modern and post-fact crisis of values places new challenges on law enforcement bodies and other elements of the security community with the need for a scientific vision of the equilibrium between restriction of freedom in the name of the protection of fundamental rights. Legal science, criminal policy, security science, and politics must be dealt with more intensively in the future.

Key words

security science, law science, globalization, criminal policy, legal axiology of the west and sacrifices of correctness

¹ doc. JUDr. Vladimír Zoubek, CSc., LL.M., MBA, Vysoká škola finanční a správní, Fakulta právních a správních studií, Katedra evropského a ústavního práva, e-mail: vladimir.zoubek@mail.vsfs.cz

1 Právní věda, bezpečnostní věda, bezpečnostní politika (strategie), bezpečnostní doktrína, trestní politika – metodologický standard teoretického popisu bez sofistikované vize?

Při četbě a analýze postulátů autorů (ve středoevropském prostoru) konstituování bezpečnostní vědy prof. Porady a prof. Holcra (PORADA, Viktor a Květoň HOLCR et al. Policejní vědy. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, 343 s., ISBN 978-80-7380-314-8, a další monografie) a bezpečnostní doktríny ČR (ZOUBEK, Vladimír. Postmoderní problémy lidských práv a globální bezpečnosti. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, 464 s., ISBN 978-80-86473-75-9, a další monografie) si lze dobově udělat sofistikovanou představu o nemožnosti stoprocentní bezpečnosti pro občany nejen našeho státu, ale ani pro evropský démos. Proč?

Protože „bezpečnostní věda“ byla a bude definována toliko „vědci akademické sféry“. Protože „policejní vědy“ jsou toliko „profilací a transferem teorie do praxe a zpět“. Protože „bezpečnostní doktrína“ je doménou „bezpečnostních poradců“ s výsledkem aktualizace „bezpečnostní strategie ČR“. A „bezpečnostní a trestní politika“ je doménou politiků v legislativní a exekutivní oblasti aktů (normativních i interních), ale zvláště aktů aplikace práva, včetně interpretace subjekty soudní moci v mezích konstitucionalistiky.

Tyto notoriety byly mnohokrát artikulovány na mezinárodních setkáních odborníků, v povinné literatuře monografické vysokoškolských institucí a je středobodem vědeckých analýz a reálné politiky vnitřní i mezinárodní v mezích demokraticismu, ochlokracie (ev. mediokracie) a oligarchizace. A průnik legitimacy a legality je nejistý.

2 Oběti globalizace

V rámci postmoderní, postindustriální (tj. informační) společnosti globalizujícího se světa a objektivní reality jsme všichni my, „evropský démos“, obětí (buď **dobrovolně**, či **nedobrovolně**) toho, co se dnes již stává apodiktickou frází a polysémem, tj. *globalizmu ve všech sférách lidské existence*:

- Jako první oběť spatřujeme nejen „**Mc Donaldizaci**“ vědy v její úzkoprse byrokratické čárkománii, neb je to opět restrukturalizace finančních prostředků na výzkum a rozvoj, resp. je to opět extenze informační společnosti pro úzký kruh nejvzdělanějších. Negativní konotací je pak hrozba mediokracie a *contrario* ochlokracie.
- Ona „Mc Donaldizace“ je i v oblasti **obecného duševního a tělesného zdraví**. Nejsme farmáři, ale jsme závislí na řetězcích marketů zboží, které, aby bylo levnější, je stále **méně** zdravé, **náhražkovitě** přesolené, **vzbuzující** stress, obezitu a civilizační choroby.
- Všichni jsme – více méně – **obětí závislosti**: workholismu, nealkoholové (lékové) a alkoholové toxikomanie, patologického gamblerství atd., ovlivňování reklamou všeho druhu, která rozežírá tradiční hodnoty a formuje nové umělé hodnoty dle **zákona zisku**. O tom zde nechci mluvit – to je samostatná kapitola.

- **Narůstá problém „Clash of Civilizations“:** Z deklarované vize apologeta liberalismu F. Fukujamy **Konce dějin a posledního člověka** zbyly trosky. Z mlhy se vynořují znepokojivé symptomy **ekonomické stagnace a finančního krachu euroatlantické civilizace svobodného světa** se stále sofistikovanějšími fintami mezinárodního zločinu a korupce elit, neschopností zastavit násilí a **skrytou chudobu ducha**, globální xenofobii. Naděje se nenaplnily, zbrojení a napětí neustává, spíše naopak. **Bohatí stále více bohatnou, chudí chudnou**, což platí jak v národních státech, tak i globálně. **Mizí střední třída jako základna demokracie. Nelegitimní a nekontrolovatelné elity rozhodují o všem.** Neprůhledný, netransparentní, elitní, nelegitimní globální klub plutokratů, oligarchů, mediokratů a militantů stále více ovládá nejen objektivní, ale i virtuální realitu. Elity rozhodují o všem.

Volby jsou stále formálnější a účast voličů mizivější. Postmoderní duchovní a *vědecká skepse v právo vědě a státovědě realisticky popisuje krizi západního myšlení, civilizačního myšlení*, které je **v kontrastu se sílícím multikulturálním tlakem** islámu, Středu světa (čínským konfucionalismem), hindskou kastovní společností a dalších vnějších vlivů multikulturálního světa. **V boji o duchovní a materiální dominanci a nadvládu není jednoznačného vítěze: absentuje jednomyslně přijímaný legitimní subjekt globálního řízení.** Není světový stát, není světové právo, není globální řád mezinárodní (vyjma mezinárodního práva, ale bez světového čteníka, který by vymáhal a interpretoval normy mezinárodního práva). **Clash of Civilizations** je pochmurná vize Samuela Huntingtona, která se **může i nemusí** naplnit při prosazování univerzalizmu základních práv a svobod, jasnaturálního charakteru lidských práv a eliminaci neprůhledné moci nadnárodních ekonomických a finančních elit.

3 Oběti náboženské

Oběť je základní fenomén světových náboženství vedoucí ke spáse. Připomenu jen v naší euroatlantické civilizaci (která je intelektuálně fixována filozofickými kategoriemi aristotelismu, křesťanství a právními principy římského práva) známý **novozákonní příběh** božího syna *Ježíše Krista z Nazaretu*.

Pro **širší nahléd** lze upozornit na **Sanáthanu Dharmu**, např. báseň Bhagavad Gíty, která je známa Západu z dob britské kolonizace Indie.

Dovolte mě citovat Krišnu ve třetí části Bhagavad Gíty:

- „(9) Tento svět věží v poutech činů, s výjimkou činů konaných kvůli oběti. Za tím účelem konej činy prost ulpívání, Ardžuno.
- (10) **Když pán tvorstva kdysi stvořil lidi spolu s obětí, pravil: Tou se rozmnožujete, ona ať je vám krávou plnící všechna přání.**
- (11) Tou obětí podporujte bohy a bohové nechť podporují vás. Vzájemně se takto podporujíc, dosáhnete nejvyššího dobra.
- (12) Neboť bohové, podpoření obětí, vám dají žádané požitky. Kdo požívá jejich darů, aniž jim je splácí, je věru zloděj.

- (13) Dobří lidé, kteří pojídají zbytky po oběti, jsou zproštěni všech vin, avšak lidé špatní, kteří vaří pouze pro sebe, požívají zlo.
- (14) Tvorové povstávají z potravy, potrava z deště, déšť vzniká z oběti, oběť má původ v činu.
- (15) Věz, že čin vzniká z brahmy a brahma vzniká z nehynoucího; proto všudypřítomné brahma trvale spočívá v oběti.
- (16) **Kdo zde (na tomto světě) nenásleduje otáčky kola**, které bylo takto uvedeno do pohybu, ten je bídný, libuje si ve smyslovosti a **žije marně**, synu Prthy.
- (21) Cokoli koná **nejlepší člověk**, konají i ostatní lidé. **Mírou, kterou on stanoví, se řídí celý svět.**
- (22) Není ve třech světech nic, co bych měl vykonat, synu Prthy, nic nedosaženého, čeho bych měl dosáhnout, a přesto setrvávám v činnosti.
- (23) Kdybych totiž i nadále neúnavně nesetřával v činnosti, lidé by, synu Prthy, všude následovali v mých šlépějích.
- (24) Kdybych nekonal činy, tyto světy by zanikly, stal bych se původcem zmatku a zahubil bych tyto lidi.
- (25) Jako jednají nevědomí ulpívající na činech, Bharatovče, měl by moudrý jednat bez ulpívání, hledě přispět **k zachování světa.**"

Obdobnou konstrukci – zejména ve vztahu ke džihádu – prezentuje též **Korán**, a to na mnoha místech.

4 Válečné oběti minulé a budoucí

Oběť se vyžaduje od občanů státu i v době **mimořádných ústavních stavů**, a to v případě, kdy lidská a občanská práva jsou dočasně omezena.

Bránit socialistickou **vlast** bylo vrcholnou ústavní povinností za starého režimu: za existence socialistického Československa (Československé socialistické republiky). V Ústavě ČSSR, čl. 37, odst. 1 se deklarovalo: „Vrcholnou povinností a věcí cti každého občana je obrana vlasti a jejího socialistického zřízení.“

Tato přímá **ústavní** povinnost je novou ústavou zrušena, nicméně branná povinnost **ze zákona není zrušena** (a to je ta oběť vůči peciválům a pacifistům, zvláště když v kontextu vzájemné obrany Organizace severoatlantické smlouvy, NATO, Samuel Huntington hovoří o „mlhavosti“ nastávajících příznaků čtvrté světové války).

5 Negativní liberální doktrína: problém legální sebevraždy morality (jako další oběť)

Úkolem *právního řádu* nemůže být prosazovat právně všechno, co je mravní norma. **Kdyby právo zakazovalo všechno nemravné a předepisovalo všechno mravné, dovedlo by sebe samo ad absurdum.** Pak už by nebylo prosaditelné. Na druhé straně z toho, že určité jednání je právně dovolené, nikterak neplyne, že je proto také dovolené mravně-morálně. Existuje celá škála legálních, negativních, amorálních, zavrženíhodných a protispolečenských činů, které nejsou momentálně kriminalizovány.

Podle čl. 2, odst. 3 Listiny platí **Quae lex non prohibet, debent permisa videri**, „každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá“. Jde o poněkud výstižnější formulaci principu liberální **právní doktríny** „*co není zakázáno zákonem, je dovoleno*“, kdy **ad absurdum je právní řád jen sumou zákazů a příkazů a „vše ostatní je svoboda“**.

Ovšem *Non omne quod licet honestum est*. Ne vše, co je dovolené, je také morální a čestné.

Mravnost a právo patří k různým rovinám, jsou ve vzájemném vztahu a navzájem se ovlivňují. Existuje **právotvorná síla mravnosti** určité společnosti a právě tak **mravotvorná síla práva**.

Zdá se, že jsou nesprávné dvě extrémní tendence. Jedna by chtěla, aby všechno, co je mravné, bylo také zakotveno právně. Druhá by chtěla právo „odkriminalizovat“, aby už nezakazovalo téměř nic nemravného. Tradice připisovala zákonodárci úlohu, aby bral v úvahu mravní situaci společnosti tak, aby právo přispívalo k jejímu (rozumnému) zlepšení. Obtížnou a velmi diskutovanou otázkou je, do jaké míry je to možné v „pluralistické“ společnosti. Ovšem **zakazující demokratický právní stát nemá apriorní „absolutní autoritu“**. Jak uvádí čl. 2 odst. 1 Listiny, „stát je založen na demokratických hodnotách a nesmí se vázat ani na výlučnou ideologii, ani na náboženské vyznání“. *Zákonodárce tedy nemůže zdůvodňovat zákon jinou autoritou či doktrínou světskou či religiózní, neboť – v souladu s vládou práva a principem ústavnosti – jeho jedinou autoritou je ústava*, která ho k něčemu zmocňuje, něco mu ukládá a něco odnímá jeho pravomoci. Ústava není ovšem pro zákonodárce relativní, či je „relativní“ jen v těch částech, které se nedotýkají „podstatných záležitostí demokratického státu“, jež nemohou být změněny.

Tím byla státu odňata pravomoc autoritativně formovat, přetvářet či diktovat vnitřní svět občanů, jejich svědomí, přesvědčení, estetickou orientaci, předměty úcty a víry atd. V duchovní a morální sféře je stát neutrální a „relativistický“. Tato neutralita (liberalnost) státu je podepřena apolitičností státní správy a nezávislostí soudců. **Stát** nemůže z ideologických a obdobných důvodů nikoho ani diskriminovat, ani privilegiovat. **Je povinen tolerovat veškeré jednání, jež zůstává v rámci ústavního práva.** Čili *liberální právní stát se netváří, že je morální, je jen „ústavní“*.

Onu chybějící „západní“ moralitu (spravedlnost) nutno primárně hledat v principech římského práva:

„**Neminem laedere.**“ Nikomu neškodit. Tato zásada znamená, že každý se má chovat tak, aby nenarušil práva jiného (aby nikomu nepůsobil újmu); v římském právu byla považována za jednu ze tří základních složek spravedlnosti. S touto zásadou myšlenkově souvisí zásada **Aequum est neminem cum alterius detrimento fieri locupletiore** (je spravedlivé neobohacovat se na úkor jiného).

„**Suum cuique tribuere**“ nebo zkráceně „**Suum cuique**“. Dát každému, což jeho jest, resp. ve zkrácené formě, každému, co jeho jest. Tato zásada tvořila v římském právu další základní složku spravedlnosti. (Třetí její složkou byla zásada **Honeste vivere**, tj. počestně žít, která ale není zásadou právní a do pojmu spravedlnosti nepatří.)

6 Oběti zločinnosti

Historicky permanentní válka mezi „zlým“ zločinem (pachatelem) a „hodnou“ obětí (poškozeným) na poli kriminality (vnitřní války mezi klany, skupinami či jedinci od počátku lidstva) vyplývá v podstatě z principu **lex talionis**, sahající do Starého zákona: **Oculum pro oculo et dentem pro dente** (oko za oko, zub za zub), což je **primitivní retributivní spravedlnost ohrožující monopol státu**, který v různých souvislostech v konotacích od dob Chammurabiho zákoníku zasahoval právně do procesu řádu a prvního pořádku.

7 Oběť demokracie a liberalizace

Po pádu tzv. „komunismu“ mnozí lidé idealisticky očekávali, že *opadne nejen napětí ve světě, ale že nastane rychlý růst životní úrovně*: závody ve zbrojení (zdůvodňované vzájemným ohrožením obou protikladných táborů) mohly přece konečně ustát. Navíc se otevřely nové ekonomické trhy.

Brzy se však ukázalo, že náklady na zbrojení letí paradoxně vzhůru, a **ekonomika v mnoha oblastech zabředává do deprese** a pocit globální bezpečnosti mizí.

Dominantní otázkou „globalizace“ jest, zda *„vítězný kapitalismus není na stejné cestě jako nedávno zhroutilý komunistický sen“*.

Kapitalismus se vyvíjel dlouhou dobu v jakési nechtěné symbióze s konkurenčním „komunismem“, s jehož krachem ztratil nejen alternativu-hybatele, ale i korigující složku, neboť paradoxně právě v boji s ním se volky-nevolky humanizoval.

Podobně radikální úvahu nastínil i anglický politolog Timothy Garton Ash. Mluví o *strukturální krizi liberálně demokratického kapitalismu*, který teď musí své přednosti – tvář v tvář např. *čínskému modelu* – prokázat bez ideologické kamufláže, což se mu zatím nedaří. I světově uznávaný ekonom Nouriel Roubini (mezi prvními upozorňoval na možná rizika globální finanční krize) varoval před úskálími *„sebedestrukce“ kapitalismu*. Marx měl

dle Roubiniho kus pravdy, když to před 150 lety předvídal (i když se zmylil v prognóze), že socialismus přinese lepší výsledky.

Nebezpečí hrozí zejména kvůli **sílicím vnitřním rozporům systému**. Ten kromě **ohromného bohatství plodí i rostoucí chudobu**. Aby tržní ekonomika dobře fungovala, je podle Roubiniho třeba opustit jak anglosaský model „laissez faire“, který odmítá zásahy státu do ekonomiky, tak i *superštědrý evropský sociální stát*.

Problém však netkví pouze v **neupřesněném dalším postupu**, nýbrž i v jakémsi **ideologickém vakuu** (připomínajícím i naši politickou scénu, která místo slibovaného „odideologizování“ zabředla do anachronického „antikomunismu“ bez výraznější vize do budoucnosti).

Proti čemu vlastně bojujeme dnes? Nikdo to nemůže s jistotou říci. Ale pokud se tento kapitalismus nedokáže zreformovat sám, nastoupí nějaké autoritativní hnutí, jež vyplní uprázdněný prostor po komunismu a ultranacionalismu, přičemž půjde o hnutí protidemokratické – ať již otevřené, či skryté. Tento fenomén pracovně nazývám „očekávání nového Antikrista“, či nástup „nové“ oligarchie.

Znepokojivá úvaha navozuje varovnou historickou paralelu z doby před první světovou válkou, kdy byl svět v podobné situaci. Horečné zbrojení omlouvané zeměmi Dohody i Trojspolku jako obranné se snadno vymklo kontrole a ke světové katastrofě pak stačily naprosto banální záminky. Výsledkem byla *destrukce Evropy a ztráta jejího velmocenského postavení*.

Je však otázka, zda **Spojené státy**, které pak dominantní roli převzaly, nyní usilují pouze o šíření *liberální demokracie a nastolení otevřeného mezinárodního pořádku*, jak rád zdůrazňuje profesor Francis Fukuyama, anebo zda pod tlakem průmyslových a zbrojních lobby obezřetně prosazují podobné cíle ve svých *zájmových sférách*.

Jenže i Fukuyama už ve své poslední knize **Původ politického řádu** nakonec připustil, že „*liberální demokracie možná nevydrží věčně*“.

Tyto úvahy budí nejen nadměrné zbrojení Spojených států a kontroverzní války, ale i účelově obrácená kritéria a pojmy.

Například z *džihádistů*, tedy bojovníků za mír v sovětsko-afghánské válce, jež Ronald Reagan některé osobně vyznamenal, se zanedlouho, už v konfliktu s USA, stali *teroristé*, ač jde často o tytéž skupiny mudžahedínů, které Američané sami vyzbrojili.

Pád komunismu vyvolal přehnaná očekávání i na středoevropské politické scéně. Argument, že všechny problémy jsou pouze důsledkem neschopnosti zdiskreditovaného režimu, vedl v řadě případů k jejich recidivě (viz zejména snaha o „převálcování“ opozice a oponentů), tedy *prosazování autoritářských prvků vládnutí, stejně jako bezhlavé zadlužování či neřešení problémů romské menšiny*.

To vše je pak vodou na mlýn různým extremistickým hnutím a jejich exponentům, infiltrujícím i do institucí, které mají proti krajním projevům bojovat. Průzkumy pak

dokládají *skepsi a apatii většiny národa, ohromeného nestydatou korupcí prolezlou až do nejvyšších pater.*

Politiku rozežirají korupce, nepotismus a klientelismus. Nabývají systémové podoby a vedou **k privatizaci veřejné moci politicko-ekonomickými mafiemi** v pozadí. V rámci této *klientelistické demokracie* je pak řešení vzrůstajících finančních a hospodářských potíží nad síly vlád.

Sociologové – například Jan Keller ve své knize **Tři sociální světy** – poukazují na další neblahý trend, na **prudce narůstající nerovnost mezi lidmi**. Keller v této souvislosti hovoří o tom, že termín nerovnost nedostatečně vystihuje míru tohoto fenoménu, a místo toho navrhuje termín **nesouměřitelnost**. Ve společnosti vedle ostatních občanů – střední a nižší třídy – žije elitní skupina občanů, které se nemůže dotknout to, co se ve společnosti děje, neboť astronomické příjmy jí umožňují žít v jiném světě. Oč větší je tato nesouměřitelnost, o to víc narůstá počet lidí na okraji. Tento **feudální rys** soudobé společnosti je frustrujícím výsledkem postupné deregulace a privatizace státních institucí a veřejných služeb v rámci neoliberální politiky posledních tří dekad.

Souběžně působí historicky bezprecedentní nástup Číny. Komunisticko-kapitalistická Čína ukazuje, že původní kapitalismus z éry prvotní akumulace, kdy jsou lidská důstojnost, svoboda či sociální a zaměstnanecká práva obětována na trůn drsné produkce zisku a výroba se mění v holé vykořisťování, není zapomenutý či zcela překonaný. Dosud jsme žili v přesvědčení, že tato **nelidská fáze kapitalismu** je nejen **neetická**, ale také neefektivní. **Čína nás vyvádí z omylu.** Tím se dostává na pořad dne sociální stát a jeho vymoženosti, které *prodrazují západní kapitalismus a činí ho méně konkurenceschopným* ve srovnání s čínským způsobem. Je otázka, zdali je vůbec možné sociální státy udržet bez jejich stále většího zadlužování. To nahrazá dnešním fundamentalistickým neoliberálům, kteří v **sociálním státu** vidí hlavní zdroj většiny nesnází a snaží se ho zlikvidovat.

Zejména z pravicových pozic je kritizována další příčina krize – **zadlužování států vinou korumpování voličů** populistickou ekonomickou politikou, na niž nejsou ve státní pokladně peníze. Tuto nezodpovědnou politiku prováděly jak levicové, tak pravicové vlády. **Fenomén zadlužování** je spojen s *nedokonalostí* demokratického systému založeného na *nevelkých volebních intervalech*. **Politické reprezentace v tomto systému upřednostňují krátkodobé volební cíle před dlouhodobějšími strategiemi.** Je snadné v rámci „svého“ volebního období utrácet hlava nehlava, protože po příštích či přespříštích volbách, které pravděpodobně vyhraje konkurence, si s dluhy bude muset poradit někdo jiný.

8 Oběť legislativní rakoviny

Tým amerických výzkumníků William Li, Pablo Azar, David Larochelle, Phil Hill a Andrew W. Lo zveřejnil v září 2014 studii **Zákon je kód: Analýza americké legislativy z hlediska softwarového inženýrství**. Ta je založena na předpokladu, že zákony jsou, podobně jako počítačové programy, soustava předpisů, podle které se systém chová. Dobře odladěný

kód bude na počítači fungovat hladce, kód s chybami se bude hroutit. Neefektivně psané programy i zákony sice budou „chodit“, ale i za cenu ztráty času a systémových zdrojů.

Skutečnost, že objem zákonů roste, **není** hlavním objevem týmu. Čas od času se vyskytují **novinky**, které je třeba podchytit. Například v roce 1952 se v amerických zákonech poprvé objevilo slovo televize, v roce 1958 infrastruktura, 1964 životní prostředí, v roce 1976 přibyl do zákonů terorista, 1988 databáze, 1994 internet, 2000 webová stránka a 2006 nanotechnologie.

Poněkud šokujícím zjištěním je však **míra** takzvané **cyklomatické složitosti**. Jde o míru počtu možností, kterou lze projít určitý kód – ještě jinak řečeno, je to míra výskytu podmínek. Každý netriviální program stejně jako každý zákon, má podmínky, jako je „jestliže, pak – jinak“, „dokud platí, dělej“ či „pro všechny objekty dělej“.

Od roku 1926 vzrostla cyklomatická složitost americké legislativy 13,4krát. Prostý počet slov v zákonech vzrostl více než 20krát. To je nárůst, který již nelze ospravedlnit objevem nových technologií a společenských fenoménů.

Autoři studie zdrženlivě konstatují, že „metody softwarového inženýrství by mohly přispět ke zlepšení kvality legislativy“, ale i laik může vidět, o co jde v praxi: **Západ trpí legislativní rakovinou**. Lék na tuto chorobu teprve čeká, až bude objeven. *Nenajde-li se, víme, nač naše civilizace možná zemře.*

9 Oběti dualismu a metodologie

Přístupů a pohledů na novoty v právu je beze sporu hodně. Demonstrativně a nesystémově uvádím příklady a okruhy problémů dualismu právního jako předmětu právní vědy:

- právní **dogmatika** (teorie), *a contrario* **filozofie** práva;
- **jusnaturalismus** právní ve svých varietách vývojových (**teokratická** koncepce, např. tomismus, neotomismus; revoluční (moderní) pojetí **racionalisticko-kontraktualistické; postmoderní skepse**, etc.), *a contrario* **juspozitivismus** exegeze a zejména aplikační sféry soudní praxe a interpretace;
- **ius naturale**, *a contrario* **ius positivum**;
- dualismus práva psaného, zákonného (**Civil Law**), *a contrario* práva nepsaného (**Common Law**), v geografii právní, „nesouměřitelnosti“ právních kultur dle formálních pramenů právních;
- právní **sémantika**, *a contrario* právní **rétorika**;
- **obsoletní** (obsolentní) právo, *a contrario* agora právní **informatiky**;
- legitimita právní **legislativy**, *a contrario* nelegitimní finesy právní **techniky**, zejména podzákonných normativních právních aktů;
- dualismus práva vnitrostátního, *a contrario* **inkorporace** norem nadstátu (mezinárodních organizací s nadstátními funkcemi) na pomezí mezinárodního práva veřejného v rámci internacionalistiky a europeistiky;
- **struktura a systém** práva, *a contrario* právní logika;

- právo **lobbystických subjektů** a zájmové samosprávy, *a contrario* konzistentní **právní** (trestní) **politika** pluralistické společnosti;
- právo objektivní (**Law**, ius), *a contrario* právo subjektivní (**Right**), jako právní možnost subjektu práva chovat se (jednat) v mezích objektivního práva. Čili věčný problém „práva (resp. spravedlnosti) *a contrario* svobody“;
- právo pozitivní, **platné**, „státní“, *a contrario* **historické** (zrušené);
- práva **základní (absolutní)** v podobě jusnaturalistického pojmání základních práv a svobod, *a contrario* práva občanská (politická), hospodářská, sociální, kulturní, ekologická a postmoderní jako práva **relativní**;
- zpozitivňování, zrelativňování, **etatizace** základních práv a svobod v ústavních **generacích** lidských práv;
- **právní axiologie** euroatlantické západokřesťanské právní civilizace (**1.** svoboda, **2.** občanská rovnoprávnost, **3.** legitimita státní moci – demokracie jako forma vládnutí, **4.** právní stát, **5.** jusnaturalní podstata a univerzálnost základních lidských práv), *a contrario* právní axiologie jiných civilizačně-právních okruhů, zejména práva **islámského**, konfuciánského **Středu světa**, hindského **Bharatu**, afrického **Sahelu**, etc.;
- **univerzalizmus** základních lidských práv a svobod, *a contrario* **multikulturalismus** základních lidských práv a svobod v podmínkách globalizace a regionalizace práva;
- subjektivní právo, *a contrario* **spravedlnost** (kontroverzní problém procesní spravedlnosti, kdy v právním sporu vítězí většinou (vždy) jedna ze stran sporu);
- právo **heteronomní**, *a contrario* právo **autonomní**;
- právo **kogentní**, *a contrario* právo **dispozitivní**;
- **právní** normativní systém, *a contrario* **neprávní** normativní systém, zejména střet s morálním systémem: *Quae lex non prohibet, debent premisa videri*. Ovšem: *Non omne quod licet honestum est*;
- právo „normální“, klasické, *a contrario* „**právo**“ **teroristické**.

O výše uvedených dualitách a rozporech lze vyzvat k přemýšlení, ale nebudu je zde blíže specifikovat. Chvilí se zastavím u posledního bodu, tj. „právo“ (neprávo) teroristického státu, či obecně států mezinárodně nelegitimních.

10 Oběti kooperace s neuznanými subjekty mezinárodního práva

My, odkojeni Jellinekovskými **znaky státnosti a státu**, ctíme propojenost práva vnitrostátního s klasickými znaky státnosti. **Uznání státu *de iure*, či dokonce i *de facto* je chápáno jako pátý (subsidiární) znak státu.**

V nauce mezinárodního práva veřejného je řešena otázka, kdy stát získává mezinárodně právní subjektivitu a jaký je význam uznání státu. V zásadě existují dva protikladné názory, z nichž jedna skupina tvrdí, že uznání státu nemá žádný konstruktivní charakter a je **pouhou deklarací**. Stát tak vzniká okamžikem, kdy nový útvar splňuje znaky státu. Druhá skupina vychází z názoru, že subjektivitu stát získá **teprve uznáním jiným státem**, a to pouze ve vztahu k tomuto státu. Třetí skupina pak spatřuje v uznání státu

jak deklaratorní, tak konstitutivní účinky. V praxi je používáno uznání stupňovitě, resp. uznání *de facto* a *de iure*, přičemž prvé je výrazem určité zdrženlivosti a očekávání, zda nový státní útvar přesvědčí o své trvalosti, jde o uznání obsahem omezené a prozatímní. Uznání státu *de iure* představuje uznání plné, konečné a neodvolatelné.

Některé příklady:

- V současné době **Kosovo** je neuznáno Srbskou republikou. Stálí členové RB OSN Ruská federace a Čínská lidová republika blokují svým potencionálním vetem členství tohoto státu v OSN. Pouze polovina států mezinárodního společenství uznává Kosovo jako suverénní stát; ze států EU Kosovo nikdy nezná Slovensko, Rumunsko, Španělsko, Kypr a Řecko.
- **Čínskou republiku (Tchajwan)** uznává dnes pouze 23 států (z Evropy pouze Městský stát Vatikán). ČLR deklaruje, že Tchajwan je čínskou provincií.
- **Severokyperskou tureckou republiku** uznává pouze Turecko.
- **Náhorněkarabašskou republiku** uznává pouze Arménie.
- **Abcházii a Jižní Osetii** uznává pouze Ruská federace, Nikaragua a Venezuela.
- **Západosaharská arabská demokratická republika** má uznání téměř od všech arabských a afrických států (vyjma Marockého království), *de facto* však neexistuje.
- **Tibetská exilová vláda** zatím nemá mezinárodní uznání.
- **Podněsterskou moldavskou republiku** neuznal žádný stát.
- **Somaliland** též není uznán žádným státem.
- **Palestinu** uznává (plně či s výhradou) pouze 134 většinou arabských, islámských, asijských a afrických států. Z Evropské unie je to pouze Švédské království. Západní státy většinou Palestinu *de iure* neuznávají (např. USA, Stát Izrael atd.).
- **Islámský stát:** teroristický stát v severní Sýrii a v Iráku.

Západní právo věda je **v koncích s fenoménem suverenity teroristických států** a jejich „právních systémů“. **Naše demokracie je bezzubá, pokud právními prostředky chceme bojovat proti státnímu terorismu globálně.**

Z hlediska obecné vesternalistické státovědy a teorie práva se jedná o zcela nový aspekt a fenomén. Vznikl **nový teroristický stát** (v semiperiferii islámské civilizace): **Islámský stát** na teritoriu Irácké republiky a Syrské arabské republiky. Státní občané ze západní Evropy a severního Kavkazu Ruské federace se rekrutují jako **novodobá vojenská státní moc v prostoru Středního Východu**, kde místní islámští sunitští extrémisté terorizují a eliminují nejen ostatní muslimy ale též celé etnické a národnostní entity na území severního Iráku a severovýchodu Sýrie. Islámští sunitští extrémisté teritoriálně *de facto* vytvořili specifický subjekt mezinárodního práva veřejného s názvem „*Islámský stát*“ (v asociaci na islámský chalífát – poslední chalífa, jak známo, byl Osmanský sultán do konce Velké války). Superterorismus Islámského státu je nepřijatelný jak pro Západ, tak i pro ultrakonzervativní monarchické režimy na Arabském poloostrově a též pro Iránskou muslimskou republiku.

Z hlediska státovědy má Islámský stát **některé znaky státu a státnosti**: zejména funguje **veřejná státní moc** ve smyslu státní administrativy, vojenských a policejních struktur včetně **státní symboliky** – černé vlajky islámského státu, pokřiku „Alláh akbar“ atd.

Islámský stát **vybírá daně a ekonomicky funguje** především nelegálním exportem nafty do sousedního Turecka. **Třetí znak státnosti – teritorium** – je naplněn ovládnutím území v severovýchodní Sýrii (hlavní město Rakka) a téměř poloviny území Irácké republiky, s *ostentativním pohrdáním imperiálními hranicemi, které byly stanoveny Velkou Británií a Francií při dělení Osmanské říše* (vznik a zánik Kurdistanu a většiny Arménie jako nejstaršího křesťanského státu ve světě). Jediným subsidiárním znakem, kterým **nedisponuje**, je všeobecné **uznání de iure** mezinárodním společenstvím, nicméně například Turecká republika má vztahy s tímto subjektem *de facto*, přičemž kurdské pešmergy neuznává a likviduje.

Dominantním úkolem pro západní zpravodajské služby je monitoring, dohled a eliminace **islámských občanů vlastního státu**, kteří na základě sociálních sítí se cítí být povoláni bojem proti západním demokratickým hodnotám.

Závěr

Mutatis mutandis, **po nezbytných nutných kompromisech a obětech**, stále snad máme víru v normativní sílu právního systému „svobodného světa“ v jeho modalitách i novotách trestní politiky.

Literatura

GERLOCH, Aleš, Jiří HŘEBEJK a Vladimír ZOUBEK. *Ústavní systém České republiky*. 5. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, 516 s. ISBN 978-80-7380-423-7.

ZOUBEK, Vladimír. *Postmoderní práвовěda a státověda*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016, 462 s. ISBN 978-80-7380-598-2.

ZOUBEK, Vladimír. *Práвовěda a státověda. Úvod do právního a státovědního myšlení*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, 700 s. ISBN 978-80-7380-239-4.

ZOUBEK, Vladimír. *Lidská práva – globalizace – bezpečnost*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 461s. ISBN 978-807380-103-8.

ZOUBEK, Vladimír. *Postmoderní problémy lidských práv a globální bezpečnosti*. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, 464 s. ISBN 80-86473-75-9.

POKYNY PRO AUTORY/INSTRUCTIONS FOR AUTHORS:



Pokyny pro autory:

FORENZNÍ VĚDY, PRÁVO, KRIMINALISTIKA,

recenzovaný vědecký časopis, se zaměřením na právní vědu a praxi, kriminalistiku, vybrané forenzní disciplíny a bezpečnostní vědy. Jeho posláním je zveřejňovat výsledky vědecké, odborné a vědeckovýzkumné práce v uvedených oborech. V časopise budou uveřejňovány původní, aktuální a zajímavá témata, odrážející stav bádání v těchto oblastech vědy a praxe, splňující metodologické a normativní zásady vědeckých a odborných příspěvků, které mohou být předkládány v ČJ, SJ, AJ ve standardní struktuře. Vydavatel tím otevírá prostor k prezentování výsledků teoretické a výzkumné práce širokému okruhu domácích i zahraničních autorů.

Téma a obsah příspěvků posuzuje redakční rada a o jejich konečném zařazení rozhoduje šéfredaktor. Statě jsou uveřejněny výhradně na základě výsledků nezávislého recenzního řízení, přičemž do konečné verze statí jsou připomínky recenzentů zapracovány.

Autor předložením příspěvku vydavateli bezplatně poskytuje právo k jejich publikování v tištěné i elektronické podobě. Zároveň stvrzuje, že příspěvek vytvořil vlastní tvůrčí činností, neexistují k němu autorská práva třetích osob. Otisk povolen s písemným souhlasem vydavatele a při zachování autorských práv. Za původnost a pravdivost článků odpovídá autor.

Informace autorům

Rozsah příspěvku: 10 – 15 normostran včetně příloh.

Úprava textu: Příspěvek standardně členěný s úvodem, závěrem a literaturou, strany nečíslovat

Formát textu: doc., docx.

Typ písma: Times New Roman

Řádkování: jednoduché

Okraje: 2,5 cm

Zarovnání textu příspěvku: do bloku

Poznámky pod čarou: velikost 10, zarovnání vlevo, řádkování jednoduché

Označení tabulek, grafů, obrázků:

Tab. číslo Název tabulky – popis nad tabulkou, zarovnání vlevo

Graf. číslo Název grafu – popis pod grafem, zarovnání na střed

Obr. číslo Název obrázku – popis pod obrázkem, zarovnání na střed

Název příspěvku: velikost 14, tučné, zarovnání na střed

Jméno a příjmení autora (autorů): bez titulů, velikost 12, tučné, zarovnání na střed

Abstrakt: velikost 12, normál, rozsah max. 10 řádků

Klíčová slova: max. 8

Text příspěvku: velikost 12, normál, odstavce začínat tabulátorem

Nadpisy jednotlivých částí: velikost písma 12, tučné, psát od levého okraje. Od prvního řádku oddělit prázdným řádkem.

V závěru příspěvku uvést kontaktní adresu: jméno a příjmení autora (autorů) včetně titulů, vědecko-pedagogických hodností, názvu a adresy pracoviště, e-mailové adresy

Citování dle normy ČSN ISO 690: 2011

V příspěvku doporučujeme citovat formou **průběžných poznámek**, nebo **formou jméno-datum (harvardský systém)**. V případě průběžných poznámek na bibliografické citace odkazujeme pořadovým číslem poznámky. Číslo musíme odlišit od vlastního textu použitím horního indexu. Seznam bibliografických odkazů je řazen podle abecedy a musí obsahovat všechny povinné součásti.

Poznámky pod čarou vždy vkládat pomocí funkce: Vložit – poznámku pod čarou.

Harvardský systém

V příspěvku lze rovněž citovat formou jméno a datum (harvardský systém). Odkaz na zdroj v textu: (Příjmení autora rok, příp. strana) - (Novák 2001), (Novák 2001, s. 11). Je-li jméno autora uvedeno přímo v textu, stačí do závorky uvést rok a stranu: (2001, s. 31). V případě, že dva nebo více informačních pramenů jednoho autora má stejný rok, odlišují se malými písmeny, které následují za rokem: (Novák 2004a, s. 120). Seznam bibliografických odkazů je řazen podle abecedy.

Pokyny najdete na webové stránce www.vfsf.cz/pravo

