Leges

Jan Tuláček (ed.)

Aktuálne otázky územnej samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky

Elektronický zborník vedeckých štúdií

teoretik

AKTUÁLNE OTÁZKY ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Elektronický zborník vedeckých štúdií

Jan Tuláček (ed.)

Leges

Vzor citace:
TULÁČEK, J. (ed.) Aktuálne otázky územnej samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky. Praha: Leges, 2020. 317 s. ISBN 978-80-7502-447-3.

Recenzenti:
prof. JUDr. Jozef Králik, CSc., MBA
prof. JUDr. Bernard Pekár, PhD.

Za odbornú stránku textu zodpovedajú autori jednotlivých štúdií.

KATALOGIZACE V KNIZE – NÁRODNÍ KNIHOVNA ČR

Aktuálne otázky územnej samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky : elektronický zborník vedeckých štúdií / Jan Tuláček (ed.). -- Vydání první. -- Praha : Leges, 2020. -- 1 online zdroj. -- (Teoretik)
Anglická a slovenská resumé
Obsahuje bibliografie a bibliografické odkazy

ISBN 978-80-7502-447-3 (online ; pdf)

* 353.9 * 352 * 352.073.52 * (437.6) * (082)
– územní samospráva -- Slovensko
– místní správa -- Slovensko
– místní finance -- Slovensko
– sborníky

352/354 - Stupně místní, oblastní a ústřední správy [15]

Vydalo Nakladatelství Leges, s. r. o., Lublaňská 4/61, Praha 2,
v roce 2020 jako svou 648. publikaci.
Edice Teoretik
Vydání první
Návrh obálky Michaela Vydrová
Redakce Mgr. Mária Pavláková
Sazba Lucie Kuthanová

www.knihyleges.cz

© Soňa Kubincová, Jaroslav Klátik, Michal Úradník, Katarína Liptáková,
Martin Skaloš, Martin Píry, Tatiana Kubincová, 2020
ISBN 978-80-7502-447-3 (e-kniha)

OBSAH

Soňa Kubincová
VYBRANÉ TEORETICKÉ A APLIKAČNÉ OTÁZKY MIESTNYCH DANÍ 5

Jaroslav Klátik
DAŇOVÁ KRIMINALITA. 54

Michal Úradník
MIESTNE DANE S AKCENTOM NA ELEKTRONICKÝ SYSTÉM
VEDENIA DAŇOVÉHO EXEKUČNÉHO KONANIA 96

Katarína Liptáková, Martin Skaloš
KORUPCIA, JEJ PRÁVNE A EKONOMICKÉ ASPEKTY S OHĽADOM
NA KORUPCIU NA ÚSEKU SPRÁVY DANÍ 149

Martin Píry
TRANSPARENTNOSŤ V OBECNEJ SAMOSPRÁVE 213

Tatiana Kubincová, Katarína Liptáková
INFORMATIZÁCIA VEREJNEJ SPRÁVY V KONTEXTE UKLADANIA
A SPRÁVY MIESTNYCH DANÍ A MIESTNYCH POPLATKOV. 269

VYBRANÉ TEORETICKÉ A APLIKAČNÉ OTÁZKY MIESTNYCH DANÍ[1]

SELECTED THEORETICAL AND APPLICATION ISSUES OF LOCAL TAXES

Soňa Kubincová[2]

Abstrakt
Miestne dane sú v súčasnosti už nespochybniteľným a dôležitým článkom sústavy daní v Slovenskej republike. Plnia dôležitú úlohu pri získavaní vlastných príjmov obcí s tým, že daňovníkmi sú často fyzické osoby bez náležitého vzdelania. Z týchto dôvodov je potrebné, aby právna úprava bola jednoznačná, určitá a zrozumiteľná. Štúdia poukazuje na súčasný stav a na problémové oblasti v tvorbe právnej úpravy miestnych daní a pri ich aplikácii.

Kľúčové slová
Miestne dane. Ústava Slovenskej republiky. Tvorba práva. Výkladové a aplikačné problémy.

Abstract
Local taxes are currently an undisputed and important part of the tax system in the Slovak Republic. They play an important role in generating municipalities own revenues, with taxpayers often being individuals without proper education. For these reasons, the legislation needs to be clear, definite and comprehensible. The study points to the current state and problem areas in the creation of local taxes and their application.

---

1 Štúdia bola spracovaná ako výstup grantového projektu VEGA 1/0151/18 Kauzalita výberu miestnych daní a výdavkov na výkon samosprávnych funkcií v ekonomicky rozvinutých a zaostávajúcich územiach v kontexte Industry 4.0.

2 Doc. JUDr. Soňa Kubincová, PhD. je docentkou a súčasne vedúcou katedry finančného a správneho práva na Právnickej fakulte UMB v Banskej Bystrici.

Keywords
Local taxes. The Constitution of the Slovak Republic. Lawmaking. Interpretation and application problems.

Úvod

Súčasťou sústavy daní v Slovenskej republike sú aj miestne dane. Miestne dane sa ukladajú na základe zákona a ich zakotvením do právnej úpravy bolo hlavne posilnenie vlastných príjmov samosprávy, v súčasnosti už len obcí. Vzhľadom na to, že miestne dane sa dotýkajú nielen podnikateľov, ale spravidla všetkých občanov príslušnej obce, a to bez ohľadu na vzdelanie, právna úprava miestnych daní by mala byť prehľadná, jednoduchá, teda určená všetkým občanom. Žiaľ, nie je to tak.

1 Zákonná úprava miestnych daní

Zákonom č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady (ďalej len „zákon o miestnych daniach"), ktorý nadobudol účinnosť dňom 1. novembra 2004 okrem § 106[3], ktorý

[3] Ustanovenie § 106 zákona o miestnych daniach bolo označené ako Zrušovacie ustanovenia, ktorými sa zrušili: 1. zákon Slovenskej národnej rady č. 544/1990 Zb. o miestnych poplatkoch v znení zákona Slovenskej národnej rady č. 72/1992 Zb., zákona Slovenskej národnej rady č. 317/1992 Zb., zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 44/1993 Z. z., zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 122/1996 Z. z., zákona č. 219/1999 Z. z., zákona č. 339/2000 Z. z., zákona č. 58/2001 Z. z., zákona č. 223/2001 Z. z., zákona č. 560/2001 Z. z., zákona č. 463/2002 Z. z., zákona č. 24/2004 Z. z. a zákona č. 218/2004 Z. z.; 2. zákon Slovenskej národnej rady č. 317/1992 Zb. o dani z nehnuteľností v znení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 87/1993 Z. z., zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 159/1993 Z. z., zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 317/1993 Z. z., zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 279/1995 Z. z., zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 205/1996 Z. z., zákona č. 329/1997 Z. z., zákona č. 219/1999 Z. z., zákona č. 493/2001 Z. z. a zákona č. 476/2003 Z. z.; 3. zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 87/1994 Z. z. o cestnej dani v znení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 304/1995 Z. z., zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 386/1996 Z. z., zákona č. 335/1999 Z. z. a zákona č. 191/2004 Z. z.; 4. vyhláška Ministerstva financií Slovenskej republiky č. 58/1993 Z. z., ktorou sa vykonáva zákon Slovenskej národnej rady č. 317/1992 Zb. o dani z nehnuteľností v znení vyhlášky č. 72/1994 Z. z., vyhlášky č. 142/1996 Z. z., vyhlášky č. 74/1997 Z. z., zákona č. 329/1997 Z. z. a vyhlášky č. 546/2003 Z. z.

nadobúda účinnosť 1. januára 2005, boli do právnej úpravy v Slovenskej republike zavedené miestne dane.

Nová právna úprava miestnych daní bola výsledkom fiskálnej decentralizácie v rámci Programového vyhlásenia vlády SR. Boli prijaté nové zákony, ktoré mali zabezpečiť príjmy priamo pre samosprávu, a to vo väčšom rozsahu ako doteraz. Na ten účel boli prijaté okrem zákona o miestnych daniach aj tieto ďalšie zákony:

- zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy,
- zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy,
- zákon č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve, v rámci ktorého sa určil percentuálne pomer podielu z vybratej dane z príjmov fyzických osôb aj pre obce a vyššie územné celky.[4]

V dôvodovej správe k predkladanému návrhu zákona sa uvádza okrem iných skutočností, že zámery v oblasti daní predpokladajú posilnenie významu miestnych daní, a to aj z hľadiska ich výnosov. Rovnaké ciele vyplývajú aj z reformy verejnej správy, ktorá naviac predpokladá aj výrazné posilnenie právomoci obcí a vyšších územných celkov. Predložený návrh nového zákona o miestnych daniach reaguje aj na všeobecné požiadavky praxe. Návrh zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady upravuje dane, ktoré môže ukladať obec, ktorými sú daň z nehnuteľností, daň za psa, daň za užívanie verejného priestranstva, daň za ubytovanie, daň za predajné automaty, daň za nevýherné hracie prístroje, daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla do historickej časti mesta, daň za jadrové zariadenie a daň, ktorú môže ukladať vyšší územný celok, ktorou je daň z motorových vozidiel. Zároveň sa zo zákona č. 544/1990 Zb. o miestnych poplatkoch v znení neskorších predpisov preberá obligatórny miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. Ďalej sa v dôvodovej správe uvádza, že v predloženom návrhu zákona sa po prehodnotení zákona o miestnych poplatkoch zavádza sedem druhov miestnych daní, ktoré sú fakultatívne, a obec, ktorá vykonáva správu týchto daní, môže sama rozhodnúť, či ich vo svojom území zavedie, a ponecháva sa miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. Predmet týchto daní sa v podstate odvíja od predmetu miestnych poplatkov, ktoré sa zároveň rušia. Sadzby daní sú navrhnuté bez hornej hranice s tým, že obce samy rozhodnú o konkrétnej sadzbe daní na svojom území. Vytvára sa tým priestor na zvýšenie a stabilizáciu vlastných finančných zdrojov nevyhnutných na zabezpečenie úloh, ktoré plnia orgány územnej samosprávy. Pre obce sa ustanovujú aj ďalšie právomoci súvi-

[4] KUBINCOVÁ, S. *Dane, poplatky, clo a ďalšie povinné platby (vymedzenie pojmov a právna úprava).* Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Právnická fakulta, 2009, s. 159. ISBN 978-80-8083-911-6.

siace s možnosťou uplatnenia oslobodenia od navrhovaných daní, ktoré nie sú vymedzené v zákone. V návrhu sa zdôrazňuje význam všeobecne záväzného nariadenia obce, ktoré má byť určujúce pri uplatňovaní navrhovaných miestnych daní v praxi. V dôvodovej správe sa uvádzalo, že konštrukcia predloženého návrhu zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady smeruje k jeho sprehľadneniu a zjednodušeniu vrátane správy daní. Toľko z dôvodovej správy k návrhu zákona o miestnych daniach.

Možno povedať, že myšlienka zákonného zakotvenia miestnych daní nebola v právnom poriadku Slovenskej republiky nová. Ústavný zákon č. 460/1992 Ústava Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava SR") vo vyhlásenom znení v článku 59 stanovil, že dane a poplatky sú štátne a miestne a že dane a poplatky možno ukladať zákonom alebo na základe zákona. V článku 65 Ústavy SR sa okrem iného stanovilo, že zákon ustanoví, ktoré dane a poplatky sú príjmom obce. V článku 93 sa stanovilo, že predmetom referenda nemôžu byť základné práva a slobody, dane, odvody a štátny rozpočet. Článok 59 Ústavy Slovenskej republiky zostal doteraz nezmenený. V článku 65 sa znenie týkajúce daní zmenilo takto: Zákon ustanoví, ktoré dane a poplatky sú príjmom obce a ktoré dane a poplatky sú príjmom vyššieho územného celku. Doplnenie znenia vychádzalo zo skutočnosti, že zákonom č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) sa zakotvilo nové územnosprávne členenie a samosprávny kraj sa stal samostatným územným a správnym celkom Slovenskej republiky s tým, že vlastným príjmom samosprávneho kraja sú aj príjmy z miestnych daní a poplatkov. V súčasnom znení zákona o samosprávnych krajoch už toto znenie, že príjmom samosprávneho kraja sú aj príjmy z miestnych daní, chýba. Dôvodom bolo pravdepodobne schválenie nových zákonov o rozpočtových pravidlách, a to zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. V ustanovení § 6 ods. 3 sa vo vyhlásenom znení zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy uvádzalo, že za vlastné príjmy rozpočtu vyššieho územného celku sa považujú príjmy rozpočtu vyššieho územného celku aj podľa odseku 1 písm. a), t. j. aj výnos miestnej dane podľa osobitného predpisu, t. j. podľa zákona o miestnych daniach. Schválením zákona č. 361/2014 Z. z. o dani z motorových vozidiel a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý nadobudol účinnosť 1. januára 2015, sa stanovilo, že správu dane z motorových vozidiel vykonávajú daňové úrady (čo bolo aj pred nadobudnutím účinnosti tohto zákona), avšak už správca dane nie je povinný poukázať vybratú daň samosprávnym krajom. Tým sa daň z motorových vozidiel zaradila medzi štátne dane. Uvedená skutočnosť vyplýva aj z prechodných ustanovení k úpravám účinným od 1. januára 2015, podľa ktorého správca dane poslednýkrát poukáže výnos dane z motorových vozidiel

podľa doterajšieho predpisu vyššiemu územnému celku za mesiac december 2014 do 15. januára 2015. Platilo, že vybratá daň z motorových vozidiel podľa doterajšieho predpisu vrátane pokuty a úroku z omeškania vzťahujúcich sa k tejto dani a preddavok na túto daň z motorových vozidiel zaplatené po 31. decembri 2014 už budú príjmom štátneho rozpočtu[5]. Z týchto dôvodov bola vykonaná aj zmena v zákone o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a príjmom rozpočtu vyššieho územného celku už nie sú žiadne miestne dane. Skutočnosť ústavnej premisy ukladania a charakteru daní spravidla nie je v okolitých štátoch upravená v ústavách. Domnievame sa, že ústavné znenie „dane a poplatky sú štátne a miestne" bolo posilnením dôležitosti miestnej samosprávy pri stanovení a získavaní vlastných príjmov z daní. Babčák uvádza, že miestne dane sú relatívne novým nástrojom v našej daňovej sústave, a to aj napriek tomu, že ich zavedenie predvídal už zákon o obecnom zriadení, pričom odkazuje na § 11 ods. 4 písm. d) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.[6]

Zakotvenie miestnych daní však, ako to bolo uvedené, dlhodobo zostávalo len v ústavnoprávnej rovine za právnou úpravou v hmotnoprávnom daňovom zákone, a teda za reálnou možnosťou samosprávy ukladať miestne dane. Urýchlenie schválenia zákona o miestnych daniach určite vyplývalo aj zo záväzku Slovenskej republiky, z pristúpenia k Európskej charte miestnej samosprávy, čím Slovenská republika deklarovala vôľu riadiť sa vo vzťahu k územnej samospráve princípmi, ktoré Charta obsahuje. V článku 9 odsek 3 Charty je stanovené, že aspoň časť finančných zdrojov miestnych orgánov je odvodená z miestnych daní a poplatkov, ktorých výšku majú právo určovať v medziach zákona tieto miestne orgány. Slovenská republika pristúpila k tomuto záväzku s platnosťou už od 1. júna 2000, pričom miestne dane boli *de facto* do právnej úpravy zavedené až zákonom o miestnych daniach. Z ústavných zakotvení daní možno ďalej uviesť, že znenie článku 93 Ústavy SR tak, ako bolo vo vyhlásenom znení, platí doteraz. K ústavnému zakotveniu možnosti ukladať dane len zákonom alebo na základe zákona, možno povedať, že ukladať[7] znamená pre samosprávu (v súčasnosti už len pre obce) možnosť na svojom území vyberať určitú daň, pričom táto možnosť obciam je daná práve na základe zákona o miestnych daniach.

---

5 Pozri § 104i zákona o miestnych daniach v súčasnom znení.

6 BABČÁK, V. *Daňové právo na Slovensku.* Bratislava: EPOS, 2015, s. 354. ISBN 978-80-562-0091-9.

7 Od slovného spojenia „ukladať daň" je potrebné odlíšiť slovné spojenie „vyrubiť daň". Vyrubením dane je vydanie rozhodnutia konkrétnej osobe s určením výšky dane, pričom v súčasnosti platný zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) presne stanovuje postup pri vyrubovacom konaní a uvádza aj iné skutočnosti, ktoré sa považujú za vyrubenie dane (§ 64 a nasl.).

Schválenie zákona o miestnych daniach, ako to už bolo uvedené, zaostávalo za článkom 59 Ústavy Slovenskej republiky, ktorý klasifikoval dane na štátne a miestne. Príprava nového zákona o miestnych daniach bola súčasťou nového financovania samosprávy, bola výsledkom decentralizácie verejnej správy. Babčák uvádzal, že nový systém:

- má posilniť právomoc a zodpovednosť územnej samosprávy pri rozhodovaní o použití verejných zdrojov v rámci územnej samosprávy. Od roku 2005 majú tieto celky rozhodovať o rozdelení a použití výnosu terajšej cestnej dane[8] už úplne samostatne[9];
- má prispieť k spravodlivejšiemu rozdeľovaniu finančných zdrojov tým, že sa vylúči subjektívny činiteľ pri poskytovaní dotácií zo štátneho rozpočtu. Finančné zdroje sa budú rozdeľovať na základe jasných kritérií, ktoré budú platiť pre všetkých rovnako;
- má sa posilniť stabilizácia príjmov územnej samosprávy na dlhšie časové obdobie.

Doteraz sa financovanie samosprávnych kompetencií určovalo každoročne zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rok.[10]

Možno povedať, že až do schválenia zákona o miestnych daniach sa síce tiež hovorilo o miestnych daniach, ale mysleli sa nimi v zásade príjmy samospráv z miestnych poplatkov a podielových daní.

Právna úprava nového zákona o miestnych daniach vychádzala z predpokladu, že miestne dane budú mať fakultatívny charakter, t. j. že obce sa budú môcť rozhodnúť, či túto daň na svojom území budú ukladať, alebo nie a za akých podmienok. Určenie sadzieb malo byť v celosti ponechané na rozhodnutie obce, pričom v súčasnosti je táto právomoc obce pri viacerých miestnych daniach obmedzená. V tom čase sa uvádzalo, že obec bude môcť ukladať tieto miestne dane: daň z nehnuteľností, daň za zviera, daň za pobyt, daň za predajné automaty, daň za nevýherné hracie prístroje, daň za vjazd motorovým vozidlom do historických častí miest a daň za komunálny odpad a vyšší územný celok bude môcť ukladať

---

8 Poznámka autorov: V prípravnej fáze sa hovorilo o cestnej dani (ktorá v čase prípravy zákona o miestnych daniach bola štátnou daňou, t. j. príjmom štátneho rozpočtu) a až zákonom o miestnych daniach *de facto* sa táto daň označila ako daň z motorových vozidiel.

9 V súčasnosti už daň z motorových vozidiel nie je miestnou daňou.

10 BABČÁK, V. Fiskálna decentralizácia a reforma miestnych daní. In: *Aktuálne otázky finančného práva a daňového práva v Českej republike a na Slovensku. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie, Danišovce, 23. apríl 2004.* Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2004, s. 13. ISBN 80-7097-567-9.

daň z motorových vozidiel.[11] Schválený zákon o miestnych daniach však tvorili dane s iným označením a tiež miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady.

Sústavu[12] miestnych daní pri nadobudnutí účinnosti zákona o miestnych daniach podľa vyhláseného znenia tvorili: daň z nehnuteľností, daň za psa, daň za užívanie verejného priestranstva, daň za ubytovanie, daň za predajné automaty, daň za nevýherné hracie prístroje, daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta, daň za jadrové zariadenie a daň z motorových vozidiel. Pozitívnou zmenou bola zmena dane za zviera na daň za psa a nahradenie dane za pobyt daňou za ubytovanie.

Novoupravená miestna daň z nehnuteľností nahradila dovtedy existujúcu štátnu daň z nehnuteľností a miestna daň z motorových vozidiel nahradila dovtedy existujúcu štátnu cestnú daň. Ostatné miestne dane upravené v zákone o miestnych daniach v zásade nahradili dovtedy existujúce miestne poplatky. Zákonná úprava miestnych daní priniesla aj nové skutočnosti do daňovo-právneho vzťahu. Daňové priznanie sa povinne podávalo len pri dani z nehnuteľností a dani z motorových vozidiel. Inak platila oznamovacia povinnosť. Miestne dane sa stali daňami fakultatívnymi. Zákonodarca dal samospráve možnosť tieto dane všeobecne záväzným nariadením ukladať na svojom území a určiť ich sadzby bez obmedzenia. Maximálne sadzby určil len pri dani za jadrové zariadenie. Zákon obsahoval a stále obsahuje aj ustanovenia týkajúce sa prednosti medzinárodnej zmluvy pred týmto zákonom tak, že ustanovenia tohto zákona sa nepoužijú, ak medzinárodná zmluva, ktorá bola ratifikovaná a vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, ustanovuje inak.[13]

---

11 BABČÁK, V. Fiskálna decentralizácia a reforma miestnych daní. In: *Aktuálne otázky finančného práva a daňového práva v Českej republike a na Slovensku. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie, Danišovce, 23. apríl 2004.* Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2004, s. 17. ISBN 80-7097-567-9.

12 V daňovej teórii je potrebné rozlíšiť pojem daňová sústava a daňový systém. Daňovú sústavu vytvárajú dane, ktoré sú vyberané v určitom štáte a v určitom období. Pojem daňový systém je širší. Sem môžeme zaradiť aj okrem daňovej sústavy aj daňovú správu, správu daní, ako aj všetky daňovo-právne predpisy, ktoré platia v určitom čase v tej-ktorej krajine. Viac KUBINCOVÁ, S. *Dane, poplatky, clo a ďalšie povinné platby (vymedzenie pojmov a právna úprava).* Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Právnická fakulta, 2009, s. 40. ISBN 978-80-8083-911-6.

13 KUBINCOVÁ, S. *Dane, poplatky, clo a ďalšie povinné platby (vymedzenie pojmov a právna úprava).* Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Právnická fakulta, 2009, s. 159. ISBN 978-80-8083-911-6.

2 Teoretické otázky miestnych daní

Daň sa definuje v literatúre rôzne. Daňou rozumieme peňažné plnenie požadované štátom na základe zákona vo vopred určenej výške s pevne určeným termínom splatnosti na úhradu štátnych potrieb.[14] Dane sú povinné platby odvádzané štátu, prostredníctvom ktorých sa zabezpečuje finančná rovnováha štátu. Dane tiež umožňujú vytvorenie zodpovedajúcich podmienok na rozvoj podnikateľského úsilia.[15] Daň je povinná, nenávratná, vynútiteľná a spravidla neúčelová a opakujúca sa peňažná platba fyzických a právnických osôb, vyberaná na základe zákona štátom a orgánmi miestnej samosprávy v prospech verejných rozpočtov a účelových fondov na úhradu verejných výdavkov vo vopred určenej výške a s presne určeným termínom splatnosti.[16] Daň predstavuje finančnoprávny inštitút, ktorým sa mocensky odníma časť dôchodkov právnických a fyzických osôb na zabezpečenie úhrady štátnych a iných verejných peňažných potrieb. Z finančno-ekonomického hľadiska je daň finančnou kategóriou, prostredníctvom ktorej je vyjadrený finančný vzťah medzi subjektom daňovej povinnosti a štátom, resp. obcou.[17] Daň je povinná, nenávratná, vynútiteľná a spravidla neúčelová a opakujúca sa peňažná platba fyzických a právnických osôb, vyberaná zákonom alebo na základe zákona štátom a orgánmi miestnej samosprávy v prospech verejných rozpočtov na úhradu verejných výdavkov vo vopred určenej výške a s presne určeným termínom splatnosti[18].

Štrkolec uvádza, že dane predstavujú v moderných ekonomikách založených na princípoch trhového hospodárstva rozhodujúci príjem verejných rozpočtov. Aj keď plnia rôzne funkcie, vždy sa zdôrazňovalo ich primárne fiskálne určenie, determinované vzájomnou spätosťou a prepojenosťou príjmovej a výdavkovej stránky verejných rozpočtov. V súlade s týmto postulátom možno citovať slová sudcu Najvyššieho súdu Spojených štátov amerických Olivera Wendella Holmesa, ktoré síce boli vyslovené v inej právnej, spoločenskej a ekonomickej realite, aj

---

14 SLOVINSKÝ, A., GIRÁŠEK, J. *Československé finančné právo.* Bratislava: Obzor, 1979, s. 175.

15 ŠLOSÁR, R., ŠLOSÁROVÁ, A., MAJTÁN, S. *Výkladový slovník ekonomických pojmov.* Bratislava: Slovenské pedagogické nakladateľstvo, 1992, s. 37.

16 SVOBODA, J. a kol. *Slovník slovenského práva.* Žilina: Poradca podnikateľa, 2000, s. 105. ISBN 80-88931-06-1.

17 BABČÁK, V. *Slovenské finančné právo. I. diel. Vysokoškolské učebné texty.* Košice: Univerzita P. J. Šafárika, 1994, s. 124. ISBN 80-7097-466-4.

18 Viac KUBINCOVÁ, S. *Dane, poplatky, clo a ďalšie povinné platby (vymedzenie pojmov a právna úprava).* Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, Právnická fakulta, 2009, s. 40. ISBN 978-80-8083-911-6.

dnes sa však možno odvolávať na ich zmysel a obsah: Dane sú to, čo platíme za civilizovanú spoločnosť.[19]

Charakteristickými znakmi dane sú:

- daň predstavuje vždy peňažné plnenie (tzv. naturálne dane v rámci nášho právneho poriadku nepoznáme);
- ide o peňažnú dávku nenávratného charakteru (to znamená, že výška dane nie je ekvivalentná plneniu od štátu, resp. obce);
- má majetkovú povahu (to znamená, že na strane povinného subjektu sa majetok zmenší - daňovník, platiteľ a na strane oprávneného subjektu – štát, obec sa majetok zväčší);
- daň je ukladaná zákonom alebo na základe zákona (čo vyplýva z Ústavy Slovenskej republiky);
- dane majú mocenský charakter (to znamená že sú vynútiteľné štátnou mocou);
- výška dane (resp. výpočet dane) je vopred určená v zákone;
- lehota splatnosti dane je taktiež vopred určená v zákone.

Dane z ekonomického hľadiska tiež možno charakterizovať ako:

- najdôležitejšie príjmové položky štátneho rozpočtu, ktoré slúžia na úhradu rozpočtových výdavkov štátu,
- povinné nenávratné platby fyzických a právnických osôb v prospech štátu, ktoré zaťažujú daňovníkov (platiteľov dane) podľa jednotných všeobecne platných hľadísk a bez osobitnej protislužby,
- dôležitý ekonomický nástroj:
  a) štátnej makroekonomickej regulácie ponuky a dopytu (plnia úlohu regulátora),
  b) ovplyvňovania rôznych aktivít podnikateľských subjektov a obyvateľstva (plnia úlohu stimulátora).[20]

Uvedené charakteristiky sa v zásade vzťahujú aj na miestne dane ukladané obcami.

Do konca roku 2004 v našej právnej úprave bolo upravených viac druhov poplatkov, z ktorých niektoré boli zrušené a niektoré zmenili charakter dávky z poplatku na daň. Ako vyplývalo zo zrušeného zákona č. 544/1990 Zb. o miestnych poplatkoch, obec mohla vyberať tieto poplatky: a) poplatok za užívanie verejného priestranstva, b) poplatok za užívanie bytu alebo časti bytu na iné

---

19 ŠTRKOLEC, M. *Zabezpečovacie inštitúty pri správe daní.* Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, Právnická fakulta, 2017, s. 8. ISBN 978-80-8152-537-7.

20 MIHÁLIKOVÁ, A., HORNIAKOVÁ, Ľ. *Finančné a menové vzťahy v teórii a praxi.* Bratislava: Právnická fakulta UK, 2001, s. 40. ISBN 80-7160-153-5.

účely ako na bývanie, c) poplatok za ubytovaciu kapacitu, d) poplatok za pobyt, e) poplatok za psa, f) poplatok za vjazd motorovým vozidlom do historických častí miest, g) poplatok za zábavné hracie prístroje, h) poplatok za predajné automaty, i) poplatok za jadrové zariadenie. Obec vyberala miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, ktoré vznikli na území obce. Všetky tieto poplatky boli príjmom obce. Zákonom o miestnych daniach bol zákon č. 544/1990 Zb. o miestnych poplatkoch zrušený. Niektoré poplatky boli zrušené a nimi boli: poplatok za užívanie bytu alebo časti bytu na iné účely ako na bývanie, poplatok za ubytovaciu kapacitu a niektoré poplatky s malými zmenami boli nahradené miestnymi daňami a nimi boli: poplatok za užívanie verejného priestranstva bol nahradený daňou za užívanie verejného priestranstva, poplatok za pobyt bol nahradený daňou za ubytovanie, poplatok za psa bol nahradený daňou za psa, poplatok za vjazd motorovým vozidlom do historických častí miest bol nahradený daňou za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta, poplatok za zábavné hracie prístroje bol nahradený daňou za nevýherné hracie prístroje, poplatok za predajné automaty bol nahradený daňou za predajné automaty, poplatok za jadrové zariadenie bol nahradený daňou za jadrové zariadenie. Z pohľadu teoretikov daňového práva a finančného práva bolo nahradenie uvedených poplatkov daňami z hľadiska teoretického vymedzenia dane a poplatku správne. Poplatok v teórii definujeme ako povinnú peňažnú platbu ukladanú zákonom alebo na základe zákona vo vopred stanovenej výške a vopred určenom čase splatnosti, ktoré platí poplatník za úkony, ktoré žiada vykonať od štátneho orgánu, resp. orgánu verejnej správy.[21] V prípade uvedených miestnych poplatkov príjemca poplatku, t. j. obec ako oprávnený subjekt pre poplatníka neuskutočnila žiadne úkony, resp. nevykonávala v jeho záujme z hľadiska predmetu spoplatnenia žiadne činnosti.[22] Z týchto dôvodov uvedené platby aj v minulosti mali v zásade charakter dane.

---

21 Pozri KUBINCOVÁ, S. *Dane, poplatky, clo a ďalšie povinné platby (vymedzenie pojmov a právna úprava).* Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, Právnická fakulta, 2009, s. 253. ISBN 978-80-8083-911-6.

22 KUBINCOVÁ, S. *Dane, poplatky, clo a ďalšie povinné platby (vymedzenie pojmov a právna úprava).* Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, Právnická fakulta, 2009, s. 45. ISBN 978-80-8083-911-6.

Miestne dane z pohľadu klasifikácie daní v daňovej teórii[23] možno zaradiť medzi dane priame,[24] dane majetkové,[25] nepodielové,[26] dane s pevnou sadzbou dane, resp. dane proporcionálne, t. j. určené percentom,[27] dane platené vopred na zdaňovacie obdobie, resp. dane platené po uplynutí zdaňovacieho obdobia.[28]

Miestne dane ako dane priame nie sú predmetom harmonizácie s európskym právom. V odbornej literatúre[29] sa uvádza, že harmonizácia priamych daní prebieha skôr prostredníctvom judikatúry Súdneho dvora Európskej únie, pričom príčiny tohto stavu možno nájsť predovšetkým v dvoch skutočnostiach, a to v rozdielnych účtovných systémoch členských krajín a neochote členských štátov k ďalšej harmonizácii.

Vzťah medzi povinnou osobou, ktorou je pri miestnych daniach daňovník a pri dani za ubytovanie aj platiteľ, je daňovo-právnym vzťahom. Daňová teória charakterizuje základné náležitosti a vedľajšie náležitosti daňovo-právneho vzťahu. Medzi základné náležitosti (prvky) možno zaradiť: 1. subjekt dane, spravidla[30] oprávneným subjektom je príslušná obec a povinným subjektom fyzické osoby a právnické osoby, ktorým zákon o miestnych daniach, resp. všeobecne záväzné nariadenie obce, resp. procesné predpisy (najmä daňový poriadok) ukladajú povinnosti; 2. predmet dane, ktorým je určitá konkrétna hospodárska skutočnosť uvedená pri tej-ktorej miestnej dani v zákone o miestnych daniach; 3. základ dane, ktorým je číslo, z ktorého sa vypočíta konkrétna daň prostredníctvom sadzby dane a 4. sadzba dane, ktorou je číselné meradlo, podľa ktorého

---

23 Pozri aj KUBINCOVÁ, S. *Dane, poplatky, clo a ďalšie povinné platby (vymedzenie pojmov a právna úprava).* Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, Právnická fakulta, 2009, s. 45. ISBN 978-80-8083-911-6.

24 Ide o členenie daní podľa presunu daňovej povinnosti, a to na dane priame a nepriame.

25 Ide o členenie daní podľa predmetu zdanenia, aj keď v prípade viacerých miestnych daní (napríklad daň za užívanie verejného priestranstva, daň za ubytovanie, daň za vjazd a zotrvanie v historickej časti mesta) povinná osoba majetok nevlastní.

26 Ide o členenie daní podľa toho, či sa vybratá daň prerozdeľuje medzi štátny rozpočet a rozpočty samospráv.

27 Ide o členenie daní podľa stanovenia sadzby dane, v prípade miestnych daní ide o pevnú sadzbu napríklad pri dani za psa, proporcionálnu daň napríklad pri dani z pozemkov.

28 Ide o členenie daní podľa obdobia splatnosti dane, tak napríklad daň z nehnuteľnosti je splatná na začiatku zdaňovacieho obdobia na celé zdaňovacie obdobie, ale napríklad daň za jadrové zariadenie je splatná po uplynutí zdaňovacieho obdobia.

29 ŠIROKÝ, J. *Daně v Evropské unii.* 7. aktualizované a přepracované vydání. Praha: Leges, 2018, s. 67. ISBN 978-80-7502-274.

30 Slovom „spravidla“ autorka vyjadruje skutočnosť, že oprávneným subjektom môže byť aj daňovník (resp. platiteľ), ak napríklad požaduje vrátenie preplatku na dani.

sa vypočíta daň zo základu dane. Pri miestnych daniach je sadzba dane stanovená buď pevnou sumou na jednotku množstva (resp. výmery), resp. môže byť stanovená aj percentom. Náležitosti daňovo-právneho vzťahu obsahuje aj zákon o miestnych daniach, a to pri každej miestnej dani osobitne, a to vzhľadom na osobitosť tej-ktorej dane.

Zákon o miestnych daniach (§ 2) vymenúva druhy miestnych daní, ktoré obec môže ukladať. Miestne dane sú teda dane fakultatívne, pričom obec vo všeobecne záväznom nariadení obce určí, či vôbec a za akých podmienok (avšak to len v medziach zákona o miestnych daniach) bude na svojom území tú-ktorú miestnu daň ukladať. Miestnymi daňami sú: a) daň z nehnuteľností (upravená v § 4 až 21), ktorá zahŕňa daň z pozemkov, daň zo stavieb a daň z bytov a z nebytových priestorov v bytovom dome, b) daň za psa (upravená v § 22 až 29), c) daň za užívanie verejného priestranstva (upravená v § 30 až 36), d) daň za ubytovanie (upravená v § 37 až 43), e) daň za predajné automaty (upravená v § 44 až 51), f) daň za nevýherné hracie prístroje (upravená v § 52 až 59), g) daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta (upravená v § 60 až 66) a h) daň za jadrové zariadenie (upravená v § 67 až 76). Slovné spojenie „ukladať dane" nie je synonymom k slovu vyrubiť dane. Vyrubením dane je vydanie rozhodnutia smerujúce voči konkrétnej osobe s určením výšky dane, jej splatnosti a iných skutočností, pričom v súčasnosti platný zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) presne stanovuje postup pri vyrubovacom konaní a uvádza aj iné skutočnosti, ktoré sa považujú za vyrubenie dane (§ 64 a nasl.). Ukladať dane pre obce znamená možnosť na svojom území zaviesť (uložiť) tú-ktorú miestnu daň. Často sa môžeme stretnúť aj s názorom, že obec ako správca miestnych daní má právo ukladať a vyberať miestne dane. Domnievame sa, že v tomto prípade je vhodnejšie použiť spojenie, že obec má právo ukladať, vyrubiť a zabezpečiť úhradu dane, a to aj vzhľadom na skutočnosť, že v zákone o miestnych daniach je vyberanie dane upravené pri dani za ubytovanie (§ 41) a myslí sa tým povinnosť platiteľa dane vybrať daň od daňovníka a povinnosť odviesť túto daň za stanovených podmienok vo všeobecne záväznom nariadení obce ako správcovi dane.

Popri fakultatívnosti miestnych daní majú obce (samozrejme, v medziach zákona o miestnych daniach) aj možnosť miestne dane zvýšiť, či znížiť, resp. znížiť, či zvýšiť sadzbu miestnych daní. Samozrejme, táto rozhodovacia činnosť obcí nemôže byť bezbrehá. V týchto otázkach zaujal stanovisko aj Ústavný súd Slovenskej republiky, pričom okrem iného sa v tejto súvislosti uvádza, že „racionalitu jednotlivých politík či efektivitu daní Ústavný súd nepreskúmava, okrem, ak by založili zjavnú nerovnosť v daňovom zaťažení jednotlivých tuzemcov. Ústavnému súdu náleží iba preskúmavať, či dané daňové opatrenia nezasa-

hujú do ústavne garantovaného majetkového substrátu vlastníka (protiústavný by bol napr. škrtiaci efekt), resp. či ich nemožno pokladať za bezdôvodne sa priečiace princípu rovnosti, t. j. za svojvoľné, pričom rovnosť je v tomto prípade nutné skúmať tak v nadväznosti na ďalšie základné právo, ako aj v neakcesorickej podobe".[31] V ďalšom rozhodnutí Ústavného súdu (PL. ÚS 5/2012, nález z 22. januára 2014, ZNUÚS 2014, s. 42) sa uvádza, že sféra daní (resp. poplatkov) patrí do okruhu politických otázok, vo vzťahu ku ktorým treba rešpektovať vyššiu mieru autonómie zákonodarcu, príp. iného orgánu verejnej moci, ktorému je na základe zákona zverená právomoc ukladať dane, príp. poplatky. Táto skutočnosť sa objektívne musí prejaviť v intenzite (rozsahu) vecnom zameraní a metodike ústavného prieskumu, ktorý by mal zahŕňať preskúmanie: a) rešpektovania princípu legality, t. j. či bola preskúmavaná daň uložená zákonom, resp. na základe zákona (čl. 59 ústavy), teda k tomu zákonom splnomocneným orgánom verejnej moci a v medziach tohto (zákonného) splnomocnenia, b) či uloženie predmetnej dane sleduje legitímny cieľ a má racionálny základ, c) či predmetná daň nepredstavuje pre daňovníkov (skupiny daňovníkov) zjavne nadmernú záťaž, t. j. či nie je z hľadiska vzťahu medzi sledovaným verejným záujmom a legitímnymi individuálnymi záujmami daňovníkov (skupín daňovníkov) extrémne disproporčná (zákaz extrémnej disproporcionality), d) či uloženie predmetnej dane (vrátane jej náležitostí) nie je prejavom zjavného, resp. svojvoľného porušenia ústavného princípu rovnosti pri rozlišovaní medzi jednotlivými skupinami daňovníkov (neakcesorická rovnosť), resp. jeho porušenia v spojení s neprimeraným zásahom do niektorého základného práva alebo slobody s osobitným zreteľom na ochranu vlastníctva (akcesorická rovnosť).

Výnos z miestnych daní, t. j. dane z nehnuteľností, dane za psa, dane za užívanie verejného priestranstva, dane za ubytovanie, dane za predajné automaty, dane za nevýherné hracie prístroje, dane za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta a dane za jadrové zariadenie vrátane výnosu z pokuty a úroku z omeškania vzťahujúcich sa k týmto daniam a poplatku sú príjmom rozpočtu obce, ktorá je správcom dane.[32] Skutočnosť, že správcom dane je okrem daňového úradu, colného úradu aj obec vyplýva tiež zo základného predpisu daňového procesného práva daňového poriadku.[33] Správca miestnych daní je povinný pri správe daní postupovať podľa daňového poriadku, ak zákon o miest-

[31] Viac DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax.* Bratislava: C. H. Beck, 2015, s. 1026; resp. WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 321 – 322.

[32] Porov. § 100 zákona o miestnych daniach.

[33] Porov. § 4 ods. 1 daňového poriadku.

nych daniach neustanovuje inak. Správou daní je podľa § 2 písm. a) daňového poriadku postup súvisiaci so správnym zistením dane a zabezpečením úhrady dane a ďalšie činnosti podľa tohto zákona alebo osobitných predpisov, pričom odkaz v poznámke pod čiarou je aj na zákon o miestnych daniach. Z daňového poriadku (§ 1 ods. 1 a 2) vyplýva, že tento zákon upravuje správu daní, práva a povinnosti daňových subjektov a iných osôb, ktoré im vzniknú v súvislosti so správou daní a že podľa tohto zákona sa postupuje, ak osobitné predpisy (odkaz je aj na zákon o miestnych daniach) neustanovujú inak. Z uvedeného vyplýva, že daňový poriadok možno považovať za *lex generalis* a zákon o miestnych daniach za *lex specialis*. Potom na správu dani sa použije daňový poriadok, ak zákon o miestnych daniach nestanovuje odlišnú úpravu. Ako to uvádzame aj neskôr, domnievame sa, že ustanovenie § 102 zákona o miestnych daniach, v ktorom sa uvádza, že na správu miestnych daní a poplatku sa vzťahuje osobitný predpis (daňový poriadok), ak zákon o miestnych daniach v tomto ustanovení striktne vymenovaných paragrafoch zákona o miestnych daniach neustanovuje inak, je zbytočné a v zásade nepoužiteľné, pretože aj iné ustanovenia daňového poriadku sú pri správe miestnych daní neaplikovateľné – ide o osobitnú právnu úpravu, ktorá má prednosť pred ustanoveniami daňového poriadku.

3 Náležitosti daňovo-právneho vzťahu pri miestnych daniach

Daňová teória rozlišuje základné náležitosti daňovo-právneho vzťahu, medzi ktoré patria subjekt dane, predmet dane, základ dane, sadzba dane a vedľajšie, resp. ostatné náležitosti daňovo-právneho vzťahu, medzi ktoré patria iné zákonom upravené skutočnosti potrebné pre aplikáciu právnej úpravy, resp. správu miestnych daní obcou.

Pri jednotlivých miestnych daniach zákon o miestnych daniach charakterizuje povinnú osobu a označuje ju ako daňovník a pri dani za ubytovanie daňovník a platiteľ, oprávnenou osobou je obec, čo vyplýva z § 100 zákona o miestnych daniach, ktorý upravuje rozpočtové určenie miestnych daní s tým, že výnos miestnych daní vrátane výnosu z pokuty a úroku z omeškania vzťahujúcich sa k týmto daniam sú príjmom rozpočtu obce, ktorá je správcom dane. Zákon o miestnych daniach povinnú osobu (ak ňou nie je správca dane, napr. pri vrátení preplatku na dani) vymedzuje pri každej miestnej dani osobitne. Obdobne pri každej miestnej dani sa vymedzuje predmet dane, základ dane a sadzba dane.

Podľa zákona o miestnych daniach je povinnou osobou:

- pri dani z pozemkov, ktorá je súčasťou dane z nehnuteľností, daňovník vymedzený v § 5 zákona o miestnych daniach,

- pri dani zo stavieb, ktorá je súčasťou dane z nehnuteľnosti, daňovník vymedzený v § 9 zákona o miestnych daniach,
- pri dani z bytov a nebytových priestorov, ktorá je súčasťou dane z nehnuteľností, daňovník vymedzený v § 13 zákona o miestnych daniach,
- pri dani za psa daňovník, čo vyplýva z § 23 zákona o miestnych daniach,
- pri dani za užívanie verejného priestranstva daňovník vymedzený v § 31 zákona o miestnych daniach,
- pri dani za ubytovanie daňovník podľa § 38 zákona o miestnych daniach,
- pri dani za predajné automaty daňovník podľa § 45 zákona o miestnych daniach,
- pri dani za nevýherné hracie prístroje daňovník podľa § 53 zákona o miestnych daniach,
- pri dani za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta daňovník vymedzený v § 61 zákona o miestnych daniach,
- pri dani za jadrové zariadenie daňovník vymedzený v § 68 zákona o miestnych daniach.

  Podľa zákona o miestnych daniach predmetom dane sú:
- pri dani z pozemkov, ktorá je súčasťou dane z nehnuteľnosti, pozemky v členení podľa § 6 zákona o miestnych daniach,
- pri dani zo stavieb, ktorá je súčasťou dane z nehnuteľnosti, stavby v členení podľa § 10 zákona o miestnych daniach,
- pri dani z bytov a nebytových priestorov, ktorá je súčasťou dane z nehnuteľností, byty v bytovom dome za podmienky stanovenej v § 14 zákona o miestnych daniach,
- pri dani za psa pes starší ako 6 mesiacov chovaný fyzickou osobou alebo právnickou osobou s výnimkami podľa § 22 zákona o miestnych daniach,
- pri dani za užívanie verejného priestranstva je osobitné užívanie verejného priestranstva (§ 30 ods. 1 zákona o dani z príjmov),
- pri dani za ubytovanie podľa § 37 zákona o miestnych daniach odplatné prechodné ubytovanie podľa § 754 až 759 Občianskeho zákonníka v ubytovacom zariadení vymedzenom taxatívne v tomto ustanovení,
- pri dani za predajné automaty sú prístroje a automaty, ktoré vydávajú tovar za odplatu a sú umiestnené v priestoroch prístupných verejnosti (§ 44 zákona o miestnych daniach),
- pri dani za nevýherné hracie prístroje hracie prístroje, ktoré sa spúšťajú alebo prevádzkujú za odplatu, pričom tieto hracie prístroje nevydávajú peňažnú výhru a sú prevádzkované v priestoroch prístupných verejnosti (§ 52 zákona o miestnych daniach),

- pri dani za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta je vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta (§ 60 zákona o miestnych daniach),
- pri dani za jadrové zariadenie jadrové zariadenie, v ktorom prebieha štiepna reakcia v jadrovom reaktore a vyrába sa elektrická energia, a to aj po časť kalendárneho roka (§ 67 zákona o miestnych daniach).

Podľa zákona o miestnych daniach základom dane je:

- pri dani z pozemkov, ktorá je súčasťou dane z nehnuteľnosti, hodnota pozemku stanovená podľa § 7 zákona o miestnych daniach,
- pri dani zo stavieb, ktorá je súčasťou dane z nehnuteľností, výmera zastavanej plochy v m^2, čo vyplýva z § 11 zákona o dani z príjmov,
- pri dani z bytov a nebytových priestorov, ktorá je súčasťou dane z nehnuteľností, je výmera podlahovej plochy bytu alebo nebytového priestoru (§ 15 zákona o miestnych daniach),
- pri dani za psa počet psov (§ 24 zákona o miestnych daniach),
- pri dani za užívanie verejného priestranstva výmera užívaného verejného priestranstva v m^2 (§ 32 zákona o miestnych daniach),
- pri dani za ubytovanie počet prenocovaní (§ 39 zákona o miestnych daniach),
- pri dani za predajné automaty počet predajných automatov (§ 46 zákona o miestnych daniach),
- pri dani za nevýherné hracie prístroje počet nevýherných hracích prístrojov (§ 54 zákona o miestnych daniach),
- pri dani za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta počet dní vjazdu a zotrvania motorového vozidla v historickej časti mesta (§ 62 zákona o miestnych daniach),
- pri dani za jadrové zariadenie výmera katastrálneho územia obce v m^2, ktoré sa nachádza v oblasti ohrozenia jadrovým zariadením schválenej Úradom jadrového dozoru Slovenskej republiky (§ 69 zákona o miestnych daniach).

Podľa zákona o miestnych daniach sadzba dane je:

- pri dani z pozemkov, ktorá je súčasťou dane z nehnuteľnosti, stanovená pre jednotlivé druhy pozemkov v § 8 zákona o miestnych daniach,
- pri dani zo stavieb, ktorá je súčasťou dane z nehnuteľnosti, je ročná sadzba dane stanovená v § 12 zákona o miestnych daniach,
- pri dani z bytov a nebytových priestorov, ktorá je súčasťou dane z nehnuteľností, stanovená pevnou sumou za každý aj začatý m^2 podlahovej plochy bytu za podmienok určených v § 16 zákona o miestnych daniach,
- pri dani za psa určená obcou za jedného psa a kalendárny rok (§ 25 zákona o miestnych daniach),

- pri dani za užívanie verejného priestranstva určená obcou v eurách za každý aj začatý m^2 osobitne užívaného verejného priestranstva a každý aj začatý deň (§ 33 zákona o miestnych daniach),
- pri dani za ubytovanie určená obcou v eurách na osobu a prenocovanie (§ 40 zákona o miestnych daniach),
- pri dani za predajné automaty sadzbu dane určí obec v eurách za jeden predajný automat a kalendárny rok (§ 47 zákona o miestnych daniach),
- pri dani za nevýherné hracie prístroje sadzbu dane určí obec v eurách za jeden nevýherný hrací prístroj a kalendárny rok (§ 55 zákona o miestnych daniach),
- pri dani za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta sadzbu dane určí obec v eurách za motorové vozidlo a každý aj začatý deň vjazdu a zotrvania v historickej časti mesta (§ 63 zákona o miestnych daniach),
- pri dani za jadrové zariadenie v obciach, ktorých zastavané územie alebo jeho časť sa nachádza v oblasti ohrozenia jadrovým zariadením v Jaslovských Bohuniciach a v Mochovciach v pásme v závislosti od polomeru oblasti ohrozenia v súlade s § 70 zákona o miestnych daniach.

Daňové priznanie sa podáva len pri dani z nehnuteľností, dani za psa, dani za predajné automaty a dani za nevýherné hracie prístroje.

4 Navrhované a realizované zmeny v zákone o miestnych daniach

Ešte pred nadobudnutím účinnosti zákona o miestnych daniach do Národnej rady Slovenskej republiky bol 1. októbra 2004 doručený návrh poslanca Národnej rady Slovenskej republiky Milana Cagalu na vydanie zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. V dôvodovej správe k návrhu zákona predkladateľ uvádzal okrem iných skutočností aj nasledujúce: Schválený zákon preto odporuje nielen princípom schválenej Koncepcie daňovej reformy, Programovému vyhláseniu vlády SR, ale aj záujmom občanov a hospodárstva Slovenskej republiky. Zákon o miestnych daniach odporuje Ústave Slovenskej republiky, pretože neobsahuje jasné vymedzenie daňových povinností a umožňuje ukladanie miestnych daní podľa ľubovôle samosprávnych úradníkov, čo otvára priestor pre svojvoľné rozhodovanie a korupciu. Zákon o miestnych daniach je v rozpore s Koncepciou daňovej reformy na roky 2004 – 2006, ktorú vláda SR schválila v júni 2003. Rozpor bol podľa predkladateľa zjavný v týchto bodoch: 1. Koncepcia

daňovej reformy predpokladala zrušenie dane zo stavieb a dane z bytov. Zachovaná mala byť len daň z pozemkov. Podľa zákona o miestnych daniach majú byť tieto dane zachované a obciam má byť navyše poskytnutá možnosť ich ľubovoľného zvyšovania. 2. Koncepcia daňovej reformy predpokladala zrušenie cestnej dane na osobné motorové vozidlá. Podľa zákona o miestnych daniach má byť táto daň zachovaná a vyšším územným celkom má byť navyše poskytnutá možnosť jej ľubovoľného zvyšovania. 3. Podľa Koncepcie daňovej reformy sa mali miestne poplatky zrušiť. Namiesto toho všetky miestne poplatky, ktoré nie sú v rozpore s právom EÚ, zákon o miestnych daniach zachováva, v niektorých prípadoch rozširuje predmet dane (napr. daň za zviera, daň za pobyt) a uvoľňuje obciam ruky pre ich ľubovoľné zvyšovanie. 4. Jedným z cieľov daňovej reformy malo byť odstránenie nespravodlivosti daňového systému, a to okrem iného eliminácioU viacnásobného zdanenia a znížením úlohy majetkových daní. Zákon o miestnych daniach, ako sa uvádza v návrhu zákona, zjavne ide opačným smerom, pretože majetkové dane zvyšuje, a tým rozširuje aj prípady viacnásobného zdanenia (napr. zdaňuje sa majetok nadobudnutý zo zdanených príjmov). Zákon podľa predkladateľa v schválenom znení teda popiera niekoľko hlavných zásad daňovej reformy, ktorú si vláda SR ani nie pred rokom sama schválila. Zavedenie zákona o miestnych daniach do aplikačnej praxe v nezmenenej podobe by znamenalo nielen spochybnenie serióznosti a stálosti zámerov Slovenskej republiky v oblasti daňovej reformy, ale i zníženie celkovej dôveryhodnosti záväzkov a prísľubov Slovenskej republiky v budúcnosti. Predkladateľ tiež poukázal na Programové vyhlásenie vlády SR zo 4. novembra 2002, ktoré schválila Národná rada Slovenskej republiky, v časti „Ekonomická politika", kde sa stanovili pre oblasť daní okrem iného nasledovné ciele: znížiť priame dane, posilniť vlastné daňové príjmy obcí, stanoviť vlastné daňové príjmy VÚC, nový systém horizontálneho finančného vyrovnávania, presun daňového zaťaženia z priamych daní na nepriame dane, prehodnotiť uplatňovanie sadzieb majetkových daní. Predkladateľ uviedol iba ciele, ktoré súvisia so schváleným zákonom o miestnych daniach, a to v poradí, v akom sú uvedené v Programovom vyhlásení vlády SR. Podľa predkladateľa zo zákona o miestnych daniach bol zjavný jeho rozpor s Programovým vyhlásením vlády SR. Návrh zákona navrhovateľ, napriek tomu, že niektoré jeho pripomienky boli podľa môjho názoru opodstatnené, vzal späť.[34]

Následne však bol 8. novembra 2004 doručený do Národnej rady Slovenskej republiky návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vydanie zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach

[34] Viac https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&ZakZborID=13&CisObdobia=3&CPT=899

a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. Obdobne ako to bolo v predloženom návrhu zákona Milana Cagalu, predkladatelia poukazovali na skutočnosť, že schválený zákon o miestnych daniach odporuje nielen princípom schválenej Koncepcie daňovej reformy, Programovému vyhláseniu vlády SR, ale aj záujmom občanov Slovenskej republiky. Návrh zákona bol prerokovaný na 33. schôdzi Národnej rady Slovenskej republiky a bolo schválené uznesenie č. 1421 z 15. decembra 2004. Výsledkom štádia procesu bolo, že Národná rada Slovenskej republiky nebude pokračovať v rokovaní o návrhu zákona.[35]

V Programovom vyhlásení vlády Slovenskej republiky na obdobie od 16. 10. 2002 do 4. 7. 2006 (predsedom vlády bol Mikuláš Dzurinda) sa okrem iného uvádzalo, že vláda posilní vlastné daňové príjmy obcí a stanoví vlastné daňové príjmy vyšších územných celkov, pričom bude dbať na to, aby z tohto dôvodu neprišlo k zvýšeniu celkového daňového zaťaženia občanov a podnikateľských subjektov. Naplnenie cieľa vláda uskutoční predložením osobitného predpisu (zákona) obsahujúceho vymedzenie a štruktúru daňových príjmov obcí a vyšších územných celkov a kritériá ich prerozdeľovania do rozpočtov obcí a vyšších územných celkov. Vláda bude presadzovať zvýšenie efektívnosti výberu daní a odvodov. K zvýšeniu výberu daní prispeje aj zjednodušenie daňovej legislatívy a najmä novelizácia tých častí daňových zákonov, ktoré umožňujú nejednoznačný výklad. Vláda vytvorí podmienky pre využívanie informačných technológií a postupný prechod na podávanie daňových priznaní, hlásení a majetkových priznaní prostredníctvom internetu. Daňové zaťaženie sa bude presúvať z priamych daní na dane nepriame. V závislosti od zreálnenia cien nehnuteľného majetku, ktorý tvorí základ majetkových daní pri transferoch tohto majetku, vláda prehodnotí súčasne uplatňované sadzby majetkových daní a prijme zodpovedajúce riešenia s cieľom ich ujednotiť.[36] Možno povedať, že vláde sa v tomto období podarilo splniť len niektoré predsavzatia vo veciach miestnych daní, a to najmä v tom, že došlo k schváleniu zákona o miestnych daniach, došlo k schváleniu nových rozpočtových zákonov, a to zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy ako predpisu špeciálneho k zákonu č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, v ktorom sa výslovne uviedli príjmy obcí a vyšších územných celkov. Miestne dane sa považovali za vlastné príjmy obce a vyššieho územného celku, ako to už bolo uvedené. Čo sa nepodarilo tejto vláde, ale ani vládam nasledujúcim, bol hlavne záväzok presadiť zvýšenie výberu miest-

35 Viac https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&ZakZborID=13&CisObdobia=3&CPT=936

36 Pozri http://www.vlada.gov.sk/data/files/9809_programové-vyhlasenie-vlady-slovenskej-republiky--od-16-10-2002-do-04-07-2006-.pdf

nych daní aj prostredníctvom zjednodušenia daňovej legislatívy. Zjednodušenie daňovej legislatívy pri miestnych daniach nenastalo ani do súčasného obdobia, práve naopak, v právnej úprave je množstvo nedoriešených, resp. nejasných ustanovení, a to nielen v rámci stále sa meniacej hmotnoprávnej úpravy, ale najmä často sa meniacej a komplikovanej právnej úpravy v procesných predpisoch. Obdobne pri miestnych daniach nedochádza a to ani do týchto dní k podávaniu daňových priznaní vo všetkých obciach prostredníctvom internetu. Tiež je otázne, či došlo, resp. aj v súčasnosti dochádza k presunu daňového zaťaženia z priamych daní na dane nepriame.[37]

Zákon o miestnych daniach vo vyhlásenom znení, ako aj ostatné daňové zákony, bol viackrát „úspešne" novelizovaný. Niektoré novely v niektorých prípadoch len naprávali nedostatky, ktoré sa vyskytli v predchádzajúcom znení zákona, resp. menili právnu úpravu nepatrne, a to v súvislosti s inými právnymi predpismi. Takými boli:

- novela uskutočnená nesystémovo zákonom č. 747/2004 Z. z. o dohľade nad finančným trhom a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorého označenie, ale aj obsah vôbec nesúvisel s daňami, či už štátnymi, alebo miestnymi. Článkom XX sa do zákona o miestnych daniach doplnil odsek 10, ktorý znel: *10) Ak k 1. januáru 2005 vyšší územný celok zavedie daň z motorových vozidiel, za vozidlá, ktoré sú predmetom dane a ktoré sú k 1. januáru 2005 evidované v územnom obvode tohto vyššieho územného celku, podá daňové priznanie do 31. januára 2005 a zaplatí daň v lehotách a za podmienok uvedených v § 91 fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá je daňovníkom podľa § 85*;
- novela uskutočnená zákonom č. 733/2004 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Článkom II zákon o miestnych daniach zmenil viaceré ustanovenia týkajúce sa poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, teda novela sa priamo nedotkla miestnych daní;
- novela uskutočnená opäť nesystémovo zákonom č. 171/2005 Z. z. o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý vôbec nesúvisel s miestnymi daňami, resp. s miestnym poplatkom za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. Článkom VII sa zákon o miestnych daniach doplnil o ods. 11 a 12 v § 104, ktoré zneli: *(11) Správca dane je povinný do*

[37] Pozri aj KUBINCOVÁ, S., KUBINCOVÁ, T. Dopad politiky na daňové právo. In: *Vplyv politiky na právo. Zborník z vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou.* Sládkovičovo: Vysoká škola Danubius, Fakulta práva Janka Jesenského, 2015, s. 78. ISBN 978-80-8167-041-1.

31. mája 2005 oznámiť Ministerstvu financií Slovenskej republiky celkovú sumu priznanej dane z nehnuteľností na zdaňovacie obdobie roku 2005 zistenú na základe podaných daňových priznaní podľa stavu k 1. máju 2005. (12) Správca dane je povinný do 31. mája 2006 oznámiť Ministerstvu financií Slovenskej republiky celkovú sumu priznanej dane z nehnuteľností na zdaňovacie obdobie roku 2006 zistenú na základe podaných daňových priznaní podľa stavu k 1. máju 2006. Domnievame sa, že tieto štatistické údaje mohli byť súčasťou skôr rozpočtových zákonov, pretože potrebné údaje sa skôr dotýkali štatistických údajov pre ministerstvo;

- novela uskutočnená zákonom č. 460/2007 Z. z. o Slovenskom Červenom kríži a ochrane znaku a názvu Červeného kríža a o zmene a doplnení niektorých zákonov, podľa ktorej sa v § 17 odsek 1 dopĺňa písmenom d), ktoré znie: *d) pozemky, stavby a nebytové priestory vo vlastníctve Slovenského Červeného kríža,* čo znamená, že tieto nehnuteľnosti od nadobudnutia účinnosti zákona boli oslobodené od platenia dane z nehnuteľností;
- novela uskutočnená zákonom č. 535/2008 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov a menia a dopĺňajú niektoré zákony, pričom v zákone o miestnych daniach sa vložil nový odsek 2 v § 99 v znení: *(3) V hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave správu miestnych daní podľa § 2 ods. 1 písm. a) až g) a správu miestneho poplatku podľa § 2 ods. 2 upravuje osobitný predpis.).* Doterajší odsek 3 sa označil ako odsek 4;
- novela uskutočnená zákonom, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov zverejneným v Zbierke zákonov pod č. 527/2010 Z. z. Predmetnou novelou bola do právnej úpravy zakomponovaná smernica Európskeho parlamentu a Rady 1999/62/ES zo 17. júna 1999 o poplatkoch za používanie určitej dopravnej infraštruktúry ťažkými nákladnými vozidlami (Mimoriadne vydanie Ú. v. EÚ kap. 7/zv. 4; Ú. v. ES L 187 zo 17. 6. 1999) v znení smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/38/ES zo 17. 5. 2006 (Ú. v. EÚ L 157 z 9. 6. 2006) v znení smernice Rady 2006/103/ES z 20. 11. 2006 (Ú. v. EÚ L 363 z 20. 12. 2006);
- novela uskutočnená zákonom č. 406/2011 Z. z. o dobrovoľníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý sa doplnil odsekom 5 § 103 o znenie: *(5) Obec môže ustanoviť všeobecne záväzným nariadením, že jedným z kritérií pre oslobodenie alebo zníženie miestnej dane, miestneho poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady bude vykonávanie dobrovoľníckej činnosti podľa osobitného predpisu*[47a)] *v prospech obce na podporu plnenia jej úloh.* Zákon nadobudol účinnosť dňom 1. decembra 2011;

- zákon č. 68/2012 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov. Novela sa nepatrne dotkla dane z motorových vozidiel;
- novela uskutočnená zákonom č. 343/2012 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorá nadobudla účinnosť 1. januára 2013;
- novela uskutočnená zákonom č. 347/2013 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 145/1995 Z. z. o správnych poplatkoch v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. Zákon nadobudol účinnosť dňom 1. decembra 2013;
- novela uskutočnená zákonom č. 484/2013 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov. V rámci novely iného zákona došlo v § 40 zákona o miestnych daniach k doplneniu ods. 2 do § 40 v znení: „(2) Obec môže všeobecne záväzným nariadením ustanoviť rôznu sadzbu dane pre časti obce alebo pre jej jednotlivé katastrálne územia.“ Zákon nadobudol účinnosť dňom 1. januára 2014;
- novela uskutočnená zákonom č. 333/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony došlo k malým zmenám v stanovení sadzby dane z pozemkov. Zaujímavosťou návrhu zákona je, že mal novelizovať (a aj v označení zákona je) zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov, avšak týmto zákonom k novelizácii tohto zákona nedošlo. Článok I, ktorým sa novelizoval zákon o miestnych daniach nadobudol účinnosť dňom 1. januára 2015;
- novela uskutočnená zákonom č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov došlo k nepatrnej zmene v právnej úprave miestneho poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. Zákon nadobudol účinnosť vo veci tejto zmeny dňom 1. januára 2016;
- novela uskutočnená zákonom č. 292/2017 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. Novelou došlo k nepatrnej zmene v právnej úprave miestneho poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. Zákon nadobudol účinnosť vo veci tejto zmeny 1. januára 2018;

- novela uskutočnená zákonom č. 243/2017 Z. z. o verejnej výskumnej inštitúcii a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorým došlo k nepatrnej zmene z dôvodu novej právnej úpravy o verejnej výskumnej inštitúcii. V rámci zmeny dotýkajúcej sa zákona o miestnych daniach, zmena nadobudla účinnosť 1. januára 2018;
- novela uskutočnená zákonom č. 112/2018 Z. z. o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorým došlo k nepatrnej zmene pri dane z nehnuteľností, ak išlo o pozemky vo vlastníctve registrovaného sociálneho podniku. Zákon nadobudol účinnosť vo veci tejto zmeny dňom 1. mája 2018 a
- novela uskutočnená zákonom č. 312/2018 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, ktorý v nepatrnej miere zmenil právnu úpravu poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. Zákon nadobudol účinnosť dňom 1. januára 2019.

Významnou novelou bola zmena v zákone o miestnych daniach uskutočnená zákonom č. 517/2005 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach, ktorá nadobudla účinnosť 1. decembra 2005. Išlo o vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov predložený do Národnej rady Slovenskej republiky 26. augusta 2005. V dôvodovej správe k návrhu zákona sa uvádza[38] okrem iného, že návrh novely zákona o miestnych daniach ďalej rešpektuje zámery v oblasti miestnych daní, ktoré predpokladajú okrem posilnenia právomoci a zodpovednosti orgánov samosprávy aj posilnenie významu miestnych daní najmä z hľadiska ich výnosov. V predloženom návrhu novely citovaného zákona sa realizovali zmeny a úpravy, ktorých cieľom je zdokonalenie právnej úpravy a odstránenie tých vecných i formálnych nedostatkov, ktoré by pri aplikácii tohto zákona mohli spôsobiť rozdielny výklad a nejednotnosť. Predmet úpravy návrhu novely zákona o miestnych daniach okrem dane z motorových vozidiel nie je upravený v práve Európskych spoločenstiev. Ide o komunálne dane, ktorých zlučiteľnosť s právom Európskej únie sa nevyžaduje. Návrh novely zákona o miestnych daniach v časti upravujúcej daň z motorových vozidiel v súlade so smernicou Európskeho parlamentu a Rady 1999/62/ES sa dopĺňa o prílohu upravujúcu minimálne sadzby dane z motorových vozidiel. Návrh zákona prešiel v treťom čítaní s tým, že z prí-

[38] Dostupné na: https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=190616

tomných 133 poslancov za hlasovalo 79 poslancov. Táto novela menila jednotlivé ustanovenia zákona o miestnych daniach a týkala sa najmä zmien dane z nehnuteľností, pričom pri dani z nehnuteľností znamenala okrem zmeny sadzby dane aj iné zásadné zmeny oproti predchádzajúcej právnej úprave. Zmeny sa dotkli aj dane za psa, napríklad v tom, že obec bola oprávnená ustanoviť „najmä sadzbu dane, prípadne rôzne sadzby dane podľa určených kritérií, spôsoby preukazovania vzniku a zániku daňovej povinnosti, podrobnosti a náležitosti oznamovacej povinnosti, prípadné oslobodenia od dane alebo zníženia dane a spôsob vyberania dane". Obdobné ustanovenie bolo vložené aj pri dani za užívanie verejného priestranstva, dani za ubytovanie, dani za predajné automaty, dani za nevýherné hracie prístroje, dani za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta. Pri dani za jadrové zariadenie táto variabilita pri schvaľovaní sadzby dane nebola, novelou sa ustanovenia týkajúce tejto dani nezmenili. Novela sa dotkla aj ešte vtedy miestnej dane z motorových vozidiel.

Je potrebné tiež spomenúť, že 10. novembra 2005 bol doručený do Národnej rady Slovenskej republiky návrh poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Ľudmily Muškovej a Dušana Čaplovača na vydanie zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov, podľa ktorého došlo len k malým zmenám, čo sa týka pozemkov a stavieb alebo ich častí slúžiacich na vzdelávanie, vedeckovýskumné účely atď. Návrh zákona bol schválený, pričom išlo o veľmi malú novelu dotýkajúcu sa iba jedného ustanovenia. Zmena bola uskutočnená zákonom č. 120/2006 Z. z., ktorým sa dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov a nadobudla účinnosť dňom 1. januára 2007.

Dňa 23. augusta 2007 bol do Národnej rady Slovenskej republiky doručený vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov. V dôvodovej správe k predloženému návrhu zákona sa uvádza okrem iných skutočností, že zákon do tohto obdobia už bol päťkrát novelizovaný, naposledy zákonom č. 120/2006. V dôvodovej správe sa uvádza, že návrh novely zákona o miestnych daniach sa vypracoval s cieľom upresniť a zjednodušiť vyberanie miestnych daní tak, aby sa daňové konanie mohlo uskutočniť plne v súlade s procesným právnym predpisom a aby sa zabezpečila právna istota daňovníkov najmä využitím opravných prostriedkov. Navrhuje sa, aby okrem dane z nehnuteľností sa aj väčšina ostatných miestnych daní vyrubovala platobným výmerom a aby sa tak vytvoril právny základ na prípadné vymáhanie týchto daní. Pri vyrubovaní miestnych daní sa ponecháva postup

podľa procesných ustanovení zákona SNR č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov.[39] Navrhuje sa vypustiť tie ustanovenia, ktorých uplatnenie v praxi je nerealizovateľné, ak sa súčasne majú dodržať zásady daňového konania, ide o daň za dočasné parkovanie motorových vozidiel na verejnom priestranstve. Upresnila sa v návrhu jedenásta časť zákona o dani z motorových vozidiel predovšetkým v tom, že sa jednoznačne definoval daňovník dane z motorových vozidiel, Pri všetkých týchto návrhoch na zmeny, doplnenia a úpravy zákona sa rešpektovali zámery v oblasti miestnych daní prijaté v rámci daňovej reformy a fiškálnej decentralizácie, ktoré predpokladali okrem posilnenia právomoci a zodpovednosti orgánov samosprávy aj posilnenie významu miestnych daní najmä z hľadiska ich výnosov. V predloženom návrhu novely citovaného zákona sa vypustili ustanovenia o zdaňovaní dočasného parkovania motorových vozidiel na verejných priestranstvách. Už samotný predmet zdanenia „dočasné parkovanie" znamená, že uplatnenie procesných predpisov vrátane začatia daňového konania je v praxi nerealizovateľné. Správca dane sa spravidla ani nedozvie, že niekto parkoval na verejnom priestranstve na území obce a ani daňovník nemá informáciu o tom, že parkuje na priestranstve, ktoré je určené vo všeobecne záväznom nariadení obce ako verejné priestranstvo. Pre krátkosť doby parkovania (dočasnosť) nie sú vytvorené predpoklady na to, aby obec mohla začať daňové konanie a túto daň vyrubiť. To, že obce poverujú fyzické osoby alebo aj právnické osoby na vyberanie dane za dočasné parkovanie na verejnom priestranstve na „mieste parkovania" je v rozpore so zákonom a spravidla ide o platby, síce označované ako daň, ale v skutočnosti ide o cenu za službu, v ktorej je zahrnutá aj odmena pre tieto osoby, čo len opäť potvrdzuje, že v daných prípadoch nemožno uplatňovať daň ako ekonomickú kategóriu. Keďže daň sa oznamuje rozhodnutím – platobným výmerom, vydávané doklady za úhradu nemajú náležitosti platobného výmeru. Aj v prípade, že by daňovník napr. odmietol zaplatiť, nie sú právne podklady na to, aby obec nedoplatok mohla účinne vymáhať. Vyberanie platieb za dočasné parkovanie motorových vozidiel na verejnom priestranstve je však realizovateľné v oblasti služieb, čo sa v praxi fakticky aj uskutočňuje. Osobitné užívanie verejného priestranstva napr. trvalým parkovaním motorového vozidla sa navrhuje ponechať v systéme daní, pretože charakter tohto užívania (dlhodobé užívanie) dáva predpoklady na realizáciu daňového konania a na riadne vyrubenie a vybratie dane. Návrh zákona bol v Národnej rade Slovenskej republiky schválený

[39] V súčasnosti už zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok), ktorý nahradil s účinnosťou od 1. januára 2012 zákon č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov.

a zverejnený v Zbierke zákonov pod č. 538/2007 Z. z. ako zákon, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov. V schválenej novele došlo k niekoľkým zmenám pri dani z nehnuteľnosti, pričom novinkou bolo vloženie odsekov 4 a 5 do § 7 zákona v znení: *(4) Správca dane môže všeobecne záväzným nariadením*[11)] *ustanoviť, že namiesto nulovej hodnoty pozemku uvedenej v prílohe č. 1 sa použije hodnota pozemku za 1 m*^{2} *uvedená vo všeobecne záväznom nariadení. Takto určená hodnota pozemku nesmie presiahnuť 50 % hodnoty pozemku podľa prílohy č. 1 určenej za okres, do ktorého príslušné katastrálne územie patrí. (5) Správca dane môže všeobecne záväzným nariadením ustanoviť, že namiesto hodnoty pozemku zistenej za 1 m*^{2} *podľa platných predpisov o stanovení všeobecnej hodnoty majetku sa použije hodnota pozemku za 1 m*^{2} *uvedená vo všeobecne záväznom nariadení. Takto určená hodnota pozemku sa použije, len ak daňovník hodnotu pozemku nepreukáže znaleckým posudkom.* Došlo aj k ďalším zmenám, napríklad ustanovení pri dani za psa, dani za užívanie verejného priestranstva, dani za ubytovanie, pri dani za vjazd a zotrvanie motorového vozidla do historickej časti mesta a dani z motorových vozidiel. Zákon č. 538/2007 Z. z. nadobudol účinnosť dňom 1. decembra 2007.

Ďalšia novela zákona o miestnych daniach bola uskutočnená zákonom č. 465/2008 Z. z., ktorým sa menia a dopĺňajú zákony v pôsobnosti Ministerstva financií Slovenskej republiky v súvislosti so zavedením meny euro v Slovenskej republike. Išlo o prepočet súm uvedených v slovenských korunách na eurá, a to v súlade s pravidlami uvedenými v zákone č. 659/2007 Z. z. o zavedení meny euro v Slovenskej republike, tzv. Generálny zákon pre zavedenie eura. Zákon v časti týchto zmien nadobudol účinnosť 1. januára 2009, t. j. dňom vstupu Slovenskej republiky do eurozóny.

Dňa 21. augusta 2009 bol do Národnej rady Slovenskej republiky doručený vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov. V dôvodovej správe k predloženému návrhu zákona sa okrem iného uvádza, že predkladaný vládny návrh novely zákona o miestnych daniach sa vypracoval s cieľom spresniť ustanovenia v deviatej časti zákona o dani za jadrové zariadenie so zákonom č. 541/2004 Z. z. o mierovom využívaní jadrovej energie (atómový zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Upresňuje sa predmet dane, daňovník dane za jadrové zariadenie, ako aj zánik daňovej povinnosti. Sadzby dane za jadrové zariadenie sa oproti súčasnému stavu nemenia, avšak nadväzne na veľkosť oblasti ohrozenia jadrovým zariadením schválenú Úradom jadrového dozoru SR sa menia jednotlivé pásma v rámci oblasti ohrozenia, v ktorých sa daň vyberá.

Začlenenie územia konkrétnej obce v rámci oblasti ohrozenia jadrovým zariadením určí obvodný úrad v sídle kraja rozhodnutím na účely civilnej ochrany obyvateľstva. Toto začlenenie bude zároveň slúžiť aj na účely zdaňovania. Naďalej sa v prípade viacerých daňovníkov v lokalite Jaslovské Bohunice alebo Mochovce ponecháva platenie dane v pomernej časti pripadajúcej na jednotlivých daňovníkov. Navrhuje sa spravodlivejšie určenie pomernej časti dane pre tie obce, ktoré sa nachádzajú v rôznych pásmach ohrozenia a v rôznych oblastiach ohrozenia, ktoré sa navzájom čiastočne prekrývajú, podľa najvyššej dane pripadajúcej na jednotlivých daňovníkov a vypočítaného koeficientu. Ďalej sa navrhuje na účely zabezpečenia aplikácie procesných postupov doplnenie termínu splatnosti vyrubenej dane, ktorý sa zosúlaďuje s ostatnými miestnymi daňami. Navrhovanou vládnou novelou zákona č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov sa predpokladá, že zmena oblasti ohrozenia jadrovým zariadením v Jaslovských Bohuniciach ovplyvní pozitívne výnosy obcí, ktorých územie sa nachádza v prvom a druhom pásme ohrozenia. Návrh zákona bol v znení schválenom Národnou radou Slovenskej republiky zverejnený v Zbierke zákonov pod č. 467/2009 Z. z. ako zákon, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov. Zákon nadobudol účinnosť 1. decembra 2009.

Dňa 13. novembra 2009 bol do Národnej rady Slovenskej republiky doručený návrh poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Jána Goliana a Stanislava Janiša na vydanie zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 504/2003 Z. z. o nájme poľnohospodárskych pozemkov, poľnohospodárskeho podniku a lesných pozemkov a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene zákona č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov. Navrhovatelia novely navrhovali zmeny, v rámci ktorých v zásade chceli upraviť minimálnu výšku nájomného pozemku na poľnohospodárske účely. Výsledkom procesu bolo, že Národná rada Slovenskej republiky nebude pokračovať v rokovaní o návrhu zákona.

Dňa 24. septembra 2010 bol do Národnej rady Slovenskej republiky doručený vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov. V dôvodovej správe k návrhu zákona sa uvádza, že platný právny stav neukladá povinnosť správcom dane každoročne prijímať všeobecne záväzné nariadenie o dani z nehnuteľností a ani povinnosť daňovníkom každoročne predkladať daňové priznania. Túto povinnosť má správca dane v prípade, ak chce zmeniť rozhodujúce skutočnosti súvisiace so

zdaňovaním nehnuteľností, napr. zmeniť sadzbu dane, hodnotu pozemkov a daňovník napr. v prípade, ak nadobudne nehnuteľnosť, skolauduje stavbu. Tiež sa uvádza, že v súlade s Programovým vyhlásením vlády SR sa splnomocnenie pre správcov dane na určenie sadzieb dane z nehnuteľností na svojom území upravilo na 5-násobok najnižšej ročnej sadzby dane, a to rovnako v prípade sadzieb dane z pozemkov, dane zo stavieb i dane z bytov. Zároveň sa navrhuje účinnosť tejto zmeny počnúc zdaňovacím obdobím roku 2012, aby bol dostatočný časový priestor na prehodnotenie sadzieb dane z nehnuteľností. Zákon bol po zmenách uskutočnených v Národnej rade Slovenskej republiky odoslaný do Zbierky zákonov a vyšiel v Zbierke zákonov pod č. 527/2010 Z. z., ako zákon, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov. Zákon č. 527/2010 Z. z. nadobudol účinnosť dňom vyhlásenia okrem ustanovenia čl. I prvého bodu, ktorý nadobudol účinnosť 1. marca 2011.

Dňa 10. júna 2011 bol do Národnej rady Slovenskej republiky doručený návrh poslanca Národnej rady Slovenskej republiky Ľubomíra Petráka na vydanie zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov. Ako sa uvádzalo v dôvodovej správe k návrhu zákona, návrh zákona presnejšie špecifikuje horné sadzby dane z bytov pre byty a nebytové priestory, tiež systémovo upravuje daň z nehnuteľností tým, že zužuje okruh subjektov, ktoré sú oslobodené od miestnych daní. Podľa predkladateľa návrh zákona umožňuje obciam ako správcom dane poskytovať elektronické služby a rámcovo upravuje ich poskytovanie. Predkladateľ návrhu tiež uvádza, že navrhované úpravy vychádzajú z potrieb aplikačnej praxe, posilňujú význam miestnych daní, zvyšujú ich stabilitu z hľadiska ich výnosov a súčasne zvyšujú stabilitu podnikateľského prostredia. Výsledkom procesu v Národnej rade Slovenskej republiky bolo, že Národná rada Slovenskej republiky nebude pokračovať v rokovaní o návrhu zákona.

Dňa 19. augusta 2011 bol do Národnej rady Slovenskej republiky predložený vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov, pričom v dôvodovej správe sa uvádza okrem iných skutočností: Poznatky z aplikácie súčasne platného zákona v praxi poukázali na to, že niektoré jeho ustanovenia pripúšťajú rozdielny výklad, že existujú duplicitné povinnosti daňovníkov, resp. rôzne oznamovacie povinnosti, ktoré zvyšujú administratívnu záťaž daňovníkov a tiež správcov dane. Aj vyrubovanie miestnych daní tomu istému daňovníkovi súčasne viacerými rozhodnutiami za každý druh miestnej dane zvyšuje administratívu a náklady správcu dane

na daňové konanie. Komunikácia daňovníka a správcu dane sa odstupom času stáva časovo náročnejšou najmä pri podávaní daňových priznaní a výpočte dane. Všeobecne záväzné nariadenia obcí, ktoré sú nevyhnutné pri výpočte dane, daňovníci nemajú vždy k dispozícii a často nie sú ani na obciach verejne dostupné, čo bolo predmetom kritiky zo strany daňovníkov. V predloženom materiáli sa navrhujú zmeny a úpravy, ktorých cieľom je predtým uvedené zistenia napraviť a nedostatky odstrániť. Návrhom na zrušenie duplicitných povinností, ktorými sa oznamovali rôzne skutočnosti na strane daňovníka a zavedením jedného spoločného priznania k miestnym daniam, ktoré majú ročné zdaňovacie obdobie sa sleduje zníženie administratívnej záťaže na strane daňovníkov i správcov miestnych daní. Rovnako zjednoduší a zracionalizuje podávanie priznaní k miestnym daniam návrh na zrušenie povinnosti pre daňovníkov vypočítavať sumu dane v daňovom priznaní a tiež návrh na podávanie tzv. čiastkového priznania k už podanému „riadnemu priznaniu". Keďže zmeny skutočností rozhodujúcich na vyrubenie miestnych daní môžu nastať aj v priebehu zdaňovacieho obdobia, navrhuje sa ponechať vyrubovanie dane každoročne, avšak s tým, že správca dane konkrétnemu daňovníkovi vydá len jedno rozhodnutie na daň, a to za tie miestne dane, ktorých predmet bude u neho naplnený k 1. januáru zdaňovacieho obdobia. Pri zdaňovaní motorových vozidiel sa v predmetnom návrhu zákona zvýrazňuje príslušnosť na zdanenie podľa miesta evidencie vozidla, tak ako je to v iných krajinách Európskej únie. Z procesného hľadiska sa navrhujú niektoré osobitné úpravy v súvislosti s podávaním čiastkového priznania. Zákon bol vrátený prezidentom nepodpísaný späť do Národnej rady Slovenskej republiky.

Schválením zákona č. 548/2011 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony došlo aj k novele zákona o miestnych daniach, pričom došlo k zásadným úpravám týkajúcich sa dodatočného daňového priznania, zániku práva vyrubiť daň, elektronických služieb. Zákon nadobudol účinnosť 1. januára 2012.

Dňa 5. novembra 2011 bol do Národnej rady doručený zákon z 20. októbra 2011, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov vrátený prezidentom Slovenskej republiky na opätovné prerokovanie Národnou radou Slovenskej republiky. Prezident Slovenskej republiky kritizoval skutočnosť, že v dôsledku doplnenia definície jednotlivej časti obce o „najmenej 5 % daňovníkov dane z nehnuteľností" sa vlastne zavádzajú rovnaké sadzby daní pri zdaňovaní nehnuteľností rovnakej veľkosti, ktorých trhová hodnota je však rôzna, a môže byť výrazne nižšia napríklad z dôvodu nedostatočnej infraštruktúry. Zákon bol v Národnej rade Slovenskej republiky

schválený a vyšiel v Zbierke zákonov pod č. 460/2011 Z. z. ako zákon, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov. Novela zákona sa dotkla zmien najmä v ustanoveniach týkajúcich sa dane z nehnuteľností a napriek pripomienkam prezidenta bola schválená v pôvodnom znení. Novelizácia sa dotkla aj ustanovení týkajúcich sa správy miestnych daní. A to najmä vložením nových ustanovení, a to § 98a, § 98b, ktoré určili povinnosť daňovníka označiť platbu miestnej dane a poplatku spôsobom, ktorý určí obec vo všeobecne záväznom nariadení s tým, že správca dane môže neoznačenú platbu použiť na úhradu daňového nedoplatku. Novela určila možnosť správcu dane, ktorým je obec, poskytovať elektronické služby. Domnievame sa, že vzhľadom na zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) (ďalej len „daňový poriadok), kde tieto otázky boli riešené, bolo doplnenie nadbytočné a mohlo vniesť väčší chaos do správy daní obcami. Taktiež vloženie nových ustanovení § 99a až 99h do zákona o miestnych daniach vzhľadom na určité skutočnosti vo veciach daňových priznaní, vyrubenia dane, pri ktorej sa podávajú daňové priznania, zániku práva vyrubiť daň, splatnosti dane a platenia dane v splátkach, ako aj vrátenia pomernej časti dane nebolo systémovým opatrením. Totiž ak zákonodarca chcel niektoré procesné ustanovenia transponovať z daňového poriadku do zákona o miestnych daniach, mal tak urobiť kompletnejšie, aby pre obce bolo zo zákona o miestnych daniach zrejmé, ktoré ustanovenia z daňového poriadku sa uplatnia pri správe daní obcami a ktoré nie. Novelou novokoncipované ustanovenie § 102 v tom, že „na správu miestnych daní a poplatku sa vzťahuje osobitný predpis, ak tento zákon v § 28, § 34a, § 35, § 41, § 42, § 50, § 58, § 64a, § 65, § 72, § 73, § 75, § 82, § 90, § 91, § 93, § 98a, § 98b, § 99, § 99a až 99h neustanovuje inak“ iba skomplikovalo už aj tak nejasnú orientáciu v tomto zákone. Zákon č. 460/2011 Z. z. nadobudol účinnosť 1. decembra 2012 okrem čl. I bod 65,[40] ktorý nadobudol účinnosť 1. januára 2012.

Schválením zákona č. 286/2012 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 145/1995 Z. z. o správnych poplatkoch v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, boli do zákona o miestnych daniach vložené viaceré ustanovenia týkajúce sa vyrubenia dane podľa pomôcok, použitia označenej a neoznačenej platby, elektronických

[40] Bod 65 znel: V § 95 sa slovo „Daňovému“ nahrádza slovom „Finančnému“, čo súviselo s realizáciou programu UNITAS a s účinnosťou od 1. januára 2012 spojením dovtedy existujúcich Colného riaditeľstva a Daňového riaditeľstva došlo k vytvoreniu spoločného Finančného riaditeľstva. Viac KUBINCOVÁ, S. *Daňový poriadok. Komentár*. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2015, s. 1. ISBN 978-80-89603-20-2.

služieb s tým, že sa napríklad doplnilo ustanovenie § 99e odsekom 9 s tým, že správca dane môže vo všeobecne záväznom nariadení určiť sumu dane, ktorú nebude vyrubovať podľa tohto ustanovenia, najviac v úhrne do sumy troch eur.

Dňa 28. septembra 2012 bol do Národnej rady doručený návrh poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Martina Fecka a Heleny Mezenskej na vydanie zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 251/2012 Z. z. o energetike a o zmene a doplnení niektorých zákonov a ktorým sa dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov. Podľa predkladateľov navrhovaná úprava má za cieľ odbremeniť vlastníkov nehnuteľnosti od povinnosti platiť dane za pozemky alebo ich časti, ktoré sú zaťažené vecným bremenom zriadeným podľa zákona č. 251/2012 Z. z. o energetike a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o energetike"). Uvádzalo sa, že považujú za spravodlivé, aby tieto pozemky boli vyňaté z predmetu dane z dôvodu, že vlastník nehnuteľnosti, resp. pozemku je povinný za pozemok zaťažený vecným bremenom platiť daň rovnako ako za pozemok, ktorý reálne využíva pre vlastné potreby a môže s ním bez obmedzenia disponovať. Pritom pozemok, ktorý je zaťažený zákonným vecným bremenom v prospech držiteľa povolenia v zmysle zákona o energetike, sa jeho zriadením výrazne znehodnocuje a vlastník dotknutého pozemku sa tak dostáva do nevyváženého postavenia v porovnaní s držiteľom povolenia na podnikanie v energetike, ktorý využívaním takto zaťaženého pozemku získava majetkový prospech bez akéhokoľvek primeraného zaťaženia. Výsledkom legislatívneho procesu bolo, že Národná rada Slovenskej republiky nebude pokračovať v rokovaní o návrhu zákona. Dňa 22. februára 2013 bol doručený do Národnej rady Slovenskej republiky návrh poslanca Národnej rady Slovenskej republiky Juraja Miškova na vydanie zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov. Cieľom návrhu bola, ako sa uvádza v dôvodovej správe, snaha získať pre mesto Bratislava viac finančných prostriedkov v rámci usporiadania územnej samosprávy a jej finančných možností na účely údržby ciest II. a III. triedy. Výsledkom štádia legislatívneho procesu bolo, že Národná rada Slovenskej republiky nebude pokračovať v rokovaní o návrhu zákona.

Dňa 31. júla 2013 bol do Národnej rady Slovenskej republiky doručený opäť návrh poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Martina FECKA a Heleny MEZENSKEJ na vydanie zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 251/2012 Z. z. o energetike a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 391/2012 Z. z. a ktorým sa dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov. Ako sa uvádza v dôvodovej správe k predkladanému návrhu zákona

cieľom predkladaného návrhu zákona je odstrániť nedostatky súčasnej právnej úpravy zakotvenej v zákone č. 251/2012 Z. z. o energetike a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 391/2012 Z. z. (ďalej len „zákon o energetike"), posilniť ochranu práv vlastníkov nehnuteľností a dosiahnuť rovnocennú ochranu súkromného vlastníctva a verejného záujmu. Predkladatelia navrhovali zmeny obdobne ako pri predložení návrhu zákona doručeného do Národnej rady Slovenskej republiky 28. septembra 2012. Obdobne aj v tomto prípade Národná rada Slovenskej republiky nepokračovala v rokovaní o návrhu zákona.

Dňa 6. júna 2014 bol do Národnej rady Slovenskej republiky doručený návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vydanie zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov. V dôvodovej správe k návrhu zákona sa uvádza, že poznatky z aplikácie súčasne platného zákona č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon") v praxi poukázali najmä na to, že niektoré jeho ustanovenia aj z dôvodu nejednotnej aplikácie pripúšťajú rozdielny výklad. Zložitosť vyrubovania miestnych daní kladie na správcov dane zvýšenú náročnosť a neumožňuje im pružnejšie reagovať na zmeny zistené v daňovom konaní. Súčasne boli navrhnuté zmeny v jednotlivých ustanoveniach zákona. Stanovisko vlády k návrhu zákona bolo súhlasné a po prijatí pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov bol návrh zákona schválený a zverejnený v Zbierke zákonov pod č. 268/2014 Z. z. ako zákon, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov. Zákon nadobudol účinnosť 15. októbra 2014.

Novela uskutočnená zákonom č. 361/2014 Z. z. o dani z motorových vozidiel a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorá nadobudla účinnosť 1. januára 2015. Týmto zákonom sa vypustila zo zákona jedenásta časť upravujúca daň z motorových vozidiel, ktorá sa nadobudnutím účinnosti zákona stala štátnou daňou. Súčasne došlo k zmenám súvisiacich ustanovení, ak sa dotýkali dane z motorových vozidiel. V ustanovení § 104i – Prechodné ustanovenia k úpravám účinným od 1. januára 2015 sa uvádzalo: (1) Správca dane poslednýkrát poukáže výnos dane z motorových vozidiel podľa doterajšieho predpisu vyššiemu územnému celku za mesiac december 2014 do 15. januára 2015. (2) Daň z motorových vozidiel podľa doterajšieho predpisu vrátane pokuty a úroku z omeškania vzťahujúcich sa k tejto dani a preddavok na túto daň z motorových vozidiel zaplatené po 31. decembri 2014 sú príjmom štátneho rozpočtu. (3) Výnos z cestnej dane vyberanej daňovými úradmi vrátane výnosu z pokuty a sankčného úroku vzťa-

hujúcich sa k tejto dani je po 31. decembri 2014 príjmom štátneho rozpočtu, pričom ustanovenie § 103 ods. 4 sa od 1. januára 2015 neuplatňuje.

Dňa 9. januára 2015 bol do Národnej rady Slovenskej republiky predložený návrh poslanca Národnej rady Slovenskej republiky Jozefa Viskupiča na vydanie zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 657/2004 Z. z. o tepelnej energetike v znení neskorších predpisov a ktorým sa dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov, pričom národná rada Slovenskej republiky nepokračovala v rokovaní o návrhu zákona.

Dňa 12. februára 2015 bol do Národnej rady Slovenskej republiky opäť doručený návrh poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Martina Fecka a Heleny Mezenskej na vydanie zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 251/2012 Z. z. o energetike a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov, v ktorom navrhovali odstrániť nedostatky súčasnej právnej úpravy zakotvenej v zákone č. 251/2012 Z. z. o energetike a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o energetike"), posilniť ochranu práv vlastníkov nehnuteľností a dosiahnuť rovnocennú ochranu súkromného vlastníctva a verejného záujmu. Výsledkom štádia legislatívneho procesu bolo nepokračovať v rokovaní o návrhu zákona.

Dňa 28. mája 2015 bol opäť do Národnej rady doručený návrh poslanca Národnej rady Slovenskej republiky Jozefa Viskupiča na vydanie zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 657/2004 Z. z. o tepelnej energetike v znení neskorších predpisov a ktorým sa dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov. Ako sa uvádza v dôvodovej správe, predložením návrhu zákona bola snaha odstrániť viaceré nedostatky platného zákona č. 657/2004 Z. z. o tepelnej energetike v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o tepelnej energetike"), pričom ako aj pri predchádzajúcom návrhu tohto poslanca výsledkom štádia legislatívneho procesu bolo, že sa nebude pokračovať v rokovaní o návrhu zákona.

Dňa 18. augusta 2017 bol doručený do Národnej rady Slovenskej republiky návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vydanie zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 251/2012 Z. z. o energetike a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov. Ako predkladatelia uvádzajú, cieľom návrhu zákona je odstrániť nedostatky súčasnej právnej

úpravy zakotvenej v zákone č. 251/2012 Z. z. o energetike a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov vrátane tých, ktoré vo svojom náleze PL. ÚS 42/2015-105 z 12. októbra 2016 označil Ústavný súd Slovenskej republiky za nesúladné s Ústavou Slovenskej republiky, a posilniť tak ochranu práv vlastníkov nehnuteľností, čím by sa mala dosiahnuť požadovaná úroveň ochrany súkromného vlastníctva pri zohľadnení jeho obmedzenia z dôvodu verejného záujmu. Predkladatelia ďalej uvádzajú, že podľa čl. 20 ods. 1 ústavy má každý právo vlastniť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. V zmysle čl. 20 ods. 4 ústavy vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné iba v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú náhradu. Riešenie, ktoré je obsiahnuté v zákone o energetike a ktoré je identické s riešením upraveným v zákone č. 657/2004 Z. z. o tepelnej energetike v znení neskorších predpisov, pokiaľ ide o primeranú náhradu za zriadenie vecného bremena a za nútené obmedzenie vlastníckeho práva k nehnuteľnostiam, na ktorých, resp. v ochrannom alebo bezpečnostnom pásme ktorých, sú zriadené energetické zariadenia, označil Ústavný súd Slovenskej republiky za prežitok éry socializmu a pozostatok minulosti. Súčasné riešenie systému odškodnenia vlastníkov za obmedzenie ich vlastníckeho práva vyhovuje výlučne držiteľom povolenia, t. j. prevádzkovateľom energetických zariadení a dodávateľom elektriny a plynu, a to na úkor obyčajných ľudí. Výsledkom štádia legislatívneho procesu bolo nepokračovať v rokovaní o návrhu zákona.

Dňa 25. mája 2018 bol do Národnej rady Slovenskej republiky doručený návrh poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Miroslava Beblavého, Viery Dubačovej a Kataríny Macháčkovej na vydanie zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov. Ako uvádzajú predkladatelia v dôvodovej správe k návrhu zákona, cieľom návrhu zákona je umožniť obciam zdaňovať šírenie vonkajšej reklamy. Šírenie vonkajšej reklamy môžu niektoré samosprávy pokladať s ohľadom na miestne podmienky za negatívnu externalitu, a preto návrh zákona dáva priamo voleným zástupcom obyvateľov do rúk legitímny nástroj na jej reguláciu. Kým v minulosti bol tento nástroj zakotvený v zákone č. 544/1990 Zb. o miestnych poplatkoch ako poplatok z reklamy (§ 10a vtedajšieho zákona), predkladatelia navrhujú možnosť jeho zakotvenia v podobe „miestnej dane". Výsledkom štádia procesu bolo nepokračovať v rokovaní o návrhu zákona.

Posledným návrhom na novelizáciu zákona o miestnych daniach bol návrh poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Jany Kiššovej, Ľubomíra Galka, Eugena Jurzycu a Jozefa Rajtára na vydanie zákona, ktorým sa dopĺňa zákon

č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov, doručený do Národnej rady Slovenskej republiky 24. apríla 2019. Cieľom predloženého návrhu zákona je uložiť povinnosť obciam všeobecne záväzným nariadením ustanoviť sadzbu zvýšenej miestnej dane alebo zvýšeného miestneho poplatku pre prípady, ak je miestna daň alebo miestny poplatok viazaný na úkon obce (povolenie a pod.) a tento úkon bol vykonaný v lehote kratšej, než umožňuje zákon alebo všeobecne záväzné nariadenie a žiadateľ o vykonanie tohto úkonu v tejto kratšej lehote písomne požiadal.

Ako vidno z uvedeného, zákon o miestnych daniach je, ako aj ostatné daňové zákony, nestabilný a často podliehajúci zmenám.

5 Tvorba práva s akcentom na zákon o miestnych daniach a možné problémy pri aplikácii zákona o miestnych daniach

Bez zdokumentovania legislatívnych procesov a jednotlivých zmien týkajúcich sa zákona o miestnych daniach a ich podrobnej analýzy (zákon o miestnych daniach má v znení účinnom od 1. januára 2019 len 107 paragrafov), by sme nemohli účinne poukázať na marazmus a nekoncepčnosť pri postupoch smerujúcich k aktuálnemu zneniu zákona o miestnych daniach. Analýza legislatívneho procesu ukázala, že za pomerne krátke obdobie od roku 2004 , t. j. za cca 16 rokov, bolo uskutočnených 30 novelami množstvo, a to aj často nekoncepčných zmien. Je potrebné poukázať aj na skutočnosť, že novely zákona o miestnych daniach boli často uskutočnené zákonom, v názve ktorého sa ani zákon o miestnych daniach nespomínal. Zákon o miestnych daniach je len jedným z hmotnoprávnych daňových predpisov, ktoré povinné daňové subjekty musia rešpektovať pri bežnom živote. Nedotýka sa len podnikateľov, ľudí s vyšším vzdelaním, ale všetkých, ktorí napríklad vlastnia nehnuteľnosť, majú psa, užívajú verejné priestranstvo. Náročným však nie je len uplatňovanie zákona o miestnych daniach fyzickými osobami a právnickými osobami, ale aj obcami, ako správcami miestnych daní, ktoré (najmä tie malé) nemôžu dostatočne sledovať časté a možno aj nekoncepčné zmeny v právnej úprave miestnych daní.

V Ústave Slovenskej republiky sa deklaruje, že Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Podľa Ottovej medzi najdôležitejšie znaky právneho štátu patria najmä princíp obmedzenej vlády, princíp ústavnosti a zákonnosti, deľba a kontrola moci, nezávislosť súdnictva, garancie základných práv

a slobôd a právna istota.[41] Súčasťou právnej istoty je nesporne i taká tvorba práva, ktorá je prístupná ľuďom. Mamojka hovorí,[42] že málo kvalitná normotvorba sa nedá bezvýhradne stanoviť špičkovou aplikáciou, tak ako nemôže nahradiť kvalitná normotvorba každodennú aplikačno-interpretačnú podobu zákonnosti. Ako vidno z uskutočnenej analýzy priamych či nepriamych noviel zákona o miestnych daniach, resp. činnosti poslancov pri predkladaní návrhov zákonov, existujúci stav je neprijateľný.

V práve platí zásada *ignoratia legis non excusat* (neznalosť zákona neospravedlňuje). Je však možné, aby sa adresát bez dlhšej analýzy daňových zákonov a ich noviel vedel v nich zorientovať? Časté zmeny zákona robia zákon, ktorý je adresovaný fyzickým osobám a právnickým osobám, neistým a veta *Ubi ius incertum, ibi ius nullum* (kde je právo neurčité, tam niet práva) vzhľadom na súčasný stav spočívajúci často aj v pretekoch poslancov pri predkladaní návrhov zákonov a na mnohé nekoncepčné zásahy do existujúceho právneho stavu sa čiastočne môže aplikovať aj na tvorbu právnych predpisov daňového práva. Síce bol schválený zákon č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o tvorbe právnych predpisov"), ktorý upravuje základné pravidlá tvorby všeobecne záväzných právnych predpisov, ktorými sú Ústava Slovenskej republiky, ústavné zákony, zákony, nariadenia vlády Slovenskej republiky, vyhlášky a opatrenia ministerstiev, ostatných ústredných orgánov štátnej správy, iných orgánov štátnej správy a Národnej banky Slovenska a ich vyhlasovanie v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, ale z ustanovení § 2 až 10 vyplýva, že sa nevzťahujú na návrh ústavy, ústavného zákona a zákona, ktorý podáva výbor Národnej rady Slovenskej republiky alebo poslanec Národnej rady Slovenskej republiky. Výbory Národnej rady Slovenskej republiky a poslanci predkladajú návrhy zákonov z vlastnej iniciatívy a tieto návrhy zákonov spravidla nie sú, resp. nemôžu byť v súlade so zákonom o tvorbe právnych predpisov komentované verejnosťou.

Vykonaná analýza návrhov predložených do Národnej rady Slovenskej republiky potvrdila, že návrhy na zmeny daňových zákonov podávali poslanci, skupiny poslancov, ale aj vláda. Podľa § 2 ods. 2 zákona o tvorbe právnych predpisov vyváženosť právneho poriadku predpokladá zosúladenie všetkých jeho súčastí. Toto zosúladenie predpokladá súlad právneho predpisu a) s právnym poriadkom tak, že dosahovanie cieľov sledovaných jedným právnym predpisom nebráni alebo

---

41 OTTOVÁ, E. *Teória práva*. 3. vydanie. Šamorín: Heuréka, 2004, s. 73. ISBN 978-80-89122-59-2.

42 MAMOJKA, M. a kol. *Hospodárske právo.* Sládkovičovo: Vysoká škola Vysegrádu, 2009, s. 11. ISBN 978-80-89267-31-6.

nesťažuje dosahovanie cieľov sledovaných iným právnym predpisom, b) nižšej právnej sily s právnym predpisom vyššej právnej sily, c) s medzinárodnoprávnymi záväzkami Slovenskej republiky, d) s právom Európskej únie. Podľa § 3 ods. 2 tohto zákona právny predpis musí byť terminologicky správny, presný a všeobecne zrozumiteľný. Používajú sa len správne a ustálené právne pojmy. Výnimočne možno v právnom predpise použiť aj pojmy, ktoré nezodpovedajú kodifikovanej podobe štátneho jazyka, ak sú súčasťou ustálenej právnej terminológie a v právnom poriadku majú ustálený význam. Podľa § 4 ods. 1 právny predpis musí byť stručný, vnútorne bezrozporný a musí obsahovať ustanovenia s normatívnym obsahom, ktoré sú systematicky a obsahovo vzájomne previazané. Zákon č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších zmien v § 69 stanovuje, že spôsob tvorby zákonov, podrobnosti o postupe pri ich príprave, predkladaní a prerokúvaní a o ich forme upravia legislatívne pravidlá, ktoré schváli národná rada uznesením. Legislatívne pravidlá vlády Slovenskej republiky (úplné znenie platné od 29. mája 2019)[43] v čl. 2 uvádzajú, že cieľom legislatívnych prác je pripraviť za účasti verejnosti a schváliť taký návrh zákona, ktorý sa stane funkčnou súčasťou vyváženého, prehľadného a stabilného právneho poriadku Slovenskej republiky zlučiteľného s právom Európskej únie a medzinárodnoprávnymi záväzkami Slovenskej republiky a tiež, že návrh zákona má ustanoviť také práva a povinnosti, aby dotvárali alebo rozvíjali sústavu práv a povinností v súlade s ich doterajšou štruktúrou tak, že sa nestanú vnútorne protirečivými. Podľa čl. 6 Legislatívnych pravidiel vlády Slovenskej republiky okrem iného zákon má upravovať v príslušnej oblasti všetky základné spoločenské vzťahy. Musí byť zrozumiteľný, vnútorne bezrozporný, prehľadne usporiadaný, stručný a musí obsahovať len ustanovenia s normatívnym obsahom, ktoré sú systematicky a obsahovo vzájomne previazané. Zákon musí byť terminologicky správny, presný, jednotný a všeobecne zrozumiteľný. Možno v ňom používať len správne a v právnom poriadku ustálené pojmy a správnu právnu terminológiu.

Rovnako je neprípustné, aby zákon inak vymedzil význam rovnakého právneho pojmu len pre jeho časť. Použitie neurčitého pojmu je možné len v rozsahu nevyhnutnom na dosiahnutie účelu zákona. V zákone sa musí dbať na jazykovú, štylistickú a významovú správnosť a všeobecnú zrozumiteľnosť textu.

V odbornej literatúre sa uvádza, že sila daní a daňového zákonodarstva je nesmierna. Uvedomujú si to nielen laici a odborníci, ale aj vedúci predstavitelia každého štátu. Práve tí majú v pozícii členov zákonodarného orgánu v rukách

[43] Dostupné na: https://www.vlada.gov.sk/data/files/7528_uplne-znenie-legpravvladysr-v-zneni-uzn-vlsr-z-29-maja-2019-c-242.pdf

moc ovplyvňovať vývoj štátu a jeho ekonomiky. Na to, aby sa táto moc využila v prospech podpory podnikateľského prostredia, a tým aj zabezpečenia prosperity štátu je však potrebné, aby tí jeho politickí predstavitelia, ktorí majú právo rozhodovať o využití potenciálu daňovej politiky, boli zároveň aj odborníkmi. Môžu totiž veľa napraviť, ale i pokaziť.[44]

Často sa v odbornej verejnosti vyskytujú názory, že mnohé predložené návrhy zákonov (ako to už bolo uvedené) najmä z radov opozičných poslancov napriek tomu, že by mohli mať vplyv na vyriešenie potrebných a aj žiadaných otázok vo verejnom záujme, neboli v Národnej rade Slovenskej republiky schválené a často neboli ani posunuté do prvého čítania. Tak napríklad išlo o návrh poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Miroslava Beblavého, Viery Dubačovej a Kataríny Macháčkovej na vydanie zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov. Číslo parlamentnej tlače 1039, doručený NR SR 25. mája 2018, pričom, ako sa uvádza, by predmetné ustanovenie pomohlo zlepšiť situáciu s vysokým počtom nehnuteľností, ktoré ich vlastníci nechávajú schátrať, resp. ich neudržiavajú, hoci často ide napr. o kultúrne pamiatky či iné stavby v centrách miest, kde okrem iných efektov aj znižujú atraktivitu z hľadiska rozvoja turistického ruchu, alebo o opustené priestory výslovne ohrozujúce obyvateľov, či už premnožením hlodavcov, alebo neoprávneným osídľovaním osobami s asociálnym správaním, čo vedie k poklesu komfortu bývania, čím dochádza aj k poklesu hodnoty, resp. trhovej ceny nehnuteľnosti.[45]

Významná teoretička v odbore teórie štátu a práva docentka Dobrovičová z Právnickej fakulty UPJŠ Košice už v roku 2011 verejne hlásala, že pri tvorbe práva by bolo vhodné schváliť ústavný zákon o tvorbe práva. Síce možno povedať, že s účinnosťou od 1. januára 2016, resp. pri niektorých článkoch od 1. apríla 2016, nadobudol účinnosť už spomínaný zákon o tvorbe právnych predpisov, ktorý upravuje, ako to už bolo uvedené, základné pravidlá tvorby všeobecne záväzných právnych predpisov. Tento zákon tiež stanovuje, že vykonávacím právnym predpisom nemožno ukladať povinnosti, meniť alebo dopĺňať právnu úpravu nad rámec zákona, alebo upravovať spoločenské vzťahy v zákone neupravené; to

---

44 KICOVÁ, A. Daňová politika ako regulačný mechanizmus štátu vplývajúci na podnikateľské prostredie. In: *Právo – obchod – ekonomika. Zborník vedeckých prác.* Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta a Ústav státu a práva AV ČR, 2011, s. 451. ISBN 978-80-7097-903-7.

45 Viac ČERVENÁ, K., VARTAŠOVÁ, A. Štátne stimuly v oblasti zdaňovania (s akcentom na zdaňovanie nehnuteľností). In: *III. slovensko-české dni daňového práva. Pozitívna a negatívna stimulácia štátu v oblasti zdaňovania.* Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2019, s. 129. ISBN 978-80-8152-819-4.

neplatí, ak ide o nariadenie vlády podľa čl. 120 ods. 2 ústavy. Ak návrh zákona predpokladá vydanie vykonávacieho právneho predpisu, musí obsahovať splnomocnenie na jeho vydanie; to neplatí, ak vykonávacím právnym predpisom je nariadenie vlády. Splnomocňovacie ustanovenie sa musí formulovať tak, aby z jeho znenia jednoznačne vyplývalo, kto je splnomocnený na vydanie vykonávacieho právneho predpisu, aké skutočnosti a v akom rozsahu sa majú v ňom upraviť, pričom sa dbá na zabezpečenie súladu vykonávacieho právneho predpisu so zákonom. Ak sa predpokladá vydať na vykonanie zákona nariadenie vlády, možno to v návrhu zákona výslovne uviesť. Novelizácia právneho predpisu sa vykonáva formou priamej novelizácie. Nepriama novelizácia formou zmien alebo doplnení iného právneho predpisu ustanoveniami navrhovaného právneho predpisu bez uvedenia úplnej citácie jeho názvu v samostatnom článku je neprípustná. Jedným právnym predpisom možno priamo novelizovať viac právnych predpisov, len ak je novelizácia týchto právnych predpisov vzájomne obsahovo súvisiaca; každý právny predpis sa novelizuje osobitným článkom. Novelizácia právneho predpisu je možná len právnym predpisom rovnakej právnej sily. Vykonávacím právnym predpisom nemožno novelizovať viac vykonávacích právnych predpisov. Návrh zákona nemôže obsahovať novelizáciu iného zákona, ktorá obsahovo nesúvisí s návrhom zákona.

Zákon o tvorbe právnych predpisov stanovuje, že právny predpis musí byť terminologicky správny, presný a všeobecne zrozumiteľný a tiež že použitie neurčitých pojmov je možné len v rozsahu nevyhnutnom na dosiahnutie účelu právneho predpisu a tiež že jedným právnym predpisom možno priamo novelizovať viac právnych predpisov, len ak je novelizácia týchto právnych predpisov vzájomne obsahovo súvisiaca a konečne, že návrh zákona nemôže obsahovať novelizáciu iného zákona, ktorá obsahovo nesúvisí s návrhom zákona. Uvedené ustanovenia zákona o tvorbe právnych predpisov sú síce správne, ale otázne je, aká je skutočnosť. Uvedieme niektoré sporné ustanovenia zákona o miestnych daniach, ktoré nespĺňajú náležitosť terminologicky správneho, presného a všeobecne zrozumiteľného právneho predpisu, a ani podmienku určitosti pojmov, resp. možno o nich viesť polemiku z iného pohľadu. V zásade ani samotné dôvodové správy k návrhu zákona o miestnych daniach, resp. k zákonom, ktoré ho novelizovali, nedávajú jasnú odpoveď na tieto (a určite aj mnohé ďalšie) sporné otázky vyplývajúce z právnej úpravy miestnych daní.

Podľa odseku 4 § 5 zákona o miestnych daniach pri dani z pozemkov platí, ak je pozemok v spoluvlastníctve viacerých daňovníkov, daňovníkom dane z pozemkov je každý spoluvlastník podľa výšky svojho spoluvlastníckeho podielu. Ak sa všetci spoluvlastníci dohodnú, daňovníkov dane z pozemkov zastupuje jeden z nich a ostatní spoluvlastníci za daň ručia do výšky svojho podielu na

dani. Ak je pozemok v bezpodielovom spoluvlastníctve manželov, daňovníkom dane z pozemkov sú obaja manželia, ktorí ručia za daň spoločne a nerozdielne. Obdobne je to zakotvené pri dani zo stavieb v § 9 ods. 4 zákona o miestnych daniach a pri dani z bytov v § 13 ods. 2 zákona o miestnych daniach. Ako vyplýva zo znenia uvedených ustanovení zákona o miestnych daniach, ide len o zastupovanie spoluvlastníkov vo veciach dane z pozemkov, zo stavieb, resp. z bytov a nebytových priestorov, teda sa použije ustanovenie § 9 zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok), ako všeobecného procesného predpisu aj na správu miestnych daní, ktoré ustanovenie daňového poriadku nie je vylúčené § 102 zákona o miestnych daniach. Z týchto dôvodov sa domnievame, že ostatní spoluvlastníci musia byť daňovníkmi každý do výšky svojho spoluvlastníckeho podielu. Z textácie nevyplýva, že daňovníkom je splnomocnený spoluvlastník a ostatní sa stávajú z tohto dôvodu ručiteľmi. Uvedenú nezrozumiteľnosť neobjasnia ani ustanovenia § 99d ods. 1 zákona o miestnych daniach, podľa ktorého ak je pozemok, stavba, byt alebo nebytový priestor v bytovom dome v spoluvlastníctve viacerých osôb, priznanie, čiastkové priznanie, opravné priznanie alebo dodatočné priznanie k dani z nehnuteľností podá každý spoluvlastník do výšky svojho spoluvlastníckeho podielu. Ak sa spoluvlastníci dohodnú, príslušné priznanie podá zástupca, ktorého dohodou určili spoluvlastníci, pričom túto skutočnosť vyznačí v príslušnom priznaní. Keďže ani toto ustanovenie nestanovuje, že jeden zo spoluvlastníkov, na ktorom sa dohodli, sa stane automaticky daňovníkom, nejde o presun daňovej povinnosti na zástupcu, a preto ostatní spoluvlastníci sú stále daňovníkmi do výšky svojho spoluvlastníckeho podielu a nemôžu mať postavenie ručiteľa. Tiež je potrebné poukázať na § 99e ods. 5 zákona o miestnych daniach, podľa ktorého pri dohode spoluvlastníkov správca dane vyrubí daň z nehnuteľností rozhodnutím zástupcovi, ktorý podal príslušné priznanie, a pri bezpodielovom spoluvlastníctve manželov tomu z manželov, ktorý podal príslušné priznanie. Domnievame sa, že samotné zastupovanie, tak ako je uvedené v zákone o miestnych daniach (§ 5 ods. 4), nemôže znamenať, ani neznamená presun daňovej povinnosti na zástupcu. Skutočnosť, že ustanovenie ods. 5 § 99e zákona o miestnych daniach umožňuje správcovi dane vyrubiť daň z nehnuteľnosti rozhodnutím zástupcovi, ktorý podal príslušné priznanie, resp. pri bezpodielovom spoluvlastníctve manželov tomu z manželov, ktorý podal príslušné priznanie, nemôže bez ďalšieho znamenať, že zástupca je daňovníkom. Kto je daňovníkom dane z pozemkov, stavieb a bytov určujú konkrétne ustanovenia. Z odseku 5 § 99e zákona o miestnych daniach vyplýva, že uvedené by bolo možné len na základe dohody spoluvlastníkov. Domnievame sa, že musí ísť o výslovný súhlas spoluvlastníka s tým, že daň bude vyrubená priamo jemu. Nestačí len všeobecné splnomocnenie na konanie voči správcovi dane, resp. na

podanie daňového priznania. Z týchto dôvodov znenie, že ostatní spoluvlastníci za daň ručia do výšky svojho podielu na dani, je nezmyselné a nelogické. Dlžník v zásade nemôže byť ručiteľom. Vlastne zákonodarca týmto nezrozumiteľným ustanovením zneistil, resp. zhoršil postavenie správcov, pretože ak ostatní spoluvlastníci za daň pri dohode o zástupcovi ručia, potom by mal správca uplatňovať daň najskôr od dlžníka (zástupcu?) a až potom od ručiteľov. Tiež postavenie žalovaných, ak ide o dlžníka a ručiteľa, je odlišné od postavenia žalovaných, ak sú všetci dlžníkmi. Osobne sa však domnievame, že v tomto prípade je potrebné vychádzať z logickej úvahy, že spoluvlastník je daňovníkom do výšky svojho spoluvlastníckeho podielu, t. j. priamo zodpovedá za zaplatenie dane, a nemožno v prípade daňového exekučného konania vymáhať daň len od splnomocneného zástupcu. Domnievame sa, že znenie druhej vety v § 5 ods. 4 vo vyhlásenom znení zákona o miestnych daniach: „Ak sa spoluvlastníci dohodnú, daňovníkom dane z pozemkov je jeden z nich a ostatní spoluvlastníci za daň ručia do výšky svojho spoluvlastníckeho podielu“ bolo jednoznačnejšie, pričom zákon o miestnych daniach tým pripustil dohodu o tom, kto bude daňovníkom, a teda nebolo možné potom aplikovať ustanovenie daňového poriadku (§ 55 ods. 15), podľa ktorého dohody uzatvorené o tom, že povinnosť podľa tohto zákona alebo osobitného predpisu znáša namiesto daňového subjektu úplne alebo čiastočne iná osoba, nie sú pre správu daní právne účinné. Rozsiahlou novelou zákona o miestnych daniach zverejnenou ako zákon č. 538/2007 Z. z. , ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov, ktorá nadobudla účinnosť dňom 1. decembra 2007, však došlo k nelogickej zmene.

Podľa § 6 ods. 1 písm. d) predmetom dane z pozemkov sú aj ostatné hospodársky využívané vodné plochy, pričom podľa odseku 6 tohto paragrafu za ostatné hospodársky využívané vodné plochy sa považujú vodné plochy využívané najmä na produkciu vodných živočíchov, chov hydiny alebo iných živočíchov, na produkciu rastlinných alebo iných produktov. Slovíčko „najmä“ vnáša neurčitosť do vymedzenia pojmu ostatné hospodársky využívané vodné plochy. Uvedenú neurčitosť pojmu nemôže nahradiť ani metodický pokyn Finančného riaditeľstva Slovenskej republiky, ktorý bol vydaný k ozrejmeniu pojmu. Metodické pokyny nie sú všeobecne záväzné, a teda nemôžu vykladať neurčité ustanovenia zákonov.

Tiež možno poukázať na doplnenie sadzby dane zo stavieb tzv. príplatkom (§ 2 ods. 3 zákona o miestnych daniach), čo v konečnom dôsledku znamená možné zvýšenie dane. V tomto prípade však možnosť príplatku je v ustanovení označenom ako sadzba dane, t. j. možno ho vykladať ako možnosť stanoviť

príplatok k sadzbe dane, čo v zásade môže komplikovať spôsob výpočtu dane a v niektorých prípadoch môže pôsobiť aj diskriminačne.[46]

Sporným je podľa nášho názoru aj ustanovenie týkajúce sa miestnej príslušnosti dane za psa (§ 28 zákona o miestnych daniach), a to stanovením, že miestne príslušnou obcou je obec, na ktorej území je pes chovaný. Táto neurčitosť, resp. spornosť vyplýva zo skutočnosti, že daňovníkom je vlastník psa, resp. ak sa nedá vlastník zistiť, držiteľ psa. Je však potrebné poukázať v tejto súvislosti na zákon č. 282/2002 Z. z., ktorým sa upravujú niektoré podmienky držania psov, pričom podľa tohto zákona (§ 3 ods. 1) každý pes držaný nepretržite viac ako 90 dní na území Slovenskej republiky podlieha evidencii psov. Držiteľ psa je povinný prihlásiť psa do evidencie v lehote do 30 dní od uplynutia posledného dňa lehoty uvedenej v prvej vete v mieste, kde sa pes v danom roku prevažne nachádza, ktorému sa podľa tohto zákona vydáva aj evidenčná známka psa (§ 3 ods. 5). Na známke sa uvedie evidenčné číslo psa, názov obce, kde je pes evidovaný a údaj o tom, či je pes nebezpečným psom. Známkou držiteľ psa preukazuje totožnosť psa. Tento zákon nehovorí o vlastníkovi psa. Spornosť je v skutočnosti, že vlastník, ktorý je spravidla aj držiteľom psa podľa zákona, ktorým sa upravujú niektoré podmienky držania psov, voči obci plní prihlasovaciu povinnosť jednak podľa tohto zákona a súčasne má povinnosť podať daňové priznanie podľa zákona o miestnych daniach. Ide o zbytočnú záťaž fyzických osôb a právnických osôb. Domnievame sa, že na základe prihlasovacej povinnosti by obec ako správca dane za psa mala bez ďalšieho daň vyrubiť, pretože z oznámenia by jej bolo, resp. malo byť zrejmé, aký je pes starý. Spojenie, kde je pes chovaný, je zrejme ochranou pred tým, aby daňovník nepodával daňové priznanie v obciach, kde je sadzba minimálna, resp. žiadna, avšak vzhľadom na skutočnosť, že držiteľ má povinnosť prihlásiť psa do evidencie v konkrétnej obci (podľa toho, kde sa pes prevažne nachádza), táto obec by mala byť automaticky aj správcom dane za psa.

V odbornej literatúre sa k dani za psa tiež uvádza, že čiastkové daňové priznanie k dani za psa je daňovník povinný podať v prípade, ak v priebehu zdaňovacieho obdobia napríklad daňová povinnosť pri dani za psa zanikne, a to najneskôr do 30 dní od zániku tejto daňovej povinnosti. Čo sa týka zániku daňovej povinnosti, je opäť nutné vychádzať z ustanovenia § 26 zákona o miestnych daniach, ktorý stanovuje, že daňová povinnosť zaniká posledným dňom mesiaca, v ktorom pes prestal byť predmetom dane. Ak však vychádzame z toho, že predmetom dane

[46] Viac KUBINCOVÁ, T. Vybrané teoretické a aplikačné otázky právnej úpravy dane z nehnuteľnosti. In: *Reflexie teórie a praxe na otázky miestnych daní. Zborník vedeckých prác.* Ostrowiec Świętokrzyski: College of Business and Entrepreneurship in Ostrowiec, 2019, s. 65. ISBN 978-83-64557-45-3.

za psa je pes starší ako 6 mesiacov chovaný fyzickou osobou alebo právnickou osobou, je otázne, či k zániku daňovej povinnosti môže dôjsť aj v dôsledku zmeny vlastníka, resp. držiteľa psa. Vzhľadom na uvedené je otázne, či zánik daňovej povinnosti pri dani za psa nebol upravený vhodnejším spôsobom pred už spomínanou novelou, ktorá nadobudla účinnosť 1. decembra 2012. Do nadobudnutia účinnosti tejto novely ustanovenie § 26 zákona o miestnych daniach stanovovalo, že daňová povinnosť zaniká prvým dňom mesiaca nasledujúceho po mesiaci, v ktorom daňovník už nie je vlastníkom alebo držiteľom psa.[47]

Pri dani za užívanie verejného priestranstva zákon o miestnych daniach uvádza, že osobitným užívaním verejného priestranstva (§ 30 ods. 3 zákona o miestnych daniach) sa rozumie aj trvalé parkovanie vozidla mimo stráženého parkoviska a opäť pri vymenovaných druhoch osobitného užívania je použité „a podobne", ktoré vzbudzuje neurčitosť vymedzenia pojmu. Treba však povedať, že splnomocňovacie ustanovenie (§ 36 zákona o miestnych daniach) určuje obci ustanoviť vo všeobecne záväznom nariadení aj miesta, ktoré sú verejnými priestranstvami. Je otázne, či obec v súlade s uvedeným (keďže je tam slovko „najmä") aj tak postupuje. Obdobne je sporným aj slovné spojenie „trvalé parkovanie vozidla mimo stráženého parkoviska". Z doslovného znenia by to znamenalo, že dani za užívanie verejného priestranstva podliehajú aj tzv. rezidentské zóny, resp. iné parkovacie miesta, kde je často na konkrétnom mieste uvedená konkrétna ŠPZ, a teda takto vymedzené miesto spĺňa podmienku pre naplnenie osobitného užívania verejného priestranstva. Domnievame sa, že by malo byť výslovne uvedené, že to neplatí, ak parkovacie miesto fyzická osoba alebo právnická osoba užíva na základe iných všeobecne záväzných právnych predpisov. Aj tu by však obec mala postupovať v zmysle uvedeného splnomocňovacieho ustanovenia.

Pri dani za ubytovanie možno poukázať na určenie základu dane (§ 39 zákona o miestnych daniach), pričom základom dane je počet prenocovaní. S odkazom na § 2 písm. d) zákona č. 91/2010 Z. z. o podpore cestovného ruchu sa prenocovanie na účely len tohto zákona vymedzuje tak, že prenocovaním sa rozumie prenocovanie fyzickej osoby v zariadení prevádzkovanom ekonomickým subjektom poskytujúcim služby prechodného ubytovania, za ktoré odviedol obci miestnu daň za ubytovanie. Vzhľadom na skutočnosť, že predmetom dane za ubytovanie môže byť zrub, kemping, táborisko a pod., bolo by vhodné vymedziť v zákone o miestnych daniach, čo sa rozumie prenocovaním, t. j. vymedziť ho

[47] KUBINCOVÁ, T., SKALOŠ, M. Daň za psa z pohľadu historicko-teoretických súvislostí a vybraných aplikačných otázok. In: *ACTA IURIDICA SLADKOVICIENSIA XIV. Právnické štúdie.* Sládkovičovo: Vysoká škola Danubius, Fakulta práva Janka Jesenského, 2019, s. 42. ISBN 978-80-7392-314-3.

časom ubytovania od – do, pretože fyzická osoba vôbec v takom zariadení nemusí prenocovať, a teda použiť lôžko. Splnomocňovacie ustanovenie pri tejto dani rieši len skutočnosti týkajúce sa náležitostí a lehôt pre oznamovaciu povinnosť, prípadne iné otázky, a spravidla len na takto uvedené skutočnosti musí obec myslieť pri vydaní všeobecne záväzného nariadenia.

Pri dani za predajné automaty (§ 44 zákona o miestnych daniach) sa uvádza, že predmetom dane za automaty nie sú automaty, ktoré vydávajú cestovné lístky. Tým zákonodarca dal najavo, že aj cestovný lístok, v širšom výklade každý lístok, je tovarom. Otázne je, či potom predmetom dane sú lístky, ktoré umožňujú vstup aj do iných priestorov (vleky, kultúrne podujatia), ak sa lístok môže zakúpiť v automate. Síce splnomocňovacie ustanovenie uvádza, že obec môže určiť prípadné oslobodenie, ale v dnešnom technickom prostredí obec si uvedené skutočnosti ani nemusí uvedomiť.

Obdobne pri dani za nevýherné hracie prístroje z pohľadu vymedzenia predmetu dane (§ 52 zákona o miestnych daniach) je otázne, či by mohlo ísť (keďže môže ísť aj o iné zariadenia na zábavné hry) o zariadenia napríklad v lunaparkoch, zábavných parkoch a pod. Spojenie „iné zariadenia na zábavné hry" je preto veľmi neurčité. Obdobne splnomocňovacie ustanovenie (§ 59 zákona o miestnych daniach) ako pri dani za predajné automaty len umožňuje, aby obec vo všeobecne záväznom nariadení vymedzila prípadné oslobodenie od tejto dane.

Neurčitosti možno nájsť aj pri dani za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta. Predmetom dane (§ 60 zákona o miestnych daniach) je vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta. Ustanovenie nerieši dobu, ktorá by sa mohla považovať za to, či motorové vozidlo zotrvalo v historickej časti mesta, a preto sa môže stať, že do historickej časti mesta vojde a zotrvá vozidlo, ktoré na to nemá oprávnenie a ani neoznámi svoj zámer vojsť motorovým vozidlom do historickej časti mesta. Ustanovenie neupravuje ani účel, ktorý by oprávňoval motorové vozidlo na vjazd a zotrvanie v historickej časti mesta. Uvedené teda znamená, že do historickej časti mesta by bolo možné vojsť aj bez zjavného účelu. Splnomocňovacie ustanovenie (§ 66 zákona o miestnych daniach) neoprávňuje obec určiť účel, ktorý by oprávňoval motorové vozidlo na vjazd a zotrvanie v historickej časti mesta. V prípade že daňovník, ktorým je fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá je držiteľom motorového vozidla si nesplní oznamovaciu povinnosť (§ 64a zákona o miestnych daniach), obec písomne vyzve daňovníka na splnenie daňovej povinnosti v primeranej lehote. Ak ani na základe takej výzvy oznamovaciu povinnosť nesplní, obec môže určiť daň podľa pomôcok (§ 64b zákona o miestnych daniach). Historická časť mesta často bude označená ako pešia zóna so zákazom vjazdu motorového vozidla, pričom porušenie tohto zákazu môže byť s ohľadom na predpisy v cestnej pre-

mávke vyhodnotené ako priestupok. Otázkou je, či aj v takých prípadoch, ak už je uložená sankcia za nedodržanie zákazu vjazdu, môže obec určiť daň podľa pomôcok a následne vyrubiť daň.

Pri dani za jadrové zariadenie možno upriamiť pozornosť na skutočnosť, že sadzba dane je stanovená priamo v zákone o miestnych daniach (§ 70 zákona o miestnych daniach) bez možnosti obce vo všeobecne záväznom nariadení túto meniť. Preto je nelogické splnomocňovacie ustanovenie, podľa ktorého obec ustanoví všeobecne záväzným nariadením najmä sadzbu dane.

Sporným je aj zakotvenie § 102 do zákona o miestnych daniach, ktorým sa stanovuje postup pri správe miestnych daní a poplatku tak, že sa výslovne vymenúvajú ustanovenia zákona o miestnych daniach, keď by sa v zásade daňový poriadok nemal použiť. Znenie tohto ustanovenia tak, že na správu miestnych daní a poplatku sa vzťahuje osobitný predpis, ak tento zákon v § 28, § 34a, § 34b, § 35, § 41, § 42, § 50, § 58, § 64a, § 64b, § 65, § 72, § 73, § 73a, § 75, § 81a, § 82, § 98a, § 98b, § 99, § 99a až 99h neustanovuje inak, je zbytočné. Totiž z daňového poriadku (§ 1 ods. 2 daňového poriadku) vyplýva, že podľa daňového poriadku sa postupuje, ak osobitné predpisy (odkaz v poznámke je aj na zákon o miestnych daniach) neustanovujú inak. To znamená, že zákon o miestnych daniach je vo vzťahu k daňovému poriadku v procesných ustanoveniach zákonom osobitným, špeciálnym, a teda v odlišnostiach sa použije prednostne zákon o miestnych daniach. Len ak procesná úprava v zákone o miestnych daniach absentuje, použije sa daňový poriadok. Obdobne je táto situácia riešená aj v ostatných hmotnoprávnych daňových zákonoch. Súčasné znenie potom pri ustanovení § 102 zákona o miestnych daniach automaticky znamená, že pri ostatných ustanoveniach neuvedených v tomto ustanovení sa vždy použije daňový poriadok, aj keď v niektorých prípadoch je jeho použitie nemožné, resp. nelogické.

Bujňáková uvádza, že daňová problematika je veľmi široká a zložitá. Dane sú v rámci trhovej ekonomiky najdiskutovanejším finančným pojmom medzi občanmi a podnikateľmi v každej spoločnosti. Daňové subjekty na celom svete preferujú taký systém daní, ktorý je jednoduchý, stabilný zrozumiteľný, s nízkymi sadzbami daní a kvalitnými i rýchlymi daňovými službami. Tieto atribúty by mali byť základom v legislatíve každého štátu. Všeobecne platí, že daňové úniky možno efektívnejšie eliminovať vtedy, ak sa zjednoduší a sprehľadní daňový systém, ktorého predpokladom bude právna istota a stabilita.[48]

---

[48] BUJŇÁKOVÁ, M. Daňové úniky – môžeme im predchádzať alebo ich akceptovať? In: *I. slovensko-české dni daňového práva. Daňové úniky a vyhýbanie sa daňovým povinnostiam.* Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2017, s. 82. ISBN 978-80-8152-584-1.

Tiež sa možno prikloniť k názoru, že veľký nedostatok pri prijímaní daňových (ale aj iných) zákonov predstavuje aj nie účelné, ale účelové a nedostatočné odôvodnenie potreby prijatia zákona nereflektujúce aktuálne požiadavky a stav trhového hospodárstva (na účely získania finančných prostriedkov do štátneho rozpočtu, resp. miestnych rozpočtov) a s tým súvisiacu nedostatočnú úroveň dôvodových správ k zákonom.[49]

Je to často politická vôľa a politické záujmy, ktoré sú prekážkou efektívneho uplatňovania sadzieb najmä dane z nehnuteľností, ktorá je vzhľadom na jej dosah na obyvateľstvo a podnikateľskú sféru vnímaná najcitlivejšie. O ukladaní miestnych daní a určovaní ich sadzieb totiž rozhodujú volené orgány obce (obecné zastupiteľstvo na návrh starostu, resp. mestské zastupiteľstvo na návrh primátora). Periodicita volieb do orgánov územnej samosprávy a snaha uspieť v politickej súťaži, takto nevyhnutne činia z miestnych daní politickú otázku.[50]

Záver

Tvorba práva je v poslednom období oblasťou, ktorá je najviac kritizovaná, a to nielen teoretickou obcou, ale aj fyzickými osobami a právnickými osobami. Daňové právo je nesporne oblasťou, ktorá podlieha najväčším zmenám. Tieto zmeny v daňových predpisoch sú často výsledkom politickej vôle niektorých politikov bez náležitej analýzy potreby zmien. Je potrebné brať do úvahy aj skutočnosť, že prípravu návrhov zákonov v daňovej oblasti zabezpečujú často čerství absolventi právnických fakúlt, resp. ekonomických fakúlt. Pri tvorbe práva – príprave nových zákonov chýba spolupráca viacerých odborníkov na danú oblasť, čo vidieť aj z analyzovaného počtu nejasných, resp. sporných ustanovení súčasného zákona o miestnych daniach. Určite podrobným skúmaním by ich bolo oveľa viac. Súčasná situácia predbiehania sa v podávaní návrhov zákonov poslancami Národnej rady Slovenskej republiky z opozičných strán spravidla s vopred istým výsledkom – t. j. nepokračovaním v legislatívnom konaní, je v zásade len zviditeľnením konkrétneho poslanca, ale bez náležitého výsledku. Oveľa vhodnejším riešením

---

49 POPOVIČ, A. Negatívne dôsledky tvorby a realizácie slovenského daňového zákonodarstva. In. *III. slovensko-české dni daňového práva. Pozitívna a negatívna stimulácia štátu v oblasti zdaňovania.* Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2019, s. 307. ISBN 978-80-8152-819-4.

50 ŠTRKOLEC, M. Štát vs. územná samospráva (limity miestnych daní). In: *III. slovensko-české dni daňového práva. Pozitívna a negatívna stimulácia štátu v oblasti zdaňovania.* Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2019, s. 342. ISBN 978-80-8152-819-4.

by bolo vytvorenie stálej komisie jednak z radov politických strán a odborníkov z teórie a praxe, ktorí sa venujú konkrétnej problematike, a riadnou vzájomnou argumentáciou by mohlo dôjsť ku kompromisným a dobrým návrhom zákonov, ktoré by znamenali dobré právo, a teda dobré zákony pre všetkých.

Zoznam bibliografických odkazov

BABČÁK, V. *Slovenské finančné právo. I. diel. Vysokoškolské učebné texty.* Košice: Univerzita P. J. Šafárika, 1994. ISBN 80-7097-466-4.

BABČÁK, V. Fiskálna decentralizácia a reforma miestnych daní. In: *Aktuálne otázky finančného práva a daňového práva v Českej republike a na Slovensku. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Danišovce, 23. apríl 2004.* Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2004. ISBN 80-7097-567-9.

BABČÁK, V. *Daňové právo na Slovensku.* Bratislava: EPOS, 2015. 750 s. ISBN 978-80-562-0091-9.

BARANCOVÁ, A., PÍRY, M. Verejné priestranstvo versus vlastnícke právo. In: *Reflexie teórie a praxe na otázky miestnych daní. Zborník vedeckých prác.* 1. vyd. Ostrowiec Świętokrzyski: College of Business and Entrepreneurship in Ostrowiec, 2019. ISBN 978-83-64557-45-3.

BUJŇÁKOVÁ, M. Daňové úniky – môžeme im predchádzať alebo ich akceptovať? In: *I. slovensko-české dni daňového práva. Daňové úniky a vyhýbanie sa daňovým povinnostiam.* Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2017. ISBN 978-80-8152-584-1.

ČERVENÁ, K., VARTAŠOVÁ, A. Štátne stimuly v oblasti zdaňovania (s akcentom na zdaňovanie nehnuteľností). In: *III. slovensko-české dni daňového práva. Pozitívna a negatívna stimulácia štátu v oblasti zdaňovania.* Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2019. ISBN 978-80-8152-819-4.

JÚDA, V. Princíp právnej istoty versus retroaktivita v práve. In: *Právny obzor: teoretický časopis pre otázky štátu a práva.* Bratislava: SAP, 2003. ISSN 0032-6984.

KICOVÁ, A. Daňová politika ako regulačný mechanizmus štátu vplývajúci na podnikateľské prostredie. In: *Právo – obchod – ekonomika. Zborník vedeckých prác.* Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta v spolupráci s Ústavom státu a práva AV ČR, 2011. ISBN 978-80-7097-903-7.

KUBINCOVÁ, S. *Dane, poplatky, clo a ďalšie povinné platby (vymedzenie pojmov a právna úprava).* Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, Právnická fakulta, 2009. ISBN 978-80-8083-911-6.

KUBINCOVÁ, S. *Daňový poriadok. Komentár.* 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2015. ISBN 978-80-89603-20-2.

KUBINCOVÁ, S. Daňové úniky verzus právna istota. In: *Daňové právo vs. daňové podvody a daňové úniky. Nekonferenčný zborník vedeckých prác. I. diel.* Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2015. ISBN 978-80-8152-303-8.

KUBINCOVÁ, S., KUBINCOVÁ, T. Dopad politiky na daňové právo. In: *Vplyv politiky na právo. Zborník z vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou.* Sládkovičovo: Vysoká škola Danubius, Fakulta práva Janka Jesenského, 2015. ISBN 978-80-8167-041-1.

KUBINCOVÁ, T. Vybrané teoretické a aplikačné otázky právnej úpravy dane z nehnuteľnosti In: *Reflexie teórie a praxe na otázky miestnych daní. Zborník vedeckých prác.* Ostrowiec Świętokrzyski: College of Business and Entrepreneurship in Ostrowiec, 2019. ISBN 978-83-64557-45-3.

KUBINCOVÁ, T., SKALOŠ, M. Daň za psa z pohľadu historicko-teoretických súvislostí a vybraných aplikačných otázok. In: *ACTA IURIDICA SLADKOVICIENSIA XIV. Právnické štúdie.* Sládkovičovo: Vysoká škola Danubius, Fakulta práva Janka Jesenského, 2019. ISBN 978-80-7392-314-3.

KUKUĽA, P. Daňové úniky pri miestnych daniach. In: *Reflexie teórie a praxe na otázky miestnych daní. Zborník vedeckých prác*. Ostrowiec: College of Business and Entrepreneurship in Ostrowiec, 2019. ISBN 978-83-64557-45-3.

MAMOJKA, M. a kol. *Hospodárske právo.* Sládkovičovo: Vysoká škola Vysegrádu, 2009. ISBN 978-80-89267-31-6.

MIHÁLIKOVÁ, A., HORNIAKOVÁ, Ľ. *Finančné a menové vzťahy v teórii a praxi.* Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2001. ISBN 80-7160-153-5.

OTTOVÁ, E. *Teória práva.* 3. vydanie. Šamorín: Heuréka, 2004. ISBN 978-80-89122-59-2.

PÍRY, M. Verejný záujem. In: *Finančné právo, daňové právo a správne právo v európskom priestore*: *recenzovaný zborník vedeckých štúdií* [online]. Banská Bystrica: Belianum, 2019. ISBN 978-80-557-1585-8.

POPOVIČ, A. Negatívne dôsledky tvorby a realizácie slovenského daňového zákonodarstva. In: *III. slovensko-české dni daňového práva. Pozitívna a negatívna stimulácia štátu v oblasti zdaňovania.* Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2019. ISBN 978-80-8152-819-4.

SLOVINSKÝ, A., GIRÁŠEK, J. *Československé finančné právo.* Bratislava: Obzor, 1979.

SVOBODA J. a kol. *Slovník slovenského práva.* Žilina: Poradca podnikateľa, 2000. ISBN 80-88931-06-1.

ŠIROKÝ, J. *Daně v Evropské unii.* 7. aktualizované a přepracované vydání. Praha: Leges, 2018. 384 s. ISBN 978-80-7502-274.

ŠLOSÁR, R., ŠLOSÁROVÁ, A., MAJTÁN, S. *Výkladový slovník ekonomických pojmov.* Bratislava: Slovenské pedagogické nakladateľstvo, 1992.

ŠTRKOLEC, M. *Zabezpečovacie inštitúty pri správe daní.* Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, Právnická fakulta, 2017. ISBN 978-80-8152-537-7.

ŠTRKOLEC, M. Štát vs. územná samospráva (limity miestnych daní). In: *III. slovensko-české dni daňového práva. Pozitívna a negatívna stimulácia štátu v oblasti zdaňovania.* Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2019. ISBN 978-80-8152-819-4.

ÚRADNÍK, M. Úľava na dani a prijímanie stimulov. In: *III. slovensko-české dni daňového práva, pozitívna a negatívna stimulácia štátu v oblasti zdaňovania: recenzovaný zborník vedeckých prác.* Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2019. ISBN 978-80-8152-819-4.

DAŇOVÁ KRIMINALITA

TAX CRIME

Jaroslav Klátik[51]

Abstrakt
Spolu s rozvojom slovenskej ekonomiky narastá aj ekonomická kriminalita, konkrétne daňové úniky, korupcia, sprenevera. Tento druh kriminality rastie najrýchlejšie spomedzi ostatných deliktov. Daňové trestné činy predstavujú zložitý, mnohovrstevný a štruktúrovaný jav, pre ktorý je charakteristické spojenie dvoch rovín, a to trestnoprávnej a daňovej. Problematika daňovej trestnej činnosti je v súčasnosti veľmi aktuálnym fenoménom, ktorý prechádza dynamickým vývojom. Základnou požiadavkou na daňový systém je skutočnosť, že tento systém by mal minimalizovať trestnú činnosť v príslušnej oblasti, avšak na druhej strane stojí daňový subjekt, ktorého cieľom je to, aby jeho daňová povinnosť bola čo najnižšia.

Kľúčové slová
Daňové trestné činy**.** Skrátenie dane a poistného. Neodvedenie dane a poistného. Nezaplatenie dane a poistného. Daňový podvod. Marenie výkonu správy daní.

Abstract
Along with the development of the Slovak economy, economic crime is also growing, specifically tax evasion, corruption, embezzlement. This type of crime is growing the fastest among other crimes. Tax crimes are a complex, multi-layered and structured phenomenon, which is characterized by a combination of two levels, namely criminal and tax. The issue of tax crime is currently a very current phenomenon, which is undergoing dynamic development. The basic requirement for the tax system is the fact that this system should minimize crime in the area in question, but on the other hand there is a tax entity whose goal is to keep its tax liability as low as possible.

---

[51] Doc. JUDr. Jaroslav Klátik, PhD. je docentom a súčasne vedúcim Katedry trestného práva, kriminológie, kriminalistiky a forenzných disciplín na Právnickej fakulte UMB v Banskej Bystrici.

Key words
Tax Crimes. Tax and Insurance Fees Reduction. Tax and Insurance Fees Not Admittion. Tax and Insurance Fees Not Making. Tax and Insurance Not Payment. Tax Crime.

Úvod

Daň patrí medzi najstaršie povinné peňažné platby vykonávané pôvodne na prospech panovníka, neskôr štátu, čo znamená, že je rovnako stará ako inštitút štátu. Základom dnešnej podoby daní a poplatkov sú stredoveké regály (výsostné právo, privilégium panovníka na veci a činnosti, ktoré boli zdrojom príjmu, to znamená, pretože pôvodne panovník vlastnil všetku pôdu, tak mu z tohto privilégia plynul ekonomický prospech – regály), domény (príjmy získané z hospodárenia na panovníkovom majetku, t. j. na poľnohospodárskych a lesných pozemkoch, ktoré patrili panovníkovi), akcízy (vyvinuli sa z regálov a boli buď daňou z predaja, alebo daňou z právneho prevodu tovaru, pričom najčastejšie boli akcízami zaťažené nápoje ako pivo, víno, tiež dobytok, mydlo) a kontribúcie (priame dane, ktoré sa platili z hlavy, z majetku alebo z hrubého výnosu).[52] Dane majú vplyv na náš každodenný život, stretávame sa s nimi takmer na každom kroku. Na otázku, čo to vlastne daň je, nám odborníci ponúkajú odpoveď, ale nie vždy je jednoduché ich klasifikovať. Dane sú charakterizované ako povinná, neekvivalentná a neúčelová, pravidelne sa opakujúca platba do verejného rozpočtu. Aby vláda mohla dane vyberať, musí mať oporu v zákone vzhľadom na to, že daň vlastne predstavuje odobratie časti majetku daňovníkovi. Zákon rovnako vymedzuje spôsob výberu dane.[53]

Daňový subjekt – daňovník je fyzická alebo právnická osoba, ktorej vznikla daňová povinnosť, je v postavení daňovníka alebo aj daňového dlžníka, platiteľa dane, čiže osoba, ktorej je uložená daň, a osoba je povinná ju zaplatiť:

- ktorá za seba priamo odvádza daň do štátneho rozpočtu (priame dane),
- ktorá zodpovedá len za odovzdanie dane, daň ju nezaťažuje (nepriame dane). Daňový subjekt je nositeľ daňovej povinnosti, tá môže byť v daňových zákonoch určená priamo alebo nepriamo. Podľa toho delíme dane na priame a nepriame.

---

52 BABČÁK, V. *Daňové právo na Slovensku*. Bratislava: EPOS, 2015, s. 21.

53 LÉNÁRTOVÁ, G. *Daňové systémy*. Bratislava: Ekonóm, 2004, s. 7.

Daňový objekt – je predmet dane, teda všetko to, čo podlieha zdaneniu. Je to vlastne veličina, z ktorej sa daň vymeriava. Môže ním byť napríklad príjem, dôchodok, majetok, tovar, ale aj určitá činnosť. Daňová kontrola je systémovo-procesný nástroj na overenie správnosti daní. Daňová kontrola je procesom kontrolným, preverovacím a zisťovacím, nie rozhodovacím. Účelom daňovej kontroly je overenie pravdivosti a úplnosti podaného daňového priznania podľa prvotných dokladov daňovníka, to znamená overenie, či daň bola odvedená do štátneho rozpočtu v správnej výške.[7] Jej postup a podrobnosti upravuje zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Daňovú kontrolu možno vnímať v širšom (akýkoľvek kontrolný úkon a proces podľa daňového poriadku v podmienkach SR) i v užšom (najmä miestne zisťovanie podľa § 37 a daňová kontrola podľa § 44 daňového poriadku v SR) zmysle slova.

Dane, poplatky a iné druhy príjmov štátu alebo územných samospráv predstavujú ekonomicko-právne platby. Z hľadiska podstaty sú veľmi podobné, ale vo svojej podobnosti súčasne veľmi rozdielne, v širšom chápaní ako verejný príjem. Spája ich príjem verejnoprávneho subjektu, takýto príjem sa vo všeobecnosti považuje za štátny. Daňové trestné činy sa v praxi veľmi často vyznačujú tým, že je ťažké ich odhaliť a rovnako aj dokázať. Daňové úniky sa vyskytujú pri každom druhu dane, ale najčastejšie sa však vyskytujú pri dani z pridanej hodnoty a spotrebných daniach. Ideálny by bol rovnovážny stav výberu daní, čiže koľko je vymeraná zákonom stanovená výška dane, toľko do rozpočtu bude odvedené. Oblasť správy daní, ktorá v sebe zahŕňa daňové konanie, daňové exekučné konanie niekedy vyúsťuje až do trestného konania.

Daňovú trestnú činnosť považujeme za závažnú a nežiaducu protiprávnu činnosť. Z tohto dôvodu je potrebné sa neustále snažiť o jej elimináciu najmä dôkladnou právnou úpravou, ktorá bude cielene namierená voči tomuto konaniu a precíznou kontrolou, pri ktorej je nevyhnutná dobrá vzájomná spolupráca finančných orgánov, orgánov činných v trestnom konaní a súdov. Zároveň je potrebné neustále prehlbovať odbornú znalosť orgánov, ktoré sa venujú boju voči daňovej trestnej činnosti. Pri daňovej trestnej činnosti konajú páchatelia oveľa sofistikovanejším spôsobom v porovnaní s inými druhmi hospodárskej kriminality. Ide o trestnú činnosť, ktorá je pomerne rýchlo prispôsobivá k už existujúcej legislatíve. Je potrebné teda neustále vyvíjať snahu o obmedzenie tejto činnosti prostredníctvom prijímania neustále nových účinných opatrení.

1 Pojmológia potrebná pre vymedzenie daňovej kriminality

Na účely tohto príspevku venovanému daňovej kriminalite je potrebné, aby sme vymedzili základné pojmy daňového práva. Dane a daňová politika sú súčasťou rozpočtovej politiky štátu a zároveň aj nástrojom hospodárskej politiky štátu. Môžeme ho charakterizovať ako súbor opatrení, ktorými štát modifikuje daňovú sústavu. Daňová politika v systéme hospodárskej politiky štátu má svoje ciele, a to predovšetkým ekonomické, politické i sociálne a ako nástroj na ich dosiahnutie sa využíva predovšetkým daňový systém. Daňová politika štátu by mala byť predovšetkým stimulačná, podporujúca predovšetkým rozvoj hospodárstva a podnikateľskú aktivitu, pričom je potrebné zohľadňovať aj špecifiká a možnosti štátu, preto nie je možné napr. aplikovať daňovú politiku iného štátu na naše podmienky a použiť tak presný zahraničný model. Každý štát má určité svoje špecifiká, určitý stupeň rozvoja, sociálnu skladbu, geografickú polohu a mnoho ďalších faktorov ovplyvňujúcich vývoj a tvorbu daňovej politiky. V priebehu vývoja daňovej politiky bola u nás daňová sústava menená viacerými reformami, či to už bolo za obdobia československého štátu, alebo aj za samostatnej Slovenskej republiky. Medzi prvú dôležitú daňovú reformu možno považovať Englišovu reformu z roku 1927, ktorá priniesla mnoho sociálnych znakov do oblasti daňového systému. V roku 1952 vznikla ďalšia podstatná reforma, kvôli orientácii na ZSSR. Posledná podstatná zmena nastala v roku 1992, ktorá tvorí základ aj pre dnešný daňový systém.[54] Inštitúty daňového práva, ktoré sa u nás začínajú objavovať po roku 1992, keď začíname hovoriť o daňovom práve ako o samostatnom odvetví práva, si kladú za cieľ sledovať a upravovať tie spoločenské vzťahy, ktoré majú atribúty ekonomiky, ale na druhej strane musia byť regulované právom. Dane predstavujú spoločenský fenomén, ktorý v sebe zahrňuje ekonomické, právne, sociálne, sociologické, morálne i psychologické aspekty.[55] Daňové právo na Slovensku prešlo od roku 1992 turbulentným vývojom a bolo poznamenané najmä prijímaním takých noriem, ktoré odrážali zmenu hospodárskych a spoločenských pomerov. Daňové normy sa často prijímali nesystémovo, a tým si vyžadovali veľké množstvo novelizácií, smerníc a vykonávacích predpisov. V tomto procese transformácie hospodárstva nebolo jednoduché hľadať akceptovateľné hranice medzi verejnými a súkromnými financiami, medzi hľadaním optimálnej daňovej spravodlivosti a hospodárskeho rozvoja spoločnosti. Zvlášť podstatná zmena koncepcie v daňovej politike na Slovensku sa uskutočnila v roku 2004, pretože Sloven-

[54] KUBINCOVÁ, S. *Dane, poplatky, clo a ďalšie povinné platby (vymedzenie pojmov a právna úprava).* Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, 2009, s. 51

[55] BABČÁK, V. *Slovenské daňové právo*. Bratislava: EPOS, 2012, s. 24.

ská republika so vstupom do Európskej únie musela prispôsobiť aj svoje daňové zákonodarstvo.[56] K faktorom, ktoré ovplyvňujú daňové zákonodarstvo môžeme zaradiť predovšetkým daňový systém a daňovú sústavu. Tieto pojmy nemožno označiť za identické, pretože každý z nich vyjadruje iné vnútorné usporiadanie a členenie. Daňový systém by sme mohli charakterizovať ako komplex zdaňovania a z hľadiska členenia právnych noriem, ktoré ho upravujú, môžeme hovoriť o daňovom práve hmotnom a daňovom práve procesnom. Daňová sústava je zložkou daňového systému, a teda je to sústava všetkých daní v krajine.[57] Daň je základným pojmom daňového práva a môžeme ju definovať ako povinnú, nenávratnú, vynútiteľnú a spravidla opakujúcu sa peňažnú platbu fyzických a právnických osôb, ktorá je ukladaná zákonom, alebo na základe zákona, a to oprávneným subjektom na jej výber (daňový úrad, colný úrad, obec) s presne určeným termínom splatnosti jej zaplatenia predovšetkým v prospech verejných rozpočtov, ktoré slúžia na následné pokrytie verejných výdavkov. V zmysle zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov daňou rozumieme daň podľa osobitných predpisov vrátane úroku z omeškania, úroku a pokuty podľa tohto zákona alebo osobitných predpisov, miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady podľa osobitného predpisu a miestny poplatok za rozvoj podľa osobitného predpisu. Za osobitný predpis zákon považuje zákon č. 373/2012 Z. z. o núdzových zásobách ropy a ropných výrobkov a o riešení stavu ropnej núdze a o doplnení zákona č. 309/2009 Z. z. o podpore obnoviteľných zdrojov energie a vysokoúčinnej kombinovanej výroby a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov, zákon č. 98/2004 Z. z. o spotrebnej dani z minerálneho oleja v znení neskorších predpisov, zákon č. 106/2004 Z. z. o spotrebnej dani z tabakových výrobkov v znení neskorších predpisov, zákon č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov, zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov, zákon č. 609/2007 Z. z. o spotrebnej dani z elektriny, uhlia a zemného plynu a o zmene a doplnení zákona č. 98/2004 Z. z. o spotrebnej dani z minerálneho oleja v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov, zákon č. 530/2011 Z. z. o spotrebnej dani z alkoholických nápojov v znení neskorších predpisov, zákon č. 361/2014 Z. z. o dani z motorových vozidiel a o zmene a do-

---

56 BUJŇÁKOVÁ, M. Niekoľko poznámok k téme daňových podvodov. In: *Daňové právo vs. daňové podvody a daňové úniky. Nekonferenčný zborník vedeckých prác. I. diel.* Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, Právnická fakulta, 2014, s. 62.

57 BABČÁK, V. *Daňové právo na Slovensku.* Bratislava: EPOS, 2015, s. 21.

plnení niektorých zákonov v znení zákona č. 253/2015 Z. z., zákon č. 447/2015 Z. z. o miestnom poplatku za rozvoj a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Samotnú daň je možné ponímať v užšom alebo širšom zmysle. Dane v užšom zmysle slova sú nenávratné, nedobrovoľné, neekvivalentné a nesankčné peňažité plnenia ukladané na základe zákona spravované štátom alebo inými osobami vykonávajúcimi verejnú správu, ktoré sú verejnými príjmami verejných rozpočtov, a to príjmami spravidla neúčelovými, riadnymi, pravidelnými a plánovanými. Mimo daní je však možné v pozitívnom práve nájsť aj celý rad ďalších peňažitých plnení, ktoré sú obdobné daniam, t. j. majú daňový charakter. V tejto súvislosti je nutné zmieniť sa o poplatkoch, cle a verejnom a sociálnom poistení. Poplatky sú nenávratné, nedobrovoľné, ekvivalentné a nesankčné peňažité plnenia ukladané na základe zákona, spravované štátom alebo inými osobami vykonávajúcimi verejnú správu, ktoré sú verejnými príjmami verejných rozpočtov, a to príjmami spravidla účelovými, riadnymi, pravidelnými a plánovanými. Poplatky sa od daní odlišujú svojou ekvivalentnosťou a spravidla účelovosťou. Clo sa považuje za nenávratné, nedobrovoľné, neekvivalentné a nesankčné peňažité plnenie ukladané na základe zákona v súvislosti s prechodom tovaru cez colnú hranicu spravovanú štátom alebo inými osobami vykonávajúcimi verejnú správu, ktoré je verejným príjmom verejných rozpočtov, a to príjmom neúčelovým, riadnym, pravidelným a plánovaným.[58]

Sústavu daní v Slovenskej republike tvoria tieto dane:

a) *Daň z príjmov* – zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov (daň z príjmu fyzických osôb a daň z príjmu právnických osôb);
b) *Daň z pridanej hodnoty* – zákon č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty;
c) *Spotrebná daň z alkoholických nápojov* – zákon č. 530/2011 Z. z. o spotrebnej dani z alkoholických nápojov (daň z liehu, vína, piva);
d) *Spotrebná daň z tabakových výrobkov* – zákon č. 106/2004 Z. z. o spotrebnej dani z tabakových výrobkov;
e) *Spotrebná daň z minerálnych olejov* – zákon č. 98/2004 Z. z. o spotrebnej dani z minerálneho oleja;
f) *Spotrebná daň z elektriny, uhlia a zemného plynu* – zákon č. 609/2007 Z. z. o spotrebnej dani z elektriny, uhlia a zemného plynu;
g) *Miestne dane* – zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady – zaraďujeme sem:

[58] BOHÁČ, R. Teoretické a praktické otázky českého daňového práva z hlediska daňových úniků a podvodů. In: *Daňové právo vs. daňové podvody a daňové úniky. Nekonferenčný zborník vedeckých prác. I. diel.* Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, Právnická fakulta, 2015, s. 40.

- daň z nehnuteľností (z pozemkov, zo stavieb, z bytov a nebytových priestorov),
- daň za psa,
- daň za užívanie verejného priestranstva,
- daň za ubytovanie,
- daň za predajné automaty,
- daň za nevýherné hracie prístroje,
- daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta,
- daň za jadrové zariadenie.[59]

h) *Daň z motorových vozidiel* – zákon č. 361/2014 Z. z. o dani z motorových vozidiel a o zmene a doplnení niektorých zákonov;
i) *Daň z poistenia* – zákon č. 213/2018 Z. z. o dani z poistenia a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Napokon verejné poistenie možno vymedziť ako nenávratné, nedobrovoľné, podmienene ekvivalentné a nesankčné peňažité plnenie ukladané na základe zákona spravované štátom alebo inými osobami vykonávajúcimi verejnú správu, ktoré sú verejnými príjmami verejných rozpočtov, a to príjmy spravidla účelovými, riadnymi, pravidelnými a plánovanými. V súčasnej dobe je možné medzi verejné poistenie zaradiť poistné na sociálne poistenie a verejné zdravotné poistenie.[60]

Poistné na sociálne poistenie je definované v § 2 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení ako:

a) nemocenské poistenie ako poistenie pre prípad straty alebo zníženia príjmu zo zárobkovej činnosti a na zabezpečenie príjmu v dôsledku dočasnej pracovnej neschopnosti, tehotenstva a materstva,
b) dôchodkové poistenie, a to:
   - starobné poistenie ako poistenie na zabezpečenie príjmu v starobe a pre prípad úmrtia,
   - invalidné poistenie ako poistenie pre prípad poklesu schopnosti vykonávať zárobkovú činnosť v dôsledku dlhodobo nepriaznivého zdravotného stavu poistenca a pre prípad úmrtia,

---

59 KUBINCOVÁ, S. *Slovenské finančné právo. I. časť.* 2. aktualizované a doplnené vydanie. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, 2011, s. 15.

60 BOHÁČ, R. Teoretické a praktické otázky českého daňového práva z hlediska daňových úniků a podvodů. In: *Daňové právo vs. daňové podvody a daňové úniky. Nekonferenčný zborník vedeckých prác. I. diel.* Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, Právnická fakulta, 2015, s. 40.

c) úrazové poistenie ako poistenie pre prípad poškodenia zdravia alebo úmrtia v dôsledku pracovného úrazu, služobného úrazu a choroby z povolania,
d) garančné poistenie ako poistenie pre prípad platobnej neschopnosti zamestnávateľa na uspokojovanie nárokov zamestnanca a na úhradu príspevkov na starobné dôchodkové sporenie nezaplatených zamestnávateľom do základného fondu príspevkov na starobné dôchodkové sporenie,
e) poistenie v nezamestnanosti ako poistenie pre prípad straty príjmu z činnosti zamestnanca v dôsledku nezamestnanosti a na zabezpečenie príjmu v dôsledku nezamestnanosti.

Verejné zdravotné poistenie je definované v § 2 ods. 1 zákona č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení a o zmene a doplnení zákona a zákona č. 95/2002 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov ako:
a) povinné verejné zdravotné poistenie, na základe ktorého sa poskytuje poistencom verejného zdravotného poistenia za podmienok ustanovených týmto zákonom zdravotná starostlivosť a služby súvisiace s poskytovaním zdravotnej starostlivosti v rozsahu ustanovenom osobitným predpisom,
b) individuálne zdravotné poistenie, na základe ktorého sa poskytuje poistencom individuálneho zdravotného poistenia zdravotná starostlivosť v rozsahu určenom v zmluve podľa osobitného predpisu.

Mimo daní, poplatkov, cla a verejného poistenia právne predpisy upravujú aj iné obdobné peňažité plnenia ako sú odvody, dávky, úhrady a príspevky.

Správou daní sa rozumie evidencia a registrácia daňových subjektov a ich vyhľadávanie, overovanie podkladov potrebných na správne a úplné zistenie dane, daňové konanie, daňová kontrola, evidovanie daní a preddavkov vrátane vysporiadania daňových preplatkov a daňových nedoplatkov, daňové, exekučné konanie a ďalšie činnosti správcu dane a iných orgánov podľa tohto zákona alebo osobitných zákonov.[61] Zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov definuje správu daní ako postup súvisiaci so správnym zistením dane a zabezpečením úhrady dane a ďalšie činnosti podľa tohto zákona alebo osobitných predpisov. Pri správe daní je potrebné spomenúť aj niektoré základné zásady, ktoré sú vymedzené v daňovom poriadku a to, že správca dane pri správe daní postupuje podľa všeobecne záväzných právnych predpisov, chránia sa záujmy štátu a obcí a dbá sa pritom na zachovávanie práv a právom chránených záujmov daňových subjektov a iných osôb. Správca

[61] KUBINCOVÁ, S. *Dane, poplatky, clo a ďalšie povinné platby (vymedzenie pojmov a právna úprava).* Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, 2009, s. 106.

dane postupuje pri správe daní v úzkej súčinnosti s daňovým subjektom a inými osobami a poskytuje im poučenie o ich procesných právach a povinnostiach. Správca dane je tiež povinný zaoberať sa každou vecou, ktorá je predmetom správy daní, vybaviť ju bezodkladne a bez zbytočných prieťahov a použiť najvhodnejšie prostriedky, ktoré vedú k správnemu určeniu a vyrubeniu dane. Taktiež je potrebné spomenúť aj zásadu hodnotenia dôkazov, kde správca dane hodnotí dôkazy podľa svojej úvahy, a to každý dôkaz jednotlivo a všetky dôkazy v ich vzájomnej súvislosti, pritom prihliada na všetko, čo pri správe daní vyšlo najavo. Daňové subjekty majú pri správe daní rovnaké práva a povinnosti a ich právom aj povinnosťou je pri správe daní úzko spolupracovať so správcom dane. Najväčší podiel daňových podvodov sa týka DPH. Nasledujú nálezy v oblasti daní z príjmov právnických osôb a dane z príjmov fyzických osôb. V oblasti DPH sa najväčšou mierou podieľajú na daňových únikoch tzv. karuselové podvody. Medzi ostatné a rozšírené daňové úniky patria pozmeňovanie účtovníctva, uplatňovanie odpočtu DPH dvakrát z jednej a tej istej faktúry v dvoch odlišných zdaňovacích obdobiach, výmeny faktúr, nepoužívanie ERP, podhodnocovanie cien, z ktorých sa DPH počíta v prospech neplatičov dane a iné.

2 Daňová kriminalita

Charakteristickou črtou daňových trestných činov zakotvených v piatej hlave, druhej osobitnej časti zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon (ďalej aj „TZ“) je ich príliš vysoká latencia a malý podiel na jej objasnení. Na druhej strane dôsledkom práve tejto trestnej činnosti sú škody vyčíslované v stovkách tisíc eur a v súhrne dosahujúce miliardové hodnoty. Dane tvoria významnú čas príjmu štátneho rozpočtu. Odvod daní alebo poistného je základnou povinnosťou každého subjektu, ktorému táto povinnosť vznikla, alebo bola uložená zákonom alebo všeobecne záväzným predpisom.

Vzhľadom na to, že veľká časť daňovej trestnej činnosti je zložitým občianskoprávnym, ekonomickým, ako aj trestnoprávnym problémom, sa na jeho riešenie vyžaduje špecifická odbornosť a neustále dopĺňanie a prehlbovanie odborných vedomostí a znalostí. Problematika daňových trestných činov je náročnou aj pre orgány činné v trestnom konaní, pretože metódy a formy páchania týchto trestných činov často predbiehajú znalosti, skúsenosti, ale aj technické možnosti orgánov činných v trestnom konaní. Aj to je dôvod, prečo daňové trestné činy sú jednou z najpočetnejších skupín páchaných v rámci ekonomickej trestnej činnosti.

3 Právna úprava daňových trestných činov

Daňové trestné činy sú upravené v piatej hlave osobitnej časti Trestného zákona, presnejšie v treťom diele tejto hlavy. Daňové trestné činy zahŕňajú tieto trestné činy: skrátenie dane a poistného (§ 276), neodvedenie dane a poistného (§ 277), daňový podvod (§ 277a), nezaplatenie dane a poistného (§ 278) a marenie výkonu správy daní (§ 278a), porušene predpisov o štátnych technických opatreniach na označenie tovaru (§ 279). Daňové trestné činy sú najpočetnejšou skupinou páchanou v rámci hospodárskych trestných činov.

Tzv. „daňové trestné právo" nadväzuje na tie právne odvetvia, ktoré obsahujú nevyhnutnú mimotrestnú úpravu, a preto je charakteristickým rysom hospodárskych trestných činov pomerne vysoký počet skutkových podstát, ktoré majú blanketnú alebo odkazovaciu dispozíciu alebo obsahujú normatívne znaky. Objektom daňových trestných činov je záujem štátu na ochrane daňového systému, sociálneho poistenia, verejného zdravotného poistenia a starobného dôchodkového sporenia. Objektívnou stránkou týchto trestných činov je v jednotlivých skutkových podstatách vyjadrená forma konania, ktorou dochádza k neoprávnenému zásahu do uvedených chránených záujmov. Subjektom daňových trestných činov môže byť ktorákoľvek trestne zodpovedná osoba pri týchto trestných činoch: skrátenie dane a poistného a marenie výkonu správy daní. V prípade trestných činov neodvedenia dane a poistného, daňového podvodu a nezaplatenia dane a poistného hovoríme o subjekte špeciálnom. Subjektívna stránka daňových trestných činov spočíva v úmysle a môže byť naplnená len v prípade úmyselnej formy zavinenia. Daňové trestné činy je možné spáchať aj úplne jednoduchým konaním, ale aj prostredníctvom celého radu na seba nadväzujúcich úkonov a spôsobov, ktoré až následne vo svojom súhrne napĺňajú skutkovú podstatu trestného činu a vypovedajú o skutočnom úmysle všetkých zúčastnených osôb.

4 Skrátenie dane a poistného

Objektom tohto trestného činu je záujem štátu na správnom určení výšky dane alebo poistného. Inak povedané, je objektom záujem štátu na správnom vymeraní – v danom prípade – obrane ako povinnej zákonom stanovenej sumy, ktorú fyzická alebo právnická osoba odvádza zo svojich príjmov do rozpočtu vo vopred určenej výške a v stanovených lehotách. Daň vyberajú orgány štátu a orgány miestnej samosprávy. Pri tomto trestnom čine ide o osobitý druh podvodu vo

vzťahu k individuálne určenému objektu.[62] Objektívna stránka spočíva v takom konaní páchateľa, ktorý aspoň v minimálne malom rozsahu skráti daň. Subjekt tohto daňového trestného činu je všeobecný. Môže byť ním nielen platiteľ dane alebo poistného, ale akákoľvek osoba, ktorá svojím konaním zapríčiní skrátenie dane, resp. spôsobí, že zákonná daň mu nebola vyrubená vôbec alebo mu bola vyrubená v nižšej ako zákonnej výmere. Subjektívnu stránku tvorí úmyselné zavinenie páchateľa tak ako pri všetkých daňových trestných činoch.[63] Je to teda akékoľvek úmyselné konanie páchateľa, v dôsledku ktorého nie je vyrubená nižšia než zákonom určená daň, alebo k vyrubeniu ktorej vôbec nedôjde. Páchateľom je predovšetkým subjekt dane, ak úmyselným konaním spácha protiprávne konanie.

Pojem skrátenie dane môžeme definovať ako „akékoľvek konanie páchateľa (je jedno, či ide o daňovníka príslušnej dane, alebo inú osobu), v dôsledku ktorého mu zo strany príslušného orgánu bude vyrubená nižšia daň, ako je suma dane určená zákonom alebo k vyrúbeniu dane vôbec nedôjde. Skrátením dane je aj vylákanie daňovej výhody".[64] „Páchateľ teda príslušné výkazy alebo podklady pre stanovenie povinných platieb sfalšuje, nevyhotoví, nevedie alebo úmyselne skreslí, aby tým dosiahol nižší výpočet daňovej povinnosti alebo aby vôbec zatajil, že má určitú daňovú povinnosť."[65]

Skrátenie dane možno dosiahnuť aktívnym konaním alebo opomenutím konania, ku ktorému bol daňový subjekt povinný. Skrátenie dane v konečnom dôsledku možno považovať za druh podvodného konania, v ktorom páchateľ uvádza do omylu Slovenskú republiku. Skrátením dane môže byť len konanie vo vzťahu k správcovi dane, lebo len jemu sa daňová povinnosť má priznať a uhradiť, resp. zaplatiť alebo odviesť, a len vo vzťahu k správcovi dane je možné niečo zatajiť alebo skresliť, čo má následný vplyv na správne určenie dane.[66] Čo sa týka skrátenia dane a správnej právnej kvalifikácie, je potrebné vziať do úvahy skutočnosť, že skrátením dane nie je a nikdy ani môže byť neodvedenie daňovej povinnosti alebo jej nezaplatenie, ak táto daň bola správne vypočítaná, priznaná a následne správcom dane vymeraná, a teda pri jej priznaní nedošlo k zatajeniu skutočností,

---

62 Bližšie pozri uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 4 Tdo 43/2013 z 15. apríla 2014.

63 KANTOROVÁ, M. K problematike trestného činu skrátenia dane a poistného. In *Justičná revue.* 2015, roč. 67, č. 11, s. 1279 – 1292.

64 BURDA, E., ČENTÉŠ, J., KOLESÁR, J., ZÁHORA, J. a kol. T*restný zákon. Osobitná časť. Komentár. II. diel.* 1. vyd. Praha: C. H. BECK, 2011, s. 799.

65 ŠAMKO, P. *Daňové podvodné konania a ich dokazovanie.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2015, s. 39.

66 ŠAMKO, P. *Daňové podvodné konania a ich dokazovanie.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2015, s. 41.

ktorá by mala vplyv na vznik daňovej povinnosti. V danom prípade, samozrejme, môže ísť o iný trestný čin, ktorý bude predmetom odborného diskurzu v nasledujúcich častiach tejto práce. Pri skrátení dane je potrebné spomenúť, že čo sa týka samotného skrátenia dane, resp. vyčíslenie rozdielu skrátenej dane, sa v trestnom konaní nepovažuje za škodu spôsobenú trestným činom, pretože samotný nárok nevzniká ako následok trestného činu, ale ide o nárok štátu vyplývajúci priamo zo zákona. Za skrátenie dane takisto nemožno považovať konanie povinného subjektu, ktorý na základe pochybenia alebo nedostatočnej znalosti právnych predpisov spôsobil, že správca dane vyrubil nižšiu daň alebo poistné. Takéto konanie sa potom považuje za skutkový omyl, a teda páchateľ nesplnil podmienku úmyselného konania. Úmyselné konanie taktiež chýba aj v prípade, ak na základe nesplnenia všetkých formálnych náležitostí faktúry nebol uznaný výdavok, avšak ak sa nenaplnili ďalšie skutkové okolnosti. Z uvedených dôvodov toto konanie tiež nemožno subsumovať pod skutkovú podstatu trestného činu skrátenia dane. Konanie, pri ktorom sa na uľahčenie spáchania trestného činu skrátenia dane poruší úradný uzáver, sa dá ilustrovať ako konanie, pri ktorom páchateľ zasahuje do úradnej uzávery, ktorá slúži na zabezpečenie objektívneho merania množstva liehu podliehajúceho spotrebnej dani z liehu. Podľa príslušného zákona je právnická osoba alebo fyzická osoba povinná používať len také výrobné zariadenia, ktoré zaručujú spoľahlivé zistenie vyrobeného množstva liehu. Tieto výrobné zariadenia musia byť zabezpečené uzávermi colného úradu a všetok vyrobený lieh musí byť registrovaný kontrolným liehovým meradlom. V prípade, že by páchateľ porušil uzáver na účely vyrábania liehu, ktorý by unikal kontrole, dopustil by sa trestného činu skrátenia dane podľa kvalifikovanej skutkovej podstaty tohto trestného činu.[67] V rámci skutkovej podstaty trestného činu skrátenia dane a poistného je nutné charakterizovať aj pojem poistné. Poistné na sociálne poistenie, ako na nemocenské poistenie, dôchodkové poistenie, úrazové poistenie, poistenie v nezamestnanosti vykazuje a odvádza zamestnávateľ formou zrážok z hrubých miezd do Sociálnej poisťovne. Dňom stanoveným na vyplácanie príjmov, ktoré tvoria zamestnancov vymeriavací základ, sa poistné stáva splatným. Samostatne zárobkovo činné osoby, zamestnanci a aj iné subjekty majú povinnosť zaplatiť poistné slúžiace na nemocenské a dôchodkové poistenie. Úlohu platiť poistné upravuje zákon č. 461/2003 Z. z. zakotvujúci sociálne poistenie, zákon č. 580/2004 Z. z., ktorý sa venuje zdravotnému poisteniu, zákon č. 581/2004 Z. z. týkajúci sa zdravotných poisťovní a tiež dohľadu nad zdravotnou starostlivosťou.

---

67 BURDA, E., ČENTÉŠ, J., KOLESÁR, J., ZÁHORA, J. a kol. *Trestný zákon. Osobitná časť. Komentár. II. diel.* 1. vydanie. Praha: C. H. BECK, 2011, s. 807.

5 Neodvedenie dane a poistného

Zákonom č. 246/2012 Z. z. s účinnosťou od 1. októbra 2012 sa novelizoval § 277 TZ tak, že dochádza k vypusteniu konania založeného na neoprávnenom uplatnení nároku na vrátenie dane z pridanej hodnoty alebo spotrebnej dane a systematicky sa táto časť skutkovej podstaty presúva do nového ustanovenia § 277a TZ ako daňový podvod. Objektom tohto trestného činu je záujem štátu na riadnom odvedení dane alebo poistného. Objektívna stránka spočíva v konaní páchateľa, ktorý v malom rozsahu neodvedie príjemcovi splatnú daň, ktorú zrazil, resp. vybral od príslušného subjektu. Subjektom tohto daňového trestného činu môže byt len platiteľ dane. Subjektívnu stránku tvorí úmyselné konanie páchateľa. Pri tomto trestnom čine ide o moment, keď platiteľ dane síce daňovníkovi zrazí daň alebo poistné, ale už predmetnú splatnú daň alebo poistné neodvedie príslušnému príjemcovi dane. V prípade, ak páchateľ zrazí a neodvedie povinné platby za dlhšie obdobie, pôjde o jeden skutok trestného činu neodvedenia dane, poistného na sociálne poistenie, verejné zdravotné poistenie alebo príspevku na starobné dôchodkové sporenie, klasifikovaný ako pokračujúci trestný čin. Subjektom trestného činu neodvedenia dane, poistného na sociálne poistenie, verejné zdravotné poistenie alebo príspevku na starobné dôchodkové sporenie je špeciálny subjekt, ktorý má osobitnú vlastnosť, definovaný v § 128 ods. 8 TZ. Trestného činu neodvedenia dane a poistného sa teda môže dopustiť len páchateľ, ktorý je zamestnávateľ, ktorý je povinný v zmysle zákona zraziť príslušnú daň alebo poistné zo mzdy zamestnanca, avšak túto daň a poistné je rovnako povinný odviesť príslušnému príjemcovi dane alebo poistného.[68] Ak páchateľ ako špeciálny subjekt zrazí príslušnú daň alebo poistné zo mzdy zamestnanca a toto neodvedie príslušnému príjemcovi, zadováži sebe alebo inému neoprávnený prospech. V praxi sa často stretávame s tým, že zamestnávateľ ako subjekt povinný zraziť daň alebo poistné z hrubej mzdy zamestnanca, takto v skutočnosti urobí len účtovne, pretože nedisponuje celou hrubou mzdou zamestnanca a následne zamestnancovi vyplatí len čistú mzdu. Tu je dôležité skúmať, či zamestnávateľ mal dostatok peňazí na výplatu hrubých miezd zamestnancov a či sumy zrazené zo mzdy zamestnancov použil na iné účely, alebo si ich ponechal na svojom účte v banke, prípadne v pokladni zamestnávateľa, alebo zrazenú daň a poistné len účtovne vykázal a fyzicky finančnými prostriedkami nedisponoval. Ak zamestnávateľ v skutočnosti zrazenými finančnými prostriedkami nedisponoval, nemohol sa dopustiť trestného činu neodvedenia dane a poistného.

---

68 ČENTÉŠ, J. a kol. *Trestný zákon. Veľký komentár*. Bratislava: Eurokódex, 2013, s. 518.

Zamestnávatelia si však často neuvedomujú skutočnosť, že zamestnancovi v skutočnosti patrí hrubá mzda, zrazená daň a poistné nepatrí zamestnávateľovi, a to napriek tomu, že je zo zákona povinný tieto zrážky vykonať. Zrazené finančné prostriedky na daň a poistné sú finančnými prostriedkami zamestnanca a majú byť zo zákona odvedené príslušnému príjemcovi, čo má byť predovšetkým na prospech zamestnanca, a to predovšetkým čo sa týka poistného na sociálne poistenie, verejné zdravotné poistenie alebo príspevku na starobné dôchodkové sporenie, na ktoré následne nadväzuje vyplácanie dávok sociálneho poistenia a poskytovania zdravotnej starostlivosti. Pri danom trestnom čine je potrebné tiež uviesť, že okrem dane a poistného za zamestnancov je zamestnávateľ povinný odvádzať aj daň a poistné za zamestnávateľa. Ak zamestnávateľ nezaplatí určenému príjemcovi daň alebo poistné na sociálne poistenie, verejné zdravotné poistenie alebo príspevku na starobné dôchodkové sporenie za zamestnávateľa, nedopúšťa sa trestného činu neodvedenia dane a poistného, ale trestného činu nezaplatenia dane a poistného podľa § 278 TZ. Objektívna stránka trestného činu neodvedenia dane a poistného spočíva v zadržaní a neodvedení splatnej dane, poistného na sociálne poistenie, verejné zdravotné poistenie a príspevku na starobné dôchodkové sporenie určenému príjemcovi v malom rozsahu, ktoré páchateľ zrazí alebo vyberie podľa zákona, so zámerom zadovážiť sebe alebo inému neoprávnený prospech.[69] Nesplnenie zákonnej povinnosti odviesť za zamestnanca alebo inú osobu predtým uvedené platby, teda spočíva v opomenutí zamestnávateľa, ktorý si úmyselne nepočína v súlade s osobitnými zákonmi, a za tieto osoby príslušné povinné platby napriek tomu, že ich zrazil, neodvedie správcovi dane alebo inému príslušnému orgánu, a to buď vôbec, alebo sčasti. Nevyhnutným predpokladom na naplnenie skutkovej podstaty tohto trestného činu je aj splatnosť dane, resp. poistného na sociálne alebo verejné zdravotné poistenie, alebo príspevku na starobné dôchodkové sporenie. Splatnosťou je potrebné rozumieť lehotu, do konca ktorej je daňovník povinný zaplatiť poistné alebo príspevok na starobné dôchodkové sporenie alebo daň.

Z pohľadu subjektívnej stránky sa trestného činu neodvedenia dane a poistného dopustí páchateľ, ktorý úmyselne nesplní svoju zákonnú povinnosť za zamestnanca alebo inú osobu odviesť daň alebo inú podobnú povinnú platbu. Úmysel môže byť priamy, napríklad v situácii, keď sa zamestnávateľ rozhodne, že povinné platby budú zamestnancom zrazené z ich hrubých miezd, ale nebudú

[69] MENCEROVÁ, I., TOBIÁŠOVÁ, L., TURAYOVÁ, Y. a kol. *Trestné právo hmotné. Osobitná časť.* Šamorín: Heuréka, 2013, s. 185.

odvedené oprávneným subjektom.[70] K naplneniu skutkovej podstaty však postačuje aj tzv. nepriamy úmysel, ktorý je možné odvodiť napríklad zo situácie, keď síce štatutárny orgán neurobí priame a výslovné rozhodnutie o tom, že zrazené finančné prostriedky neodvedie určenému príjemcovi, ako je to pri priamom úmysle, ale nariadi napr. financovanie určitej investície, pričom vzhľadom na finančnú stabilitu spoločnosti vie, že na tento účel musí použiť daň a poistné, ktoré predtým zrazil z hrubej mzdy zamestnancov.

6 Daňový podvod

Pri trestnom čine neodvedenia dane a poistného zákonom č. 246/2012 Z. z. došlo k vypusteniu konania časti skutkovej podstaty založenej na neoprávnenom uplatnení nároku na vrátenie dane z pridanej hodnoty alebo spotrebnej dane z § 277 TZ a k jej systematickému presunutiu do nového ustanovenia § 277a TZ s názvom „Daňový podvod". Nejde pritom o novú skutkovú podstatu, celá druhá alinea § 277 TZ bola presunutá do samostatného trestného činu. Trestný čin daňového podvodu je vo svojej základnej skutkovej podstate úmyselným prečinom, o zločin ide až v prípade naplnenia kvalifikovaných skutkových podstát. Pokiaľ páchateľ naplní formálne znaky základnej skutkovej podstaty trestného činu daňového podvodu, je nutné obligatórne skúmať aj závažnosť spáchaného prečinu. V prípade, ak by bola závažnosť spáchaného prečinu nepatrná, nešlo by vôbec o trestnoprávnu problematiku (§ 10 ods. 2 TZ). Objektom tohto trestného činu je záujem spoločnosti na ochrane majetku štátu proti neoprávneným podvodným konaniam rôzneho druhu, ktoré spočívajú v obohatení sa na úkor majetku štátu predstieraním nárokov na vrátenie dane z pridanej hodnoty alebo spotrebnej dane, pričom ide o neoprávnené uplatňovanie takéhoto nároku. Pokiaľ ide o objektívnu stránku tohto trestného činu podľa § 277a ods. 1 TZ, páchateľ naplní konanie uvedené v Trestnom zákone vtedy, ak minimálne vo väčšom rozsahu si neoprávnene uplatní nárok na vrátenie DPH alebo spotrebnej dane, a to v úmysle zadovážiť sebe alebo inému neoprávnený prospech. Subjektívna stránka si teda vyžaduje úmyselné konanie, a to minimálne vo forme nepriameho úmyslu. Kľúčovým faktorom je teda preukázanie úmyslu, pričom dokazovanie úmyslu býva často veľmi náročné, no je potrebné trvať na nepochybnom preukázaní aj subjektívnej stránky trestného činu. Z hľadiska zavinenia nestačí následok totiž len spôsobiť, ale je nevyhnutné ho tiež aj zaviniť. Pohnútka a motív páchateľa pri naplnení znakov

[70] KANTOROVÁ, M. K problematike trestného činu neodvedenia dane a poistného. In: *SOCIETAS ET IURISPRUDENTIA*. 2017, roč. V., č. 1, s. 88.

skutkovej podstaty daňového podvodu sú v podstate bezvýznamné, to znamená, že nie je podstatné, čo viedlo páchateľa k uplatňovaniu neoprávneného nároku na vrátenie DPH.[71] Je potrebné preukázať také skutkové okolnosti, ktoré vyjadrujú existenciu úmyselného zavinenia, a umožňujú tak odlíšiť úmysel od zavinenia v podobe vedomej nedbanlivosti. Na rozdiel od trestného činu skrátenia dane a poistného je trestný čin daňového podvodu koncipovaný ako predčasne dokonaný trestný čin. Dá sa konštatovať, že zákonodarca pri trestnom čine daňového podvodu povýšil konanie, ktoré je fakticky pokusom na dokonaný trestný čin, z čoho vyplýva, že na dokonanie trestného činu daňového podvodu postačuje už samotné podanie daňového priznania s uplatnením si nároku na vrátenie DPH s cieľom získať neoprávnený prospech, pričom je úplne irelevantné, či uplatňovaný nárok na vrátenie DPH bol, alebo nebol správcom dane daňovému subjektu vrátený. Ak dôjde zo strany správcu dane k vyplateniu takéhoto nároku, môžeme hovoriť o dokončení trestného činu daňového podvodu, pretože páchateľ získal či už pre seba, alebo iného neoprávnený prospech, avšak k dokonaniu samotného trestného činu došlo už podaním daňového priznania. Pri trestnom čine daňového podvodu sa teda na dokonanie samotného skutku nevyžaduje vyvolanie následku. Čo sa týka samotného páchateľa, týmto môže byť ktokoľvek, nielen subjekt dane (všeobecný subjekt). V praxi sa vyskytujú mnohé prípady páchania tohto trestného činu formou spolupáchateľstva, keď je trestne zodpovedný nielen ten, kto priamo uplatňuje nárok na vrátenie dane, ale aj ten, kto napríklad faktúrou alebo inými listinami deklaruje dodanie tovaru fiktívnemu vývozcovi, hoci v skutočnosti k dodaniu vôbec nedošlo. Subjekt trestného činu a subjekt dane však nie sú dva totožné pojmy. Oba tieto pojmy spadajú do rôznych oblastí práva. Páchateľom trestného činu podľa § 277a TZ môže byť teda ktokoľvek, a preto nemožno mechanicky alebo formálne zamieňať nositeľa daňovej povinnosti s trestnou zodpovednosťou páchateľa. Samotné uplatnenie nároku na vrátenie dane z pridanej hodnoty je upravené zákonom č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov, ako aj v jednotlivých zákonoch o spotrebných daniach. Neoprávnené uplatnenie tohto nároku spočíva v klamlivom predstieraní splnenia podmienok na takýto nárok, a teda v uvádzaní správcu dane do omylu. V praxi dochádza najčastejšie k predstieraniu vývozu tovaru do cudziny, ktorý však vôbec neexistuje, alebo bol vyvezený v menšom množstve, prípadne nebol vyvezený vôbec, ale bol rozpredaný na území Slovenskej republiky.[72] Prináleží vnútroštátnym orgánom a súdom, aby zamietli priznanie práva na odpočet, ak sa vzhľadom na objektívne

---

71 ŠAMKO, P. *Daňové podvodné konania a ich dokazovanie.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2015, s. 94.

72 ČENTÉŠ, J. a kol. *Trestný zákon s komentárom*. Žilina: Eurokódex, 2006, s. 390.

skutočnosti preukáže, že toto právo sa uplatňuje podvodne alebo zneužívajúcim spôsobom (pozri rozsudky Bonik, C 285/11, EU:C:2012:774, body 35 a 37, ako aj citovanú judikatúru a Maks Pen, C 18/13, EU:C:2014:69, bod 26). Ide o prípady, keď daňový podvod spácha samotná zdaniteľná osoba, ale aj vtedy, ak zdaniteľná osoba vedela alebo mala vedieť, že sa svojím nadobudnutím zúčastňuje na plnení, ktoré je súčasťou podvodu vo vzťahu k DPH. Len v takom prípade sa zdaniteľná osoba musí považovať za účastníka na takomto podvode bez ohľadu na otázku, či má, alebo nemá prospech z opätovného predaja tovaru alebo využitia služieb v rámci zdaniteľných plnení. V prípade, ak sú splnené vecné a formálne podmienky na vznik a výkon práva na odpočet, nie je v súlade s režimom práva na odpočet, aby sa zamietnutím postihla zdaniteľná osoba, ktorá nevedela a nemohla vedieť, že dotknuté plnenie je zapojené do podvodu spáchaného dodávateľmi alebo že dotknuté plnenie je zapojené do podvodu spáchaného dodávateľom, alebo že podvodom na DPH bolo poznačené iné plnenie tvoriace súčasť dodávateľského reťazca, ktoré predchádzalo plneniu uskutočnenému uvedenou zdaniteľnou osobou, alebo po ňom nasledovalo. V prípade, ak daňový orgán spochybní zrealizovanie dodávky alebo skonštatuje nezrovnalosti, ktorých sa mal dopustiť vystaviteľ faktúry s prihliadnutím na objektívne skutočnosti, je na ňom, aby sám preukázal, že adresát vedel alebo mal vedieť, že plnenie uvádzané ako základ vzniku práva na odpočet, bolo súčasťou podvodu na DPH bez toho, aby takéto poverovania vyžadoval od daňového subjektu. Samozrejme, je potrebné, aby sa ku každému prípadu pristupovalo individuálne a aby daňové orgány vyhodnocovali skutkové zistenia vo vzájomnej súvislosti s prihliadnutím na obvyklú obchodnú činnosť a možnosti daňového subjektu pri overovaní si dôveryhodnosti svojich obchodných partnerov.[73]

Aj keď skutková podstata trestného činu daňového podvodu vyslovene neodkazuje na mimotrestnú daňovú právnu úpravu, no už samotné znenie základnej skutkovej podstaty vychádza z mechanizmu DPH, ktorý je upravený osobitným zákonom. Jedným zo základných znakov skutkovej podstaty daňového podvodu je tzv. neoprávnenosť uplatňovania nároku, pričom túto neoprávnenosť možno vyvodzovať len z daňovej právnej úpravy, čo znamená zo zákona č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov. Zistenia jednotlivých daňových orgánov o tom, že určitý daňový subjekt konal v rozpore so zákonom č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov, však automaticky neznamenajú, že sa dopustil spáchania trestného činu daňového podvodu a takéto zistenia nie je ani možné automaticky prebrať orgánmi činnými v trestnom konaní alebo súdmi do trestného konania. Orgány činné v trest-

[73] Bližšie pozri rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3Sžfk/52/2017 z 8. augusta 2018.

nom konaní, ako aj súdy nemôžu znak tzv. neoprávnenosti uvedený v skutkovej podstate tohto trestného činu vyvodzovať len z daňových kontrol. Otázku, či išlo o neoprávnené uplatnenie si nároku na vrátenie DPH, si súd musí vyriešiť samostatne a záver o „neoprávnenosti" musí mať oporu vo vykonanom dokazovaní. Z § 43 ods. 5 zákona o DPH vyplýva, že platiteľ dane je povinný preukázať splnenie podmienok podľa odsekov 1 až 4 a zároveň dodanie tovaru. V ustanovení sa príkladmi uvádza zoznam dokladov, ktorými možno dodanie tovaru do iného členského štátu preukázať. Zároveň však poukazuje na skutočnosť, že pre toto preukázanie nestačí iba jeho formálne, deklaratórne zdokladovanie. Daňový subjekt preukazuje, že tovar skutočne fyzicky opustil územie SR a bol dodaný nadobúdateľovi, na ktorého prešlo právo nakladať s tovarom ako vlastník. Je na daňovom subjekte, aké dôkazné prostriedky na preukázanie týchto skutočností zvolí – napr. daňové priznanie, ktoré nadobúdateľ podal v členskom štáte určenia; nákladný list vystavený v súlade s Dohodou o prepravnej zmluve v medzinárodnej cestnej doprave (CMR); skladové listy nadobúdateľa a i. Vzhľadom na skutočnosť, že pri intrakomunitárnom obchode prechod tovarov cez hranice jednotlivých štátov nie je monitorovaný, nie je možné vylúčiť riziko daňových podvodov, pričom nie je v rozpore s právom Spoločenstva požadovať, aby dodávateľ prijal všetky opatrenia, ktoré od neho možno rozumne požadovať, aby sa uistil, že plnenie, ktoré uskutoční, nebude viesť k jeho účasti na daňovom podvode (bod 65 rozsudku C-409/04 T. plc a i.). Prijatím dostatočných opatrení by mohol byť postup daňového subjektu vedúci k prevereniu si dôveryhodnosti osoby nadobúdateľa (obchodného partnera) ako napríklad overením v obchodnom registri, informáciách o solventnosti.[74]

7 Nezaplatenie dane a poistného

Objektom tohto trestného činu je záujem štátu na zaplatení dane alebo poistného v zákonom stanovenej lehote splatnosti. Objektívna stránka spočíva v konaní páchateľa, ktorý vo väčšom rozsahu nezaplatí splatnú daň alebo poistenie. Subjekt tohto daňového trestného činu je špeciálny subjekt, ktorému vznikne povinnosť daň alebo poistné zaplatiť.[75] Subjektívnu stránku tvorí úmyselné konanie páchateľa tak, ako je to pri všetkých daňových trestných činoch. Ako je už uvedené, pri trestnom čine nezaplatenia dane a poistného páchateľ naplní objektívnu stránku

[74] Bližšie pozri rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3Sžf/24/2015 z 27. apríla 2016.

[75] ŠAMKO, P. *Daňové podvodné konania a ich dokazovanie.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2015, s. 95.

tohto trestného činu v prípade, ak spôsobí škodu väčšieho rozsahu. Objektívna stránka tu spočíva v takom konaní páchateľa, keď úmyselne nezaplatí splatnú daň a ďalšie povinné platby. Pri tomto trestnom čine je teda dôležitým prvkom lehota splatnosti, ktorá je podstatná pre určenie trestnoprávnej zodpovednosti páchateľa predmetného trestného činu. Splatnosť jednotlivých druhov daní, resp. poistného na sociálne poistenie, poistného na verejné zdravotné poistenie a príspevku na starobné dôchodkové sporenie určujú príslušné osobitné predpisy. V súvislosti so splatnosťou dane je potrebné spomenúť aj inštitút tzv. preddavkov na daň. Zákon o dani z príjmu č. 595/2003 Z. z. napr. v § 34 a § 42 upravuje povinnosť daňovníka, ktorého posledná známa daňová povinnosť presiahla určitú tam uvedenú sumu platiť preddavky na daň, a to buď mesačne, alebo štvrťročne. Po skončení príslušného zdaňovacieho obdobia sa následne preddavky na daň zaplatené za príslušné zdaňovacie obdobie započítajú na úhradu dane. Tieto preddavky sú splatné buď do konca príslušného kalendárneho mesiaca, alebo do konca príslušného kalendárneho štvrťroka. V odôvodnených prípadoch môže správca dane na žiadosť daňovníka určiť platenie preddavkov inak, ak suma preddavkov nezodpovedá predpokladanej výške dane, na ktorú sú splatné. Je teda otázne, či v takomto prípade možno považovať za trestné aj neplatenie preddavkov na daň v zákonom stanovenej lehote v prípade, keď daňovník nepožiada správcu dane o určenie splatnosti či výšky dane inak a tieto preddavky zároveň v zákonom ustanovenej lehote splatnosti neplatí.[76] V tomto prípade môžeme argumentovať dvoma spôsobmi. Ako argument svedčiaci v prospech trestnej zodpovednosti aj v prípade preddavkov na daň je samotný objekt tohto trestného činu, ktorým je záujem štátu na včasnom plnení daňových povinností a včasnom platení dane. Ako protiargument sa však javí skutočnosť, že preddavky na daň sa po skončení zdaňovacieho obdobia započítavajú na úhradu dane, a to za toto zdaňovacie obdobie a samotná daň je splatná až po skončení predmetného zdaňovacieho obdobia. Zákon presne neurčuje, kto má predmetnú daň zaplatiť. Splatnú daň a jej príslušenstvo teda nemusí nutne zaplatiť osoba, ktorá je podľa osobitných predpisov nositeľom daňovej povinnosti. Páchateľom trestného činu je však ten, kto naplní všetky znaky skutkovej podstaty konkrétneho trestného činu, a to za podmienok uvedených v Trestnom zákone, pričom musí ísť o nositeľa povinnosti platiť daň alebo poistné, z čoho vyplýva, že ide o špeciálny subjekt. Subjektívna stránka trestného činu podľa § 278 TZ predpokladá úmyselné zavinenie podobne, ako to je pri predošlých daňových trestných činoch, pričom postačuje aj nepriamy úmysel. Preukázanie subjektívnej stránky však musí byť nepochybné.

---

76 BURDA, E., ČENTÉŠ, J., KOLESÁR, J., ZÁHORA, J. a kol. *Trestný zákon. Osobitná časť. Komentár. II. diel.* 1 vydanie. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 824.

8 Marenie výkonu správy daní

Novelou Trestného zákona vykonanou zákonom č. 246/2012 Z. z. bola do slovenského právneho poriadku zakotvená aj skutková podstata trestného činu marenia výkonu správy daní, ktorého skutkovú podstatu upravuje § 278a TZ. Dôvodom tejto zákonnej úpravy bolo časté vyhýbanie sa plneniu povinností zo strany daňových subjektov pri výkone správy (napr. nepredkladanie dokladov potrebných pre správne určenie dane, nepreberanie poštových zásielok od správcu dane a pod.), a to predovšetkým vtedy, keď správca dane dospel k zisteniam, ktoré mohli mať za následok dorubenie dane alebo neuznanie uplatneného nároku na nadmerný odpočet dane z pridanej hodnoty.[77] Objektom tohto trestného činu je záujem štátu na riadnom výkone správy daní. Objektívna stránka spočíva v takom konaní páchateľa, ktorý marí výkon správy daní tým, že v zmysle ods. 1 písm. a) v dokladoch uvedie, zatají alebo hrubo skreslí rozhodujúce skutočnosti, alebo podľa písm. b) pozmení, znehodnotí alebo zničí rozhodujúce doklady, alebo podľa písm. c) nesplní zákonom uloženú oznamovaciu povinnosť, alebo podľa písm. d) nesplní povinnosť uloženú na základe zákona pri daňovej kontrole, hoci za takéto obdobné konanie už bol postihnutý v predchádzajúcich dvanástich mesiacoch. Štyri samostatné základné skutkové podstaty uvedené v ustanovení § 278a ods.1 Trestného zákona majú spoločný znak spočívajúci v predchádzajúcom postihnutí páchateľa za obdobný čin v predchádzajúcich dvanástich mesiacoch.

Na naplnenie všetkých základných znakov skutkovej podstaty je teda nevyhnutné, aby išlo o opakované protiprávne konanie páchateľa a aby zároveň už bol páchateľ za takéto konanie postihnutý v administratívnom, teda správnom konaní.[78] Subjekt tohto trestného činu je všeobecný páchateľ. Vzhľadom na uvedené však musí ísť o páchateľa, ktorý už bol za obdobný trestný čin v predchádzajúcich dvanástich mesiacoch trestaný. Toto je jeden zo základných znakov tejto skutkovej podstaty. Subjektívnu stránku tvorí úmyselné konanie páchateľa tak ako pri všetkých trestných činoch daňových, pričom sa predpokladá úmyselné zavinenie. Na vyvodenie trestnoprávnej zodpovednosti spáchania trestného činu postačuje aj nepriamy úmysel. Jedným zo spôsobov marenia výkonu správy daní je už uvedené predkladanie dokladov, v ktorých páchateľ uvedie nepravdivé alebo hrubo skresľujúce údaje, alebo zatají povinné údaje o skutočnostiach rozhodujúcich pre správne určenie dane. Nepravdivými údajmi sú také údaje, ktoré sú

77 ČENTÉŠ, J. a kol. *Trestný zákon. Veľký komentár*. Bratislava: Eurokódex, 2013, s. 522.

78 ŠAMKO, P. *Daňové podvodné konania a ich dokazovanie.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2015, s. 218.

v úplnom rozpore so skutočnosťou, kým za hrubo skresľujúce údaje sa považujú také, ktoré sa aspoň sčasti zakladajú na pravde. Pod pojmom zatajenie povinných údajov o skutočnostiach rozhodujúcich pre správne určenie dane treba rozumieť zamlčanie dôležitých a podstatných údajov. Sem teda nespadajú informácie menšieho významu. V podobnom duchu prax posudzuje aj pojem pozmenenie dokladu, ktorý však na rozdiel od údaja je nutné vnímať ako listinu, resp. materiál ako celok, nielen čiastočný údaj.[79] Ďalším konaním je znehodnotenie dokladov. V tomto prípade ide o dočasné znehodnotenie obsahu listiny alebo jej podstaty. Dôsledkom takéhoto konania je síce momentálne nevyužiteľný, ale obnoviteľný doklad. Oproti tomu pri zničení dokladov sa predpokladá trvalé zlikvidovanie podstaty alebo obsahu dokladu. Takýto doklad nie je možné znovu obnoviť a stáva sa teda nevyužiteľným. Za nesplnenie povinnosti uloženej zákonom sa rozumie, že pri daňovej kontrole páchateľ neumožní poverenému zamestnancovi správcu dane vykonať daňovú kontrolu, neumožní mu vstup do sídla alebo miesta podnikania kontrolovaného daňového subjektu a do jeho prevádzkových priestorov, alebo znemožní rokovania správcu dane s jeho zamestnancami. Pri kreovaní tohto trestného činu zákonodarca vychádzal z aplikačnej praxe, kde reagoval na problém spolupráce medzi správcom dane a povinným subjektom. Zákonodarca ustanovením o recidíve tiež premietol do tohto ustanovenia princíp celého Trestného zákona, princíp *ultima ratio.*

9 Trestný čin porušenia predpisov o štátnych technických opatreniach na označenie tovaru

Tohto trestného činu sa dopustí páchateľ, ktorý s kontrolnými známkami, kontrolnými páskami alebo inými kontrolnými technickými opatreniami na označenie tovaru na daňové účely alebo na iné účely ustanovené zákonom nakladá v rozpore so všeobecne záväzným právnym predpisom v úmysle spôsobiť inému škodu, alebo zadovážiť sebe alebo inému neoprávnený prospech, alebo kto v rozpore so všeobecne záväzným právnym predpisom dovezie, vyvezie, prepraví, dá prepraviť, uvádza do obehu alebo prechováva tovar bez kontrolných známok, kontrolných pások alebo bez iných kontrolných technických opatrení na jeho označenie na daňové účely alebo na iné účely ustanovené zákonom.[80] Objektom trestného činu porušenia predpisov o štátnych technických opatreniach

[79] ČENTÉŠ, J. a kol. *Veľký komentár k Trestnému zákonu.* 2. aktualizované vydanie. Bratislava: Eurokódex, 2015, s. 532.

[80] ČENTÉŠ, J. a kol. *Trestný zákon. Veľký komentár*. Bratislava: Eurokódex, 2013, s. 524.

na označenie tovaru podľa § 279 TZ je jednak záujem štátu na kontrole pohybu tovaru, ktorý podlieha spotrebnej dani, dani z pridanej hodnoty a ak bol tovar dovezený z tretieho štátu mimo Európskej únie aj clu, a jednak záujem štátu na príjme z týchto daní a cla. Suma rovnajúca sa súčtu uvedenej daňovej, resp. aj colnej povinnosti, ktorú by inak daňový subjekt bol povinný podľa zákona odviesť, je v zmysle § 124 ods. 1 prvá veta TZ škodou na úkor príjmovej časti štátneho rozpočtu Slovenskej republiky. Záujem štátu na ochrane príjmov štátneho rozpočtu, na kontrole pohybu tovaru, ktorý podlieha spotrebnej dani, dani z pridanej hodnoty a ak bol tovar dovezený z tretieho štátu mimo Európskej únie aj clu (objekt tohto trestného činu), si pri niektorých druhoch tovaru (tabakové výrobky, lieh) vyžaduje používanie kontrolných technických opatrení na označovanie takýchto tovarov. Podľa zákona č. 106/2004 Z. z. o spotrebnej dani z tabakových výrobkov v znení neskorších predpisov (účinného do 30. novembra 2019) je takýmto kontrolným technickým opatrením kontrolná známka, pričom problematiku kontrolných známok, spôsob ich vydávania a používania na označovanie spotrebiteľských balení cigariet upravuje ustanovenie § 9 tohto zákona. Zákon teda upravuje zdaňovanie tabakových výrobkov spotrebnou daňou na daňovom území, ktorým je Slovenská republika. Obdobne zákon č. 530/2011 Z. z. o spotrebnej dani z alkoholických nápojov (účinného do 30. novembra 2019) v ustanovení § 51 upravuje označovanie spotrebiteľského balenia liehu kontrolnou známkou. Z praxe a poznatkov Colného riaditeľstva Slovenskej republiky vyplýva, že protiprávnymi konaniami, ktoré majú znaky tohto trestného činu dochádza najmä k ujme na príjmoch štátneho rozpočtu Slovenskej republiky. Škoda štátu pri takýchto konaniach spočíva v riadnom neodvedení spotrebnej dane, pretože kontrolná známka ako kontrolné technické opatrenie slúži zásadne na daňové účely a uvádzanie špecifického tovaru na trh bez kontrolných technických opatrení na označenie tovaru má za následok stratu na príjmoch rozpočtu štátu, a teda obohacovanie sa páchateľov, ktorí páchajú tento trestný čin na úkor štátneho rozpočtu Slovenskej republiky. Subjekt tohto trestného činu je všeobecný a pokiaľ ide o subjektívnu stránku trestného činu ide o úmyselný trestný čin.

10 Trestná zodpovednosť právnických osôb pri daňových trestných činoch

Prijatím zákona č. 91/2016 Z. z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb vznikol nový inštitút trestnej zodpovednosti, ktorý sa stáva ďalším subjektom jednotlivých daňových trestných činov. Pod inštitútom trestnej zodpovednosti

právnickej osoby rozumieme možnosť postihovať protiprávne konanie, ktorého sa istým spôsobom dopustila právnická osoba. Tento trestnoprávny inštitút je typický najmä pre anglo-americký právny systém, ktorý takúto právnu kultúru zavádza už v 19. storočí. Slovenská republika sa k zavedeniu trestnej zodpovednosti právnických osôb okrem iného zaviazala už pri rokovaniach o vstupe do Európskej únie. Zákon č. 91/2016 o trestnej zodpovednosti právnických osôb a o zmene a doplnení niektorých zákonov sa netýka všetkých trestných činov, ale v § 3 taxatívne vymenúva trestné činy, ktorých sa môže právnická osoba dopustiť a ktoré zakladajú trestnú zodpovednosť právnických osôb.[81] Medzi tieto trestné činy zákonodarca zaradil aj všetky spomínané daňové trestné činy (§ 276, § 277, § 277a, § 278, § 278a). Zákon takisto upravuje aj vylúčenie trestnej zodpovednosti niektorých právnických osôb, a to: a) Slovenská republika a jej orgány, b) iné štáty a ich orgány, c) medzinárodné organizácie zriadené na základe medzinárodného práva verejného a ich orgány, d) obce a vyššie územné celky, e) právnické osoby, ktoré sú v čase spáchania trestného činu zriadené zákonom, f) iné právnické osoby, ktorých majetkové pomery ako dlžníka nemožno usporiadať podľa osobitného predpisu upravujúceho konkurzné konanie. V rámci inštitútu trestnej zodpovednosti právnických osôb považujeme za dôležité poukázať aj na § 7 nového zákona, kde je upravený prechod trestnej zodpovednosti právnických osôb na jej nástupcov. Na základe tohto ustanovenia bude trestná zodpovednosť právnickej osoby prechádzať na všetkých jej právnych nástupcov. Právne nástupníctvo však bude úzko previazané najmä s prechodom imania zrušenej právnickej osoby. Toto pravidlo bude mať jedinú výnimku, a to prípad, keď celé imanie po zrušení právnickej osoby preberá fyzická osoba. Prechod tejto trestnej zodpovednosti na právnych nástupcov sa týka aj následne uložených trestov. V prípade viacerých právnych nástupcov bude trestná zodpovednosť zaťažovať všetkých z nich, a to v takom rozsahu, ako určí súd. Podľa prijatej právnej úpravy budú všetky úkony smerujúce k zmene právnickej osoby od momentu začatia trestného stíhania a vznesenia obvinenia proti právnickej osobe podliehať súhlasu súdu. Keďže ide o novú právnu úpravu, z aplikačnej praxe zatiaľ nie sú známe takmer žiadne konkrétne právne názory, avšak zavedenie tejto trestnej zodpovednosti právnických osôb do právneho poriadku Slovenskej republiky sa javí ako účelné a malo by výrazným spôsobom napomôcť k naplneniu účelu trestného práva, a poviesť tak k ochrane spoločenských vzťahov pred trestnými činmi a zároveň k potrestaniu

[81] ŠÁTEK, M. *Trestná zodpovednosť právnických osôb v Slovenskej republike. Paneurópske právnické dni, 2. elektronická konferencia, 26. – 30. máj 2014. Aktuálne otázky trestnej zodpovednosti. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie.* Bratislava: Paneurópska vysoká škola, 2014, s. 120 – 128.

spáchaných trestných činov. Avšak javí sa ako dôležité vyriešiť spôsob určenia, kto bude za prípadný trestný čin zodpovedať, či fyzická, alebo právnická osoba.

11 Dokazovanie spáchania daňových trestných činov

Trestné konanie, predmetom ktorého sú trestné činy daňové, zakotvené najmä v treťom diele piatej hlavy osobitnej časti Trestného zákona sa vymedzuje mimoriadne úzkou spojitosťou s iným konaním stojacim mimo rámca Trestného poriadku. Ním je daňové konanie upravené v zákone č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Daňový poriadok v § 2 písm. c) definuje daňové konanie veľmi zoširoka ako konanie, v ktorom sa rozhoduje o právach a povinnostiach daňových subjektov, teda daňovníka, platiteľa dane, daňového dlžníka, poplatníka a právneho nástupcu, fyzickej osoby či právnickej osoby, ktorý je ako daňový subjekt vymedzený osobitnými predpismi, prípadne inej osoby ako daňového subjektu, ak jej osobitný zákon upravujúci dane ukladá povinnosti alebo priznáva práva. Daňové konanie nie je osobitným druhom správneho konania, ale osobitnou súčasťou finančnoprávnych konaní, tvoriacich v podobe súboru formujúce sa a kryštalizujúce finančné procesné právo. Popri rozpočtovom procese je najkvalifikovanejšie právom regulované konanie vykonávané finančnými orgánmi. Možno ho tiež definovať ako daňovými procesnoprávnymi normami regulovaný postup územných finančných orgánov, iných orgánov štátu a obcí, daňových subjektov a tretích osôb zúčastnených na konaní pri vydávaní, preskúmavaní a nútenom výkone (daňovej exekúcii) individuálnych daňovoprávnych aktov. Je súčasťou správy daní. Takto ponímané, a teda formalizované daňové konanie má v mnohých prípadoch bezprostredný vplyv na trestné konanie, predovšetkým na jeho začiatok, ale aj ďalší priebeh. Podľa § 3 ods. 2 TP, ako aj podľa § 5 ods. 3 písm. f) zákona č. 479/2009 Z. z. o orgánoch štátnej správy v oblasti daní a poplatkov a o zmene a doplnení niektorých zákonov daňový úrad oznamuje orgánom činným v trestnom konaní podozrenia zo spáchania trestných činov v súvislosti s porušovaním osobitných predpisov, o týchto podozreniach informuje finančné riaditeľstvo, pretože v zmysle tohto ustanovenia sú štátne orgány, vyššie územné celky, obce a iné právnické osoby povinné bez meškania oznamovať orgánom činným v trestnom konaní skutočnosti nasvedčujúce tomu, že bol spáchaný trestný čin a včas vybavovať dožiadania orgánov činných v trestnom konaní a súdu. Vzájomné ovplyvňovanie sa daňového a trestného konania, ktoré spravidla začína na základe spomenutého oznámenia daňových orgánov badať aj v ďalších jeho fázach, predovšetkým za situácie, ak orgány činné v trestnom konaní požiadajú správcu dane o vykonanie

daňovej kontroly. Daňové konanie tak zasahuje do trestného konania a výstupy z daňových konaní, ako aj získané listinné materiály z daňového konania tvoria často základné informácie o možnom spáchaní daňového trestného činu konkrétnym daňovým subjektom a prípadne aj o jeho rozsahu. Podmienkou vyvodenia trestnej zodpovednosti za spáchanie daňového trestného činu však nie je to, aby trestnému konaniu predchádzalo daňové konanie.[82] Z uvedeného vyplýva, že daňového trestného činu sa môže dopustiť aj iná osoba ako len daňový subjekt, prípadne sa o možnom spáchaní trestného činu orgány činné v trestnom konaní dozvedia z iného zdroja alebo z vlastnej vyhľadávacej činnosti. V takýchto prípadoch orgány činné v trestnom konaní kontaktujú príslušného správcu dane a v rámci súčinnosti žiadajú napr. o vykonanie kontroly, prípadne miestneho zisťovania, alebo iného úkonu vykonaného v zmysle daňových zákonov, ktorý môže byť následne dôkazom v trestnom konaní. Daňové konanie a trestné konanie sú ako konania samostatné, navzájom nezávislé a vychádzajú z úplne iných princípov dokazovania, a to aj vtedy, ak sa týkajú napr. aj toho istého daňového subjektu, toho istého zdaňovacieho obdobia a toho istého druhu dane. Najväčším rozdielom je rozdielnosť dôkazného bremena. V daňovom konaní je dôkazné bremeno na daňovom subjekte, pričom v trestnom konaní je dôkazné bremeno na orgánoch činných v trestnom konaní. Tento jav sa označuje ako tzv. „obrátené dôkazné bremeno".

12 Metodika vyšetrovania daňových trestných činov

Vyšetrovanie daňových trestných činov je veľmi náročnou činnosťou z hľadiska odbornosti, času, ako aj objasnenia konania páchateľa. Daňová trestná činnosť je veľmi osobitou trestnou činnosťou, keď páchatelia jednotlivých skutkov často využívajú medzery v ustanoveniach príslušných zákonov, korupciu a rozsiahlu sieť spolupracovníkov. Orgánom činným v trestnom konaní sa kladie náročná úloha, kde musia jasne, zreteľne a nespochybniteľne preukázať naplnenie všetkých aspektov skutkovej podstaty jednotlivých daňových trestných činov. Pri dokazovaní daňových trestných činov treba poukázať na to, či potencionálny páchateľ trestného činu spáchal skutok úmyselnou alebo neúmyselnou formou, ako aj na fakt, či ide o legálny alebo ilegálny postup. Neúmyselná činnosť páchateľa spočíva väčšinou v nedostatočnej znalosti zákonných ustanovení s ohľadom na dane a poistné. Ide totiž o veľmi dynamicky sa meniace právne odvetvie,

[82] ŠAMKO, P. *Daňové podvodné konania a ich dokazovanie.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2015, s. 235.

kde často aj odborníci z danej oblasti majú rôzne názory na výklad niektorých ustanovení a následnej aplikácie zákona do praxe. Úmyselné konanie, ktoré je aj podmienkou naplnenia základnej skutkovej podstaty daňových trestných činov, je už častý pri subjektoch, ktoré právnu úpravu daní a poistenie zvládli, či už formou nadobudnutia poznatkov štúdiom, alebo na základe odbornej pomoci finančných poradcov. Pod pojmom legálny postup môžeme rozumieť také konanie daňového subjektu, ktoré na základe nedostatočnej odbornosti príslušných ustanovení využíva tzv. „medzery" v zákone, a teda v zmysle zásady *nulla poena sina lege* dosiahne určitý bonus alebo výhodu. Pri nelegálnom postupe subjekt využíva konanie, ktoré je v rozpore so zákonom a s ustanoveniami o daňových trestných činoch.

Trestné oznámenia s podozrením zo spáchania daňových trestných činov sa najčastejšie týkajú páchania trestnej činnosti, kde páchateľ koná formou zaúčtovania fiktívnych faktúr za tovary a služby, ktoré nikdy uskutočnené neboli, zaúčtovania faktúr na spiace spoločnosti alebo na spoločnosti, kde štatutárom je tzv. „biely kôň", alebo na spoločnosti, ktoré o tom ani netušia, pričom údaje získajú z predošlej spolupráce, prípadne za použitia falošných nepravých pečiatok, formou využitia spolupráce so zamestnancami finančnej správy, prípadne využitia korupcie týchto pracovníkov, formou manipulácie s označeným tovarom v rozpore so všeobecne záväznými predpismi, formou podania daňového priznania a následného nezaplatenia dane a pod. Mnohé trestné oznámenia správcov dane sú však podávané aj potom, čo daňový subjekt neumožnil správcovi dane vykonať riadnu kontrolu, pričom následne musel prejsť do určenia dane podľa pomôcok. Správca dane prejde do určenia dane podľa pomôcok najmä v prípadoch, v ktorých daňový subjekt napríklad vôbec nepodá daňové priznanie, alebo daňové priznanie podá, avšak toto je neúplné či nevyplnené (alebo nedostatočne vyplnené), na výzvu správcu ho nedoplní, alebo so správcom dane nespolupracuje, neposkytne potrebnú súčinnosť pri výkone daňovej kontroly, alebo je nekontaktný a podobne. V takomto prípade použije správca dane pomôcky, ktoré je schopný zabezpečiť si sám, bez súčinnosti daňového subjektu. Ako pomôcky správca dane použije všetky jemu dostupné pomôcky, ktoré si zaobstará sám, bez súčinnosti daňového subjektu. Ide väčšinou o podané daňové priznania, výstupy z daňového systému VIES, hlásenia zo Sociálnej poisťovne a iné. Podrobnosti a zistenia z procesu určenia dane podľa pomôcok následne spracuje do protokolu o určení dane podľa pomôcok. Správca dane využije v rámci daňového konania zákonnú možnosť určiť daň podľa pomôcok, čo však neznamená, že tento výpočet dane aj zodpovedá skutočnému stavu účtovných dokladov, ani nie je zárukou, že daňový subjekt nesplnil podmienky tak, ako rozhodol správca dane určením dane podľa pomôcok a dorubom dane. Určenie dane na základe pomôcok je len

predpokladaný stav určený správcom dane na základe pomôcok, nezodpovedá skutočnosti podľa riadnych daňových a účtovných dokladov. V rámci trestného konania však môže byť určenie dane podľa pomôcok podkladom zakladajúcim podozrenie zo spáchania daňového trestného činu, avšak pomôcky, ktoré správca ako tzv. odhad či predpoklad správcu dane, nemôžu byť samy osebe dôkazom toho, že došlo k spáchaniu trestného činu skrátenia dane a v akom rozsahu. Rozsah vlastnej daňovej povinnosti, ktorý bol na podklade pomôcok zistený správcom dane, nie je však možné mechanicky preberať do trestného konania a považovať ho napríklad za rozsah skrátenia dane pri trestnom čine skrátenia dane. Orgány činné v trestnom konaní či následne aj súdy nemôžu pri posudzovaní viny páchateľa vychádzať len z predpokladov správcu dane alebo jeho odhadov, ale musia vychádzať z dokazovania vykonaného v trestnom konaní. Čo sa týka procesu určenia dane podľa pomôcok, orgány činné v trestnom konaní väčšinou postupujú rozhodnutím v zmysle § 197 ods. 1 písm. d) TP, a to s poukazom na tú skutočnosť, že určenie dane na základe pomôcok je len predpokladaný stav určený správcom dane a nezodpovedá skutočnosti podľa riadnych daňových a účtovných dokladov.[83] Pri procese určenia dane podľa pomôcok nie je vylúčené, že daňový subjekt mohol splniť podmienky práva na odpočet dane tak, ako uviedol v daňovom priznaní. Pri vyhodnotení trestného oznámenia, ako aj pri objasňovaní daňovej trestnej činnosti sa treba predovšetkým zamerať na zistenie takých skutočností, ako je druh dane a poistného, zdaňovacie obdobie, na zistenie osoby alebo osôb zodpovedných za podanie daňového priznania, zistenie osoby alebo osôb, ktorá dala príkaz na skrátenie dane alebo poistného, neodvedenie dane a poistného, na druh tovaru a služieb, ktoré podliehali dani, na personálne prepojenie medzi spoločnosťami, na formy podnikania alebo obchodovania, na obraty, na účtovné doklady, na zdaniteľné príjmy, odpočítateľné položky, na osoby, ktoré rozhodli napr. o zámene tovaru alebo o neoprávnenom zaúčtovaní výdavkov, na skutočnosť či a v akej výške boli zrazené preddavky na daň alebo poistné, na zistenie osoby, ktorá rozhodla o uplatnení nároku na vrátenie DPH, alebo o nezaplatení dane alebo poistného.

---

83 ŠAMKO, P. *Určovanie dane podľa pomôcok a trestný čin skrátenia dane* [online], [cit. 2015-06-01]. Dostupné na: http://www.pravnelisty.sk/rozhodnutia/a371-urcovanie-dane-podla-pomocok-a-trestny-cin-skratenia-dane

13 Dokazovanie v štádiu prípravného konania

Medzi svedkov pri daňových trestných činoch najčastejšie patria napríklad zamestnanci správcu dane, zodpovední zástupcovia dodávateľskej alebo odberateľskej spoločnosti, účtovníci, prepravcovia. Pri výsluchoch sa zisťuje predovšetkým, kto boli účastníci obchodného vzťahu, kto spoločnosť zastupoval, kto a za akých podmienok tovar objednal, kto podpisoval zmluvy, akou formou prebiehali platby a preprava, typ a objem realizovaného tovaru, osoba preberajúca tovar od dodávateľa, pravdivý spôsob dopravy tovaru, kto kontroloval zaplatenú sumu a podobne. Pri výsluchu svedkov netreba zabúdať, že sa medzi nimi môže vyskytovať páchateľ, spolupáchateľ alebo osoba podriadená obvinenému, prípadne osoba, ktorej sa obvinený, resp. spolupáchateľ mohol vyhrážať. Na tomto mieste je potrebné spomenúť, že pri výsluchu svedka, ktorý je potencionálnym páchateľom, je potrebné venovať náležitú pozornosť aj zákazu sebaobviňovania, ktorý možno definovať tak, že ide o právo podozrivej či obvinenej osoby na to, aby nebola žiadnym spôsobom nútená k priznaniu, resp. k poskytnutiu dôkazov, ktoré by ju mohli usvedčiť či akýmkoľvek spôsobom spojiť s trestným činom. Predmetnú definíciu možno chápať tak, že povinnosť je na strane štátu, aby objasnil trestné činy a zhromaždil dôkazy bez toho, aby nútil podozrivé alebo obvinené osoby k priznaniu. Pri listinných alebo písomných dôkazoch ide o zabezpečenie takých dokladov ako napr. účtovné doklady, výpisy z bánk, rozhodnutia finančných orgánov a iných orgánov, výpisy z obchodného registra, výpisy z národnej diaľničnej spoločnosti, odborné vyjadrenia a pod. K osobitostiam procesu dokazovania daňových trestných činov patrí nepochybne aj znalecká činnosť upravená v § 142 TP a v ďalších ustanoveniach, ako aj činnosť odborného konzultanta, práve ktorá môže mať v budúcnosti prudko narastajúci význam. Podľa § 151 ods. 1 TP, v odborne náročných veciach, medzi ktorými má závažná daňová kriminalita už teraz popredné miesto, môžu orgány činné v trestnom konaní využiť pomoc odborného konzultanta, ktorý, opierajúc sa o svoje odborné znalosti, poradí v odbornej problematike prejednávanej veci. Škála využitia takejto pomoci odborného konzultanta je práve v daňových trestných veciach priam nekonečná. Jednotlivé daňové právne normy, či už je to zákon o dani z príjmov, o dani z pridanej hodnoty, alebo zákony o spotrebných daniach, ale aj zákon o správe daní a poplatkov, či zákon o účtovníctve a mnohé ďalšie aj podzákonné právne normy, právne vzťahy a kategórie v nich zakotvené, patria rozhodne medzi tie najzložitejšie, s ktorými sa orgány činné v trestnom konaní a súd musia zákonne vysporiadať.[84]

[84] ŠAMKO, P. *Daňové podvodné konania a ich dokazovanie.* Bratislava. Wolters Kluwer, 2015, s. 286.

Zo zákona o účtovníctve č. 431/2002 Z. z. určite nie každodennými sú také pojmy ako účtovné sústavy, účtovné doklady, zápisy a účtovné knihy upravené v druhej časti tohto zákona. Ak v rámci dokazovania na objasnenie trestnej činnosti nepostačuje odborná činnosť, musí orgán činný v trestnom konaní a v konaní pred súdom predseda senátu pribrať podľa § 142 ods. 1 TP znalca na podanie znaleckého posudku. Ak však ide o objasnenie skutočnosti obzvlášť zložitej, priberie dvoch znalcov. Typickým príkladom podania znaleckého posudku znalcom pri objasňovaní trestných činov daňových je znalecká činnosť z odboru ekonómie a manažmentu, odvetvia účtovníctva a daňovníctva. Úlohou znalca pri podaní znaleckého posudku je dokazovanie skutočnosti, či obvinený napr. z trestného činu nezaplatenia dane mal, alebo nemal prostriedky na jej zaplatenie. Z hľadiska znaleckého skúmania je potrebné analyzovať účtovníctvo daňového subjektu, a to predovšetkým ku dňu splatnosti, ale i počas celého trvania nezaplatenia dane, ako aj v určitom období pred splatnosťou dane. Len tak možno objektívne zistiť, aká bola ekonomická situácia daňového subjektu a či mal v čase splatnosti dane, prípadne v neskoršom období prostriedky na jej zaplatenie. Dôležité je preveriť, či si daňový subjekt úmyselne nevytváral podmienky tak, aby v čase splatnosti dane nemal k dispozícii žiadne finančné prostriedky na účte a v pokladnici a aby sa tak úmyselne vyhol jej zaplateniu. K procesným špecifikám trestných činov daňových vyvolávajúcich nejednotnú aplikačnú prax patrí v niektorých prípadoch aj problematika náhrady škody a postavenia poškodeného. Tak ako už aj bolo spomenuté, pri špecifikácii skrátenia dane a poistného, resp. pri vyčíslení rozdielu skrátenej dane, sa za škodu spôsobenú trestným činom nepovažuje vyčíslený rozdiel skrátenej dane alebo nezaplatenej dane, pretože samotný nárok nevzniká ako následok trestného činu, ale ide o nárok štátu vyplývajúci priamo zo zákona. Splnomocnený zástupca, či už správcu dane, alebo sociálnej poisťovne, zdravotnej poisťovne je v trestnom konaní vypočutý ako svedok poškodený, avšak je potrebné poučiť ho o tom, že podľa § 46 ods. 1 TP má právo sa vyjadriť, či súhlasí s trestným stíhaním, ako aj k ostatným nárokom poškodeného, avšak okrem uplatnenia si nároku na náhradu škody v zmysle § 46 ods. 3 TP, pretože úhrada dane nie je nárokom na náhradu škody spôsobenej trestným činom. Nejde teda o takú škodu, ktorú by mohol správca dane alebo iný oprávnený orgán uplatňovať v rámci adhézneho konania podľa § 46 ods. 3 TP. Voči tomuto právnemu záveru nemožno mať žiadne výhrady pri trestných činoch daňových, avšak právne názory sa rozchádzajú pri trestnom čine daňového podvodu , kde po vyplatení neoprávnene uplatneného nároku na vrátenie DPH dochádza k reálnemu úbytku na majetku tak, ako to má na zreteli § 124 ods. 1 TZ, teda k reálnemu odčerpaniu adekvátnej sumy priamo zo štátneho rozpočtu, čím dochádza k následku vo forme skutočnej škody. Takýto stav potom zodpovedá pojmu majetková škoda

v širšom zmysle slova, ktorou sa na účely náhrady škody rozumie ujma, ktorá nastala v majetkovej sfére poškodeného, je objektívne vyjadriteľná v peniazoch a reprezentuje majetkové hodnoty, ktoré je potrebné vynaložiť na to, aby došlo k uvedeniu veci do pôvodného stavu.

Jedným z najvýraznejších fenoménov súčasného vyšetrovania ekonomickej kriminality je existencia obchodných spoločností, ktoré v konečnom dôsledku nevyvíjajú žiadnu podnikateľskú činnosť, ale spoločnosť používajú len ako nástroj páchania trestnej činnosti, prípadne ako nástroj na zakrytie trestnej činnosti. Tento fenomén nie je žiadnou novinkou, objavil sa už v období po novembrovej revolúcii a neustále sa prehlbuje. Za kľúčové body vo vyšetrovaní daňovej trestnej činnosti možno považovať existenciu nefunkčných obchodných spoločností, ktoré práve vďaka svojmu charakteru, a to ručením len do výšky vkladu, sú vhodným nástrojom k protiprávnym aktivitám. Je prirodzené, že obchodné spoločnosti by mali byť založené na účely podnikania a vytvárania zisku. V prípade, ak je spoločnosť nefunkčná a nevytvára zisk, mala by podať návrh na vyhlásenie konkurzu, prípadne jej likvidácie. Napriek tomuto zákonnému postupu existuje v Slovenskej republike množstvo takýchto nefunkčných až tzv. „mŕtvych spoločností", ktoré často ožívajú práve na účely spáchania trestného činu. Trestná činnosť, ktorá je naviazaná na spoločnosť, ktorá bola v predchádzajúcom období uvedená do pasivity, súvisí predovšetkým so snahou páchateľa zakryť jeho trestnoprávne konanie. Páchatelia sa často zbavujú zodpovednosti za svoje trestnoprávne konanie prevodom obchodného podielu obchodnej spoločnosti na inú osobu a tiež vzdaním sa funkcie štatutárneho zástupcu dôjde aj k zmene štatutára. V daných prípadoch ide mnohokrát o prevod spoločnosti na osobu, ktorá pochádza zo sociálne znevýhodneného prostredia, na osobu nemajetnú, alebo na zahraničnú osobu, u ktorej je problematické stotožnenie jej skutočného pobytu. Páchatelia sa takýmto spôsobom zbavujú aj dôkazov o svojej protiprávnej činnosti. Často sa vyskytujú prípady, že protokolárne nový štatutár spoločnosti prevezme účtovné doklady spoločnosti, ktorej obchodný podiel bol na neho prevedený, ale v skutočnosti žiadne účtovné doklady, ako ani žiadny majetok prevádzanej spoločnosti neprevezme. Nástrojom takéhoto páchateľa pre znefunkčnenie spoločnosti a zakrytie trestnej činnosti je osoba, ktorá nevie nič o pôvodnom zámere primárneho páchateľa a väčšinou ani o podnikaní vôbec nič nevie. Takúto osobu označujeme ako tzv. „biely kôň" (hoci ide o neprávny tzv. novinársky pojem). Takáto osoba za jednoduchý úkon – podpisy na dokladoch potrebných k prevodu spoločnosti, ako je zmluva o prevode obchodného podielu, protokol o odovzdaní a prevzatí účtovných dokladov a pod. zinkasuje menšiu odmenu a viac sa o predmetnú spoločnosť nestará. Takáto osoba v podstate slúži len na zakrytie trestnej činnosti osôb, ktoré sa na trestnej činnosti podieľali v čase

plnej aktivity spoločnosti. Výsluchom takejto osoby sa väčšinou dozvedáme, že predmetná spoločnosť bola na ňu prevedená za finančnú odmenu a keďže takáto osoba bola v čase prevodu a vo väčšine prípadov aj stále je vo finančnej núdzi, prijala ponuku na prevod spoločnosti za menšiu odmenu. Aké práva a povinnosti takejto osobe z funkcie napr. konateľa spoločnosti plynú, väčšinou tieto osoby uviesť nevedia. Nedisponujú ani účtovnými dokladmi, ktoré mali podľa protokolu o prevzatí dokladov prevziať, ani žiadnym majetkom, ktorý protokolárne prevzali. Taktiež nie ojedinelými prípadmi sú prípady, keď páchatelia prevedú obchodný podiel spoločnosti na tzv. bieleho koňa a naďalej sa skryte pod menom obchodnej spoločnosti dopúšťajú trestnej činnosti, o ktorej súčasný spoločník a poväčšine aj konateľ v jednej osobe nič nevie, tento len za menšiu finančnú odmenu podpisuje napr. faktúry a iné doklady, prípadne vyberá došlé finančné prostriedky z účtu spoločnosti, o ktorých pôvode nič nevie, ale tieto vyberie a následne ich odovzdá páchateľovi alebo páchateľom. V poslednom období sa objavil trend zbavenia sa spoločnosti celkom čistým a zákonným spôsobom, a to zlučovaním spoločností do jednej spoločnosti. Nástupnícka spoločnosť preberá na seba všetky pohľadávky a záväzky zlúčenej spoločnosti v zmysle Obchodného zákonníka, avšak väčšinou nástupnícka spoločnosť je insolventná a väčšinou aj nekontaktná. Podozrivé osoby z rôznych daňových trestných činov, ktoré sa takmer pravidelne bránia tvrdením, že nie sú schopné predložiť účtovníctvo, pretože došlo k jeho strate, poškodeniu, zničeniu a podobne z dôvodov nimi neovplyvniteľných a navyše, že nemohli si byť vedomí nesprávnosti vedenia účtovníctva, pretože touto činnosťou poverili inú právnickú osobu alebo fyzickú osobu. Nemožno síce konštatovať, že takáto obrana obvineného je absolútne irelevantná, ale v kontexte ďalších dôkazov musí byť orgánom činným v trestnom konaní presvedčivo vyvrátená a úmysel spáchania trestnej činnosti musí byť spoľahlivo dokázaný. V daných prípadoch je potrebné zohľadniť aj ustanovenia zákona č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve, ktorý ustanovuje, že účtovná jednotka, ktorá je právnickou osobou, vedie účtovníctvo odo dňa svojho vzniku až do dňa svojho zániku s výnimkami stanovenými zákonom. Fyzická osoba vedie účtovníctvo po dobu, počas ktorej podniká alebo vykonáva inú samostatnú zárobkovú činnosť, ak preukazuje svoje výdavky vynaložené na dosiahnutie, zabezpečenie a udržanie príjmov na účely zistenia základu dane z príjmov. Podľa § 5 ods. 1, 2 citovaného zákona, účtovná jednotka môže poveriť vedením svojho účtovníctva aj inú právnickú osobu alebo fyzickú osobu. Týmto poverením sa však nezbavuje zodpovednosti za vedenie účtovníctva, zostavenie a predloženie účtovnej závierky a za preukázateľnosť účtovníctva v rozsahu podľa zákona o účtovníctve.

14 Zánik trestnosti daňových trestných činov

Napriek zámeru zákonodarcu striktne postihovať protiprávne konanie jednotlivými ustanoveniami Trestného zákona, boli do právnej úpravy zakotvené aj ustanovenia o zániku trestnej zodpovednosti, ktoré je možné aplikovať za splnenia zákonom ustanovených podmienok. Týmto spôsobom sa tak odstránila neprimeraná tvrdosť zákona a súčasne sa motivujú páchatelia, aby dobrovoľne zamedzili alebo napravili škodlivý následok nimi spáchaného trestného činu. Podstatou inštitútu účinnej ľútosti je zabezpečiť stav beztrestnosti páchateľovi daňového trestného činu aj vtedy, ak k spáchaniu daňového trestného činu už reálne aj došlo. Vyjadruje tak pomer medzi spoločenským záujmom na potrestaní páchateľa a medzi zabezpečením stability a istoty príjmov štátneho rozpočtu, prípadne iných rozpočtov.[85] Beztrestnosť má páchateľa podnietiť k zamedzeniu alebo napraveniu škodlivého následku, ktorý spáchal svojím omisívnym konaním. Zánik trestnej činnosti je upravený v prvej časti v tretej hlave Trestného zákona s názvom „Zánik trestnosti a trestu". Dôležitým sa tu javí zároveň precízne rozlišovať zánik trestnosti od zániku trestu, pretože ide o dva samostatné inštitúty Trestného zákona. Dôvodom zániku trestu sú totiž okolnosti, ktoré nastali až po právoplatnosti rozsudku súdu, ktorým bol uložený trest a ktoré majú za následok, že uložený trest nemožno vykonať. K zániku trestnosti však dochádza skôr, ako bolo o trestnom čine právoplatne rozhodnuté. Tieto dôvody spôsobujú zánik práva štátu na potrestanie páchateľa a v konečnom dôsledku stráca trestné stíhanie svoje opodstatnenie. Zaniká tu teda trestnoprávny vzťah, ktorý vznikol medzi páchateľom a štátom okamihom spáchania trestného činu. Inštitút účinnej ľútosti je upravený v § 85 a § 86 TZ. V § 85 sú taxatívne vymenované trestné činy, pre ktoré sú podmienky ustanovené rovnako. Účinnou ľútosťou pritom zaniká trestnosť nielen pri trestných činoch zakotvených v tomto ustanovení, ale aj pri všetkých trestných činoch, ktoré sú k nim v pomere subsidiarity.[86] Podmienkou zániku trestnosti je, že musí ísť o dokonaný trestný čin a súčasne, aby páchateľ zamedzil alebo napravil škodlivý následok trestného činu, alebo urobil o trestnom čine oznámenie niektorému zo zákonom ustanovených orgánov v čase, keď sa škodlivému následku trestného činu mohlo ešte zabrániť. Súčasná právna úprava § 85 TZ však nezahŕňa daňové trestné činy. Zánik trestnosti daňových trestných činov je upravený v § 86 ods.1 písm. e) TZ. V zmysle tohto ustanovenia trestnosť trestného činu zaniká, ak ide o trestný čin skrátenia

[85] FILO, M. Účinná ľútosť – daňové trestné činy, vývoj právnej úpravy. In: *Bulletin slovenskej advokácie*. 2013, č. 12, s. 24.

[86] KLÁTIK, J. Daňové trestné činy. In: *Verejná správa*. 2008, č. 2, s. 76.

dane a poistného (§ 276 TZ), neodvedenia dane a poistného (§ 277 TZ) alebo nezaplatenia dane a poistného (§ 278 TZ), ak splatná daň a jej príslušenstvo alebo poistné boli dodatočne zaplatené najneskôr v nasledujúci deň po dni, keď sa páchateľ po skončení jeho vyšetrovania mohol oboznámiť s jeho výsledkami. Zákonom č. 334/2012 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 330/2007 Z. z. o registri trestov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, došlo zároveň k rozšíreniu § 86 ods. 1 písm. e) TZ jednak o trestný čin skrátenia dane a poistného a opätovne o kvalifikované skutkové podstaty trestných činov neodvedenia dane a poistného a nezaplatenia dane a poistného. Avšak do ustanovenia § 86 TZ bol súčasne doplnený aj ods. 2, ktorý ustanovuje, že trestnosť uvedených daňových trestných činov, t. j. trestného činu skrátenia dane a poistného, trestného činu neodvedenia dane a poistného a trestného činu nezaplatenia dane a poistného nezaniká, ak ide o páchateľa, ktorý bol za obdobný čin v predchádzajúcich dvadsiatich štyroch mesiacoch postihnutý alebo ak trestné stíhanie páchateľa za obdobný čin bolo v predchádzajúcich dvadsiatich štyroch mesiacoch zastavené z dôvodu zániku trestnosti trestného činu podľa odseku 1 predmetného ustanovenia. Táto podmienka bola do Trestného zákona zavedená od 1. januára 2013.Týmto opatrením sa určitým spôsobom zamedzilo opätovnému využívaniu a v podstate aj zneužívaniu možnosti zbavenia sa trestnej zodpovednosti za protiprávne konanie v daňovej oblasti. Čo sa týka nových skutkových podstát daňových trestných činov, a to daňového podvodu a marenia výkonu správy daní, tieto po ich vypustení z kvalifikovaných skutkových podstát trestného činu neodvedenia dane a poistného a trestného činu nezaplatenia dane a poistného neboli zákonodarcom do § 86 ods. 1 písm. e) TZ ako ani do § 85 TZ zahrnuté. Na zánik trestnosti činu je orgán činný v trestnom konaní a súd povinný prihliadať *ex lege*. Trestnosť skutku právne kvalifikovaného ako trestný čin skrátenia dane a poistného zaniká splnením podmienok účinnej ľútosti v zmysle § 86 ods. 1 písm. e) TZ a za predpokladu, že zániku trestnosti nebráni právna prekážka v zmysle ustanovenia § 86 ods. 2 TZ.[87] Trestnosť skutkov pritom zaniká všeobecne vo vzťahu ku každému (napríklad aj vo vzťahu k osobám, ktorým ešte obvinenie vznesené nebolo), teda nielen k jednotlivým obvineným osobám (vo vzťahu k obvineným osobám zaniká tak voči spolupáchateľom, ako aj účastníkom), pretože skutky už nie sú trestné a nikoho za ne nemožno trestne stíhať, čo je prejavom zásady stíhania len zo zákonných dôvodov, ktorá je upravená v § 2 ods. 1 TP a v článku 17 ods. 2 Ústavy SR a taktiež nadväzuje na hmotnoprávnu zásadu *nullum crimen sine lege* upravenú v článku 49 Ústavy SR. Trestné stíhanie

[87] FILO, M. Účinná ľútosť – daňové trestné činy, vývoj právnej úpravy. In: *Bulletin slovenskej advokácie*. 2013, č. 12, s. 31.

sa zastavuje v zmysle ustanovenia § 215 ods. 1 písm. h) TP , kde prokurátor zastaví trestné stíhanie, ak zanikla trestnosť činu. Podmienky naplnenia účinnej ľútosti môžu nastať len potom, ako bol trestný čin dokonaný. V prípade, že obvinenie voči určitej osobe ešte nebolo vznesené, môže trestné stíhanie zastaviť aj policajt, a to na základe ustanovenia § 215 ods. 4 TP, avšak podľa § 215 ods.1 písm. h) TP, a to s poukazom na § 86 ods. 1 písm. e) TZ. V súvislosti s uplatnením účinnej ľútosti v zmysle § 86 ods. 1 písm. e) TZ pri daňových trestných činoch je dôležité spomenúť skutočnosť, že zastaviť trestné stíhanie či už voči obvinenému, alebo v trestnej veci je možné, len ak dôjde k úhrade celej sumy, ktorá vznikla ako škodlivý následok trestného činu či už skrátenia dane a poistného, alebo neodvedenia dane a poistného, alebo nezaplatenia dane a poistného.

15 Uplatnenie zásady *ne bis in idem* pri daňovej kriminalite

V prvom rade je pre uplatnenie zásady *ne bis in idem* rozhodujúca otázka totožnosti činu, ktorý je predmetom dvoch konaní a rozhodnutí a vo vzťahu k aplikácii čl. 4 protokolu č. 7 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a k uplatneniu zásady *ne bis in idem* ide o vyriešenie toho, ktoré prvky skutku musia byť totožné, aby bola zachovaná jeho totožnosť. Skutkom je určitá udalosť, vo vonkajšom svete charakterizovaná určitým konaním a jeho následkom. Pre posúdenie toho, či ide o ten istý skutok, je podstatné, že o neho ide nielen pri úplnom súlade v konaní a v následku, ale taktiež v prípade úplnej zhody aspoň v konaní, pri rozdielnom následku, rovnako ako v prípade úplnej zhody aspoň v následku pri rozdielnom konaní. Totožnosť skutku je zachovaná aj pri aspoň čiastočnej zhode v konaní alebo v následku (alebo v oboch), a to iba pokiaľ je takáto zhoda v podstatných okolnostiach, ktorými sa rozumejú menovite skutkové okolnosti charakterizujúce konanie, alebo následok z hľadiska právnej kvalifikácie, ktorá prichádza do úvahy. V rovnakom zmysle je používaný aj pojem čin. Totožnosť skutku bude teda zachovaná predovšetkým pri úplnom súlade medzi popisom skutku v obžalobe (rozsudku) a popisom skutku vo výrokovej časti už právoplatného iného rozhodnutia, pričom nemožno vychádzať len z odôvodnenia príslušných rozhodnutí, ale podstatné je vždy vymedzenie skutku vo výrokovej časti obžaloby (rozsudku) a v právoplatnom rozhodnutí. Pochybnosti potom nevzniknú pri úplnej zhode v skutkových okolnostiach uvedených v jednotlivých rozhodnutiach, pričom v jednom konaní je obvinený uznaný vinným z jedného trestného činu a v druhom z iného trestného činu, pričom formálne znaky skutkových podstát týchto protiprávnych konaní sú zhodné. Zásada *ne bis in idem* je zásadou, ktorá zakazuje dvojité stíhanie za ten istý skutok a vychádza

z predpokladu, že za jeden skutok má byť tá istá osoba (tu sa má na mysli nielen fyzická osoba, ale napríklad aj právnická osoba) potrestaná len raz. Zásada *ne bis in idem*, teda právo nebyť súdený alebo potrestaný dvakrát za ten istý skutok, je podľa Trestného poriadku vyjadrená aj v ustanovení § 9 ods. 1 písm. g) TP, podľa ktorého trestné stíhanie nemožno začať a ak už bolo začaté, nemožno v ňom pokračovať a musí byť zastavené, ak tak ustanovuje medzinárodná zmluva, pričom v tomto smere treba vychádzať z čl. 153 a 154c Ústavy Slovenskej republiky a čl. 4 protokolu č. 7 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Vzhľadom na špecifické ponímanie činu podľa Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd možno zásadu *ne bis in idem* vztiahnuť iba na tie činy kvalifikovateľné správnymi, prípadne inými príslušnými orgánmi ako menej závažné činy, teda priestupky, prípadne iné správne delikty a výnimočne i disciplinárne delikty, ktoré majú trestnoprávnu povahu, pričom povaha deliktu sa v tomto smere posudzuje tak z hľadiska chráneného záujmu (či ide o záujem všeobecný, alebo partikulárny), z hľadiska adresáta normy (či je norma adresovaná všetkým občanom, alebo len skupine osôb so zvláštnym statusom) a z hľadiska účelu a typu sankcie (či má represívny charakter).[88]

Čo sa týka deliktuálneho konania páchateľa, toto konanie môže v určitých prípadoch napĺňať aj znaky skutkovej podstaty trestného činu, ale zároveň aj znaky správneho deliktu, následkom čoho je, že za jeden skutok sa páchateľovi uloží popri sankcii v správnom konaní aj trest v trestnom konaní. Zásada *ne bis in idem* je upravená nielen v príslušných zákonoch Slovenskej republiky, ale vyplýva aj z článku 4 protokolu č. 7 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.[89] Výklad Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd poskytuje Európsky súd pre ľudské práva prostredníctvom svojej rozhodovacej činnosti, preto je potrebné zamerať pozornosť na rozhodnutia, ktoré vymedzujú determinanty pre posúdenie, či sankcia za daný skutok má povahu „trestu" v rovine trestného alebo správneho práva, resp. či sankcia uložená v správnom konaní nepredstavuje prekážku pre trestné konanie pri zachovaní zásady *ne bis in idem*. Čl. 4 protokolu č. 7 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd vymedzuje zásadu *ne bis in idem* pod označením ako právo nebyť opakovane súdený alebo trestaný.[90] Táto zásada je obsiahnutá aj v niekto-

---

88 Bližšie pozri uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5 Tdo 18/2011 z 20. apríla 2011.

89 ŠAMKO, P. *Daňové podvodné konania a ich dokazovanie.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2015, s. 378.

90 AYRUMYAN, G. Neprípustnosť trestného stíhania. In: *Prieniky trestného práva a iných právnych odvetví. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie*. Bratislava: Paneurópska vysoká škola, 2016, s. 4.

rých ustanoveniach medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná, predovšetkým v čl. 14 ods. 7 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach. V zmysle čl. 7 ods. 5 Ústavy SR sú tieto medzinárodné zmluvy záväzné a majú prednosť pred zákonmi. Navyše ustanovenie § 9 ods. 1 písm. g) TP výslovne upravuje, ako špecifický dôvod neprípustnosti trestného stíhania to, že jeho vedenie vylučuje vyhlásená medzinárodná zmluva, ktorou je Slovenská republika viazaná.[91]

V Trestnom zákone je zásada *ne bis in idem* upravená ustanovením § 38 ods. 1, avšak predmetná právna úprava sa týka ukladania trestov a ich výmery v kontexte s hodnotením poľahčujúcich a priťažujúcich okolností zo strany súdu. Je potrebné však zamerať pozornosť najmä na vymedzenie pojmu „trestný delikt", ktorého skutková podstata sa zhoduje so skutkovou podstatou trestného činu a priestupku obdobného charakteru. V Trestnom poriadku je zásada nie dvakrát v tej istej veci obsiahnutá v § 2 ods. 8. Z uvedeného vyplýva, že o jednom skutku, ktorý napĺňa znaky skutkovej podstaty trestného činu, sa musí viesť iba jedno konanie.

Uvedené ustanovenia predstavujú zákonnú prekážku, keď sa o skutku už právoplatne rozhodlo a znovu o ňom konať možno až po právoplatnosti rozhodnutia vydaného v mimoriadnom opravnom konaní, ktorým sa zrušuje pôvodné rozhodnutie.[92] Zásadu *ne bis in idem*, t. j. právo nebyť súdený alebo potrestaný dvakrát, možno v zmysle čl. 4 protokolu č. 7 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd vzťahovať tak na činy patriace podľa slovenského právneho poriadku medzi trestné činy, ako aj na činy patriace medzi priestupky, a to vo všetkých možných variáciách, ktoré medzi nimi môžu prichádzať do úvahy, a to: 1. Trestný čin – trestný čin, 2. Trestný čin – priestupok, 3. Priestupok – priestupok, 4. Priestupok – trestný čin. Uvedené je potrebné aplikovať aj na vzájomný vzťah daňového správneho deliktu a daňového trestného činu, a to za predpokladu zachovania totožnosti skutku.[93] Pre prax je dôležité vedieť, čo konštatuje Najvyšší súd Slovenskej republiky:

„1. Osobu, proti ktorej sa trestné stíhanie pre trestný čin meritórne skončilo, nie je možné trestne stíhať a potrestať pre ten istý čin, a to bez ohľadu na to, či

---

91 ŠAMKO, P. *Daňový trestný čin, správny delikt a zásada ne bis in idem* [online], [cit. 2011-10-28]. Dostupné na: http://www.pravnelisty.sk/rozhodnutia/a77-danovy-trestny-cin-spravny-delikt-a-zasada-ne-bis-in-idem

92 IVOR, J. a kol. *Trestné právo hmotné. Všeobecná časť.* Bratislava: Iura Edition, 2010, s. 338.

93 ŠAMKO, P. *Daňový trestný čin, správny delikt a zásada ne bis in idem* [online], [cit. 2011-10-28]. Dostupné na: http://www.pravnelisty.sk/rozhodnutia/a77-danovy-trestny-cin-spravny-delikt-a-zasada-ne-bis-in-idem

ide o ten istý trestný čin ako v predchádzajúcom konaní, alebo došlo k zmene právnej kvalifikácie trestného činu.

2. Proti osobe, ktorej trestné stíhanie pre trestný čin sa meritórne skončilo, nie je možné viesť priestupkové konanie a znovu ju potrestať za ten istý čin a kvalifikovať ho ako priestupok, zatiaľ čo predtým bol tento čin kvalifikovaný ako trestný čin.

3. Proti osobe, ktorej priestupkové konanie pred príslušným správnym orgánom pre určitý čin skončilo meritórnym rozhodnutím, nie je možné viesť ďalšie priestupkové konanie pre ten istý čin a znovu ju potrestať, aj keby bol tento čin z právnej stránky kvalifikovaný ako iný priestupok v porovnaní s predchádzajúcim konaním.

4. Osobu, proti ktorej sa priestupkové konanie pre určitý čin skončilo meritórnym rozhodnutím príslušného správneho orgánu, nie je možné trestne stíhať a odsúdiť pre ten istý čin, hoci by bol tento čin právne kvalifikovaný ako trestný čin a v už skončenom – priestupkovom konaní bol právne kvalifikovaný ako priestupok."[94]

Najvyšší súd Slovenskej republiky rovnako zdôrazňuje aj skutočnosť, že uvedené platí iba za toho predpokladu, že prvé právoplatné rozhodnutie tykajúce sa konkrétneho činu nebolo zrušené zákonom predpísaným spôsobom, a to v dôsledku podania mimoriadneho opravného prostriedku a poukazuje na to, že zásadu *ne bis in idem* nemožno aplikovať všeobecne na každé rozhodnutie správneho orgánu a na všetky skutky, ale len na tie, ktoré majú trestnoprávnu povahu.[53] Z predmetného uznesenia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vyplýva rezultát, že je potrebné skúmať, či nedošlo k porušeniu zásady *ne bis in idem* aj vo vzájomnom vzťahu daňového správneho deliktu a daňového trestného činu, samozrejme, za predpokladu zachovania totožnosti skutku, pretože predpokladom uplatnenia zásady *ne bis in idem* je predovšetkým to, aby išlo o rovnaký skutok, t. j. aby bola zachovaná totožnosť skutku a aby išlo aj o totožnú osobu, ktorá sa skutku dopustila (totožnosť subjektu). Pri uplatňovaní tejto zásady je teda podstatným zachovanie totožnosti skutku, pričom právna kvalifikácia či viaceré kvalifikácie skutku nie sú podstatné.

V daňovom konaní často býva predmetom postihu za správny delikt právnická osoba, ktorá je daňovým subjektom. Z uvedeného vyplýva, že postihnutie právnickej osoby ako daňového subjektu v daňovom konaní za správny delikt, nebráni tomu, aby za totožný skutok bola trestne stíhaná fyzická osoba za daňový

---

94 ŠAMKO, P. *Daňový trestný čin, správny delikt a zásada ne bis in idem* [online], [cit. 2011-10-28]. Dostupné na: http://www.pravnelisty.sk/rozhodnutia/a77-danovy-trestny-cin-spravny-delikt-a-zasada-ne-bis-in-idem

trestný čin. V takýchto prípadoch nemožno hovoriť o totožnosti potrestaných subjektov, a teda následnému trestnému stíhaniu nebráni zásada *ne bis in idem*. Tu však možno konštatovať, že v prípade novej právnej úpravy o trestnej zodpovednosti právnických osôb, ktorej sme sa už venovali v predchádzajúcej kapitole, by sa v prípade trestného stíhania právnickej osoby za predpokladu zachovania totožnosti skutku zásada *ne bis in idem* aplikovala, pričom následný postih právnickej osoby by bol vylúčený. Z aplikačnej praxe súdov Slovenskej republiky, ako aj Českej republiky vyplýva, že sankcie ukladané v daňovom konaní za spáchanie daňového správneho deliktu majú povahu trestu, a preto sa na nevzťahuje zásada *ne bis in idem*. Uvádzam prelomový rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci A. a B. vs. Nórsko – sťažnosť č. 29758/11 a 24130/11 z 15. novembra 2016 vo veci výkladu zásady *ne bis in idem* pri daňových trestných činoch s tým, že ide aj o určitú zmenu v doterajšej rozhodovacej činnosti tohto súdu.

Veľký senát Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci A. a B. vs. Nórsko posudzoval sťažnosti daňových subjektov, ktorí boli dvakrát potrestaní za to isté protiprávne konanie. Sťažovatelia mali príjmy z cudziny vo výške 12,6 milióna eur. Tento nevykázali v podaných daňových priznaniach, čím si tak neoprávnene znížili daňovú povinnosť vo výške 3,6 milióna eur. Následne bolo voči nim v roku 2007 začaté trestné stíhanie za daňový podvod. V roku 2008 začali konať voči sťažovateľom aj finančné orgány (správne konanie), ktoré konali na základe dôkazov získaných v trestnom konaní. V roku 2008 bolo tiež v správnom konaní uložené sťažovateľom aj daňové penále vo výške 30 % daňového nedoplatku. Následne boli sťažovatelia v roku 2009 právoplatne odsúdení v trestnom konaní za spáchanie daňového podvodu na trest odňatia slobody. Vyrúbené daňové penále, ako aj dorúbenú daň uhradili ešte pred konečným rozhodnutím súdu v trestnom konaní. Pred Európskym súdom pre ľudské práva sa domáhali rozhodnutia, ktorým by súd vyslovil, že druhé odsúdenie za to isté konanie (v trestnom konaní na trest odňatia slobody) porušilo zásadu *ne bis in idem.* Veľký senát Európskeho súdu pre ľudské práva rozhodol, že nebol porušený článok 4 protokolu č. 7 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (*ne bis in idem*) s tým, že jeden zo sudcov pripojil k rozhodnutiu odlišné stanovisko. Z rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva vyplynulo, že vedenie dvoch konaní (daňového aj trestného) spolu s možnosťou kombinovať rôzne sankcie bolo pre sťažovateľov predvídateľné. Čo sa týka uloženého trestu, tak pri uložení druhej sankcie bolo pri ukladaní trestu odňatia slobody vzaté do úvahy, že sťažovatelia uhradili vymeranú daň, ako aj daňové penále, pretože súd sťažovateľom uložil trest odňatia slobody vo výmere jeden rok, hoci trest mohol byť inak vo vyššej výmere.

Európsky súd pre ľudské práva prípad uzatvoril tak, že napriek tomu, že boli uložené dva rôzne tresty v dvoch rôznych typoch konaní, existovala medzi nimi

dostatočne silná väzba materiálna, ako aj časová, aby mohli byť považované za formálnu časť všeobecného systému sankcií podľa nórskeho práva.[95]

16 Vybrané problémy vo vyšetrovaní daňových trestných činov

Jedným z najvýraznejších fenoménov súčasného vyšetrovania ekonomickej kriminality je existencia obchodných spoločností, ktoré v konečnom dôsledku nevyvíjajú žiadnu podnikateľskú činnosť, ale spoločnosť používajú len ako nástroj páchania trestnej činnosti, prípadne ako nástroj na zakrytie trestnej činnosti. Tento fenomén nie je žiadnou novinkou, objavil sa už v období po novembrovej revolúcii a neustále sa prehlbuje. Za kľúčové body vo vyšetrovaní daňovej trestnej činnosti možno považovať existenciu nefunkčných obchodných spoločností, ktoré práve vďaka svojmu charakteru, a to ručením len do výšky vkladu sú vhodným nástrojom k protiprávnym aktivitám. Je prirodzené, že obchodné spoločnosti by mali byť založené na účely podnikania a vytvárania zisku.

V prípade, ak je spoločnosť nefunkčná a nevytvára zisk, mala by podať návrh na vyhlásenie konkurzu, prípadne jej likvidácie. Napriek tomuto zákonnému postupu existuje v Slovenskej republike množstvo takýchto nefunkčných až tzv. „mŕtvych spoločností", ktoré často ožívajú práve na účely spáchania trestného činu. Trestná činnosť, ktorá je naviazaná na spoločnosť, ktorá bola v predchádzajúcom období uvedená do pasivity, súvisí predovšetkým so snahou páchateľa zakryť jeho trestnoprávne konanie. Páchatelia sa často zbavujú zodpovednosti za svoje trestnoprávne konanie prevodom obchodného podielu obchodnej spoločnosti na inú osobu a tiež vzdaním sa funkcie štatutárneho zástupcu dôjde aj k zmene štatutára. V daných prípadoch ide mnohokrát o prevod spoločnosti na osobu, ktorá pochádza zo sociálne znevýhodneného prostredia, na osobu nemajetnú alebo na zahraničnú osobu, u ktorej je problematické stotožnenie jej skutočného pobytu. Páchatelia sa takýmto spôsobom zbavujú aj dôkazov o svojej protiprávnej činnosti. Často sa vyskytujú prípady, že protokolárne nový štatutár spoločnosti prevezme účtovné doklady spoločnosti, ktorej obchodný podiel bol na neho prevedený, ale v skutočnosti žiadne účtovné doklady, ani žiadny majetok prevádzanej spoločnosti neprevezme. Nástrojom takéhoto páchateľa pre znefunkčnenie spoločnosti a zakrytie trestnej činnosti je osoba, ktorá nevie

[95] ŠAMKO, P. *A. a B. proti Nórsku – prelom vo výklade zásady ne bis in idem pri daňových trestných činoch* [online], [cit. 2017-01-15]. Dostupné na: http://www.pravnelisty.sk/clanky/a530-a-a-b-proti-norsku-prelom-vo-vyklade-zasady-ne-bis-in-idem-pri-danovych-trestnych-cinoch

nič o pôvodnom zámere primárneho páchateľa a väčšinou ani o podnikaní vôbec nič nevie. Takúto osobu označujeme ako tzv. „biely kôň". Takáto osoba za jednoduchý úkon – podpisy na dokladoch potrebných k prevodu spoločnosti, ako je zmluva o prevode obchodného podielu, protokol o odovzdaní a prevzatí účtovných dokladov a pod. zinkasuje menšiu odmenu a viac sa o predmetnú spoločnosť nestará. Takáto osoba v podstate slúži len na zakrytie trestnej činnosti osôb, ktoré sa na trestnej činnosti podieľali v čase plnej aktivity spoločnosti. Výsluchom takejto osoby sa väčšinou dozvedáme, že predmetná spoločnosť bola na ňu prevedená za finančnú odmenu a keďže takáto osoba bola v čase prevodu a vo väčšine prípadov aj stále je vo finančnej núdzi, prijala ponuku na prevod spoločnosti za menšiu odmenu. Aké práva a povinnosti takejto osobe z funkcie napr. konateľa spoločnosti plynú, väčšinou tieto osoby uviesť nevedia. Nedisponujú ani účtovnými dokladmi, ktoré mali podľa protokolu o prevzatí dokladov prevziať, ani žiadnym majetkom, ktorý protokolárne prevzali. Taktiež nie ojedinelými prípadmi sú prípady, keď páchatelia prevedú obchodný podiel spoločnosti na tzv. „bieleho koňa" a naďalej sa skryte pod menom obchodnej spoločnosti dopúšťajú trestnej činnosti, o ktorej súčasný spoločník a poväčšine aj konateľ v jednej osobe nič nevie, tento len za menšiu finančnú odmenu podpisuje napr. faktúry a iné doklady, prípadne vyberá došlé finančné prostriedky z účtu spoločnosti, o ktorých pôvode nič nevie, ale tieto vyberie a následne ich odovzdá páchateľovi alebo páchateľom. V poslednom období sa objavil trend zbavenia sa spoločnosti celkom čistým a zákonným spôsobom, a to zlučovaním spoločností do jednej spoločnosti.

Nástupnícka spoločnosť preberá na seba všetky pohľadávky a záväzky zlúčenej spoločnosti v zmysle Obchodného zákonníka, avšak väčšinou nástupnícka spoločnosť je insolventná a zväčša aj nekontaktná. Ako riešenie je zákon o trestnej zodpovednosti právnických osôb, ktorý problematiku právneho nástupníctva spoločností do istej miery rieši. Ako praktický príklad je možné uviesť prípad spoločnosti Z…, s. r. o., ktorá potom, čo sa dozvedela v rámci predprípravného konania o tom, že správca dane podal na ňu trestné oznámenie za trestný čin nezaplatenia dane a poistného, sa okamžite zlúčila s ďalšou spoločnosťou J…C…, s. r. o., ktorá v čase začatia trestného stíhania mala pod sebou zlúčených viac ako 170 spoločností, jej spoločník a konateľ je osoba z Rumunska. Samozrejme, ani jedna zo spoločností, ktoré sa do spoločnosti J…C…, s. r. o. zlúčili, nepredložili správcovi dane, ani obchodnému súdu, obchodnému registru k zlúčeniu mimoriadnu účtovnú závierku tak, ako jej to ukladá zákon. Preto je na zamyslenie, prečo legislatíva dané spôsoby zbavovania sa spoločnosti žiadnym spôsobom nerieši. Záverom ešte spomenieme niekoľko poznámok k obrane podozrivých osôb z rôznych daňových trestných činov, ktoré sa takmer pravidelne bránia

tvrdením, že nie sú schopné predložiť účtovníctvo, pretože došlo k jeho strate, poškodeniu, zničeniu a podobne z dôvodov nimi neovplyvniteľných a navyše, že nemohli si byť vedomí nesprávnosti vedenia účtovníctva, pretože touto činnosťou poverili inú právnickú osobu alebo fyzickú osobu. Nemožno síce konštatovať, že takáto obrana obvineného je absolútne irelevantná, ale v kontexte ďalších dôkazov musí byť orgánom činným v trestnom konaní presvedčivo vyvrátená a úmysel spáchania trestnej činnosti musí byť spoľahlivo dokázaný. V daných prípadoch je potrebné zohľadniť aj ustanovenia zákona č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve, ktorý ustanovuje, že účtovná jednotka, ktorá je právnickou osobou, vedie účtovníctvo odo dňa svojho vzniku až do dňa svojho zániku s výnimkami stanovenými zákonom. Fyzická osoba vedie účtovníctvo po dobu, počas ktorej podniká alebo vykonáva inú samostatnú zárobkovú činnosť, ak preukazuje svoje výdavky vynaložené na dosiahnutie, zabezpečenie a udržanie príjmov na účely zistenia základu dane z príjmov. Podľa § 5 ods. 1, 2 citovaného zákona účtovná jednotka môže poveriť vedením svojho účtovníctva aj inú právnickú osobu alebo fyzickú osobu. Týmto poverením sa však nezbavuje zodpovednosti za vedenie účtovníctva, zostavenie a predloženie účtovnej závierky a za preukázateľnosť účtovníctva v rozsahu podľa zákona o účtovníctve.

Zoznam bibliografických odkazov

AYRUMYAN, G. Neprípustnosť trestného stíhania. In: *Prieniky trestného práva a iných právnych odvetví. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie.* Bratislava: Paneurópska vysoká škola, 2016, s. 4 – 23. ISBN 978-80-89453-19-1.

BABČÁK, V. *Slovenské daňové právo*. Bratislava: EPOS, 2012. 671 s. ISBN 978-80-8057-971-5.

BABČÁK, V. *Daňové právo na Slovensku.* Bratislava: EPOS, 2015. 752 s. ISBN 978-80562-0091-9.

BOHÁČ, R. Teoretické a praktické otázky českého daňového práva z hlediska daňových úniků a podvodů. In: *Daňové právo vs. daňové podvody a daňové úniky. Nekonferenčný zborník vedeckých prác. I. diel.* Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, Právnická fakulta, 2015, s. 37 – 46. ISBN 978-80-8152-303-8.

BUJŇÁKOVÁ, M. Niekoľko poznámok k téme daňových podvodov. In: *Daňové právo vs. daňové podvody a daňové úniky. Nekonferenčný zborník vedeckých prác. I. diel.* Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, Právnická fakulta, 2015, s. 59 – 68. ISBN 978-80-8152-303-8.

BURDA, E., ČENTÉŠ, J., KOLESÁR, J., ZÁHORA, J. a kol. *Trestný zákon. Osobitná časť. Komentár. II. diel.* 1. vydanie. Praha: C. H. BECK, 2011. 1608 s. ISBN 978-80-7400-394-3.

ČENTÉŠ, J. a kol. *Trestný zákon s komentárom*. Žilina: Eurokódex, 2006. 624 s. ISBN 80-889-3147-9.

ČENTÉŠ, J. a kol. *Veľký komentár k Trestnému zákonu*. 2. aktualizované vydanie. Bratislava: Eurokódex, 2015. 916 s. ISBN 978-80-8155-053-9.

FILO, M. Účinná ľútosť – daňové trestné činy, vývoj právnej úpravy. In: *Bulletin slovenskej advokácie*. 2013, č. 12, s. 24 – 31. ISSN 1335-1079.

IVOR, J. a kol. *Trestné právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: Iura Edition, 2010. 532 s. ISBN 978-80-8078-308-2.

KLÁTIK, J. Daňové trestné činy. In: *Verejná správa*. 2008, č. 2, s. 76 – 79. ISSN 1337-0448.

KOCINA, J. *Daňové trestné činy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2014. 360 s. ISBN 978-80-7380-442-8.

KUBINCOVÁ, S. *Dane, poplatky, clo a ďalšie povinné platby (vymedzenie pojmov a právna úprava)*. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, 2009. 328 s. ISBN 978-80-8083-911-6.

KUBINCOVÁ, S. *Slovenské finančné právo. I. časť*. 2. aktualizované a doplnené vydanie. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, 2011. 290 s. ISBN 978-80-557-0128-8.

LÉNÁRTOVÁ, G. *Daňové systémy*. Bratislava: Ekonóm, 2004. 297 s. ISBN 80-225-1883-2.

MENCEROVÁ, I., TOBIÁŠOVÁ, L., TURAYOVÁ, Y. a kol. *Trestné právo hmotné. Osobitná časť*. Šamorín: Heuréka, 2013. 480 s. ISBN 978-80-89122-86-8.

ŠAMKO, P. *Daňové podvodné konania a ich dokazovanie*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2015. 419 s. ISBN 978-80-8168-262-9.

ŠAMKO, P. *Určovanie dane podľa pomôcok a trestný čin skrátenia dane* [online], [cit. 2015-06-01]. Dostupné na: http://www.pravnelisty.sk/rozhodnutia/a371-urcovanie-dane-podla-pomocok-a-trestny-cin-skratenia-dane

ŠAMKO, P. *Daňový trestný čin, správny delikt a zásada ne bis in idem* [online], [cit. 2011-10-28]. Dostupné na: http://www.pravnelisty.sk/rozhodnutia/a77-danovy-trestny-cin-spravny-delikt-a-zasada-ne-bis-in-idem

ŠAMKO, P. *A. a B. proti Nórsku – prelom vo výklade zásady ne bis in idem pri daňových trestných činoch* [online], [cit. 2017-01-15]. Dostupné na: http://www.pravnelisty.sk/clanky/a530-a-a-b-proti-norsku-prelom-vo-vyklade-zasady-ne-bis-in-idem-pri-danovych-trestnych-cinoch

ŠÁTEK, M. *Trestná zodpovednosť právnických osôb v Slovenskej republike. Paneurópske právnické dni. 2. elektronická konferencia, 26. – 30. máj 2014. Aktuálne otázky trestnej zodpovednosti: zborník príspevkov z vedeckej konferencie*. Bratislava: Paneurópska vysoká škola, 2014, s. 120 – 128. ISBN 978-80-8155-034-8.

MIESTNE DANE S AKCENTOM NA ELEKTRONICKÝ SYSTÉM VEDENIA DAŇOVÉHO EXEKUČNÉHO KONANIA

LOCAL TAXES WITH AN EMPHASIS ON THE ELECTRONIC SYSTEM OF TAX EXECUTION PROCEEDINGS

Michal Úradník[96]

Abstrakt
Miestne dane predstavujú jeden z imanentných príjmov rozpočtu obce. Súčasne tvoria aj značnú časť daňových nedoplatkov fyzických osôb a právnických osôb. Na účely zrýchlenia výberu daňových nedoplatkov v rámci daňového exekučného konania sa obce postupne zapájajú do kreovaného systému elektronickej komunikácie, ktorý im umožňuje rýchlu a efektívnu komunikáciu s bankami.

Kľúčové slová
Miestne dane. Daňový nedoplatok. Daňové exekučné konanie. Systém elektronickej komunikácie.

---

[96] Autor článku je absolventom Právnickej fakulty Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici. Po úspešnom absolvovaní štátnej skúšky mu bol v akademickom roku 2018/2019 priznaný akademický titul Mgr. Od akademického roka 2019/2020 bol prijatý na III. stupeň dennej formy štúdia, v študijnom odbore obchodné a finančné právo. V rámci doktorandského štúdia pôsobí ako interný doktorand na Katedre finančného a správneho práva Právnickej fakulty Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici. Počas vysokoškolského štúdia pôsobil ako právny asistent v dvoch advokátskych kanceláriách, a to so sídlom v Žiari nad Hronom a so sídlom v Banskej Bystrici. Vo svojej doterajšej publikačnej činnosti sa venoval oblasti ústavného práva, finančného práva, daňového práva a vplyvu Európskej únie v kontexte posúdenia štátnej pomoci ako dovolenej. Záujmom autora je poukazovať na nové a neriešené témy, reagujúc tak na legislatívne zmeny a problémy aplikačnej praxe vo vybraných oblastiach práva.

Abstract
Local taxes represent one of the immanent revenues of the municipal budget. At the same time, they form a significant part of the tax arrears of natural and legal persons. In order to speed up the collection of tax arrears in the framework of the tax execution procedure, municipalities are gradually becoming involved in a created electronic communication system that enables them to communicate quickly and efficiently with banks.

Key words
Local taxes. Tax arrears. Tax execution procedure. Electronic communication system.

Úvod

Vo vizibilite povinnosti obce ako dobrého správcu hospodáriaceho s vlastným majetkom a s vlastnými príjmami sa v spojení s dikciou zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v platnom znení (ďalej v texte len ako „zákon o obecnom zriadení") dôvodne prezumuje stav, že obec bude vykonávať všetky úkony smerujúce k tomu, aby zabezpečila výkon samosprávnych činností, ako aj činností prenesených na samosprávu zo zákona. Inak povedané dôvodne sa očakáva, že obec bude vo verejnom záujme[97] pri súčasnej akcentácii zásady hospodárnosti[98] konať tak, aby pre plnenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona zabezpečila do svojho rozpočtu, pokiaľ možno, čo najväčšie množstvo finančných prostriedkov, keď zdroje týchto príjmov môžu pochádzať najmä z riadneho výberu miestnych daní.

Ak však prihliadneme na súčasný stav účinného výberu miestnych daní, je možné rezultovať, že v aplikačnej praxi sa stretávame s problémami pri ich výbere a pomerne vysokými sumami daňových nedoplatkov. *In concreto* na *Žiadosť o poskytnutie informácií* zo 6. januára 2020 mesto Trnava vo svojej odpovedi zo

[97] K tomu pozri PÍRY, M. Verejný záujem. In: *Finančné právo, daňové právo a správne právo v európskom priestore: recenzovaný zborník vedeckých štúdií* [online]. Banská Bystrica: Belianum, 2019, s. 142 – 212. ISBN 978-80-557-1585-8.

[98] K tomu pozri BARANCOVÁ, A. Starosta obce a obecné zastupiteľstvo, rozsah ich právomocí pri nakladaní s majetkom obce. In: *Interpolis ´09: zborník príspevkov zo 6. vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov s medzinárodnou účasťou v Banskej Bystrici 29. októbra 2009*. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, Fakulta politických a medzinárodných vzťahov, 2009, s. 54 – 57. ISBN 978-80-8083-939-0.

17. januára 2020 uvádza podrobný prehľad[99] daňových nedoplatkov fyzických osôb a právnických osôb na miestnych daniach. V roku 2018[100] fyzické osoby dlhovali mestu za daň z nehnuteľnosti sumu vo výške 123 490,63 EUR, keď najväčšie nedoplatky boli vykázané pri dani zo stavieb, a to až vo výške 94 058,68 EUR. Daňový nedoplatok právnických osôb pri dani z nehnuteľnosti predstavoval sumu vo výške 1 860 325,57 EUR a najväčší podiel predstavoval nedoplatok na dani z pozemkov, a to vo výške 1 163 738,01 EUR. Ďalej napríklad mesto Banská Bystrica na *Žiadosť o poskytnutie informácií* zo 7. januára 2020 vo svojej odpovedi označenej ako *Žiadosť o poskytnutie informácií – vyjadrenie* z 10. januára 2020 uvádza: „*Výška evidovaných daňových nedoplatkov fyzických osôb k 31. decembru 2019 je 1 804-tis. € a právnických osôb 2 133-tis. €*“. V roku 2019 mesto Banská Bystrica vymáhalo prostredníctvom súdneho exekútora daňové nedoplatky v 707 prípadoch, keď celková výška vymáhaných pohľadávok predstavovala sumu vo výške 343 843,46 EUR a vymožená čiastka k 31. decembru 2019 predstavovala sumu 65 048,76 EUR.

Na účely zlepšenia výberu nedoplatkov zo strany dlžníkov, okrem iných aj nedoplatkov na miestnych daniach, bol vytvorený systém elektronickej komunikácie,[101] ktorý umožňuje rýchlejšiu komunikáciu medzi správcami dane na jednej strane a bankami na strane druhej.

1 Právny základ ukladania miestnych daní

V zmysle ústavnoprávnej úpravy precizovanej v článku 59 ústavného zákona č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v platnom znení (ďalej v texte len ako „*Ústava SR*“) sa dane a poplatky rozlišujú na štátne a miestne a v zmysle

---

99 Mesto Trnava neuvádza výšku nedoplatkov na miestnom poplatku za komunálny odpad a drobné stavebné odpady.

100 Pomerne vysoké číslo nedoplatkov na dani z nehnuteľnosti za rok 2018 uvádza aj mesto Bratislava, v ktorom výška daňových nedoplatkov fyzických osôb pri uvedenej dani predstavovala sumu vo výške 288 411 EUR a výška daňových nedoplatkov právnických osôb sumu vo výške 831 059 EUR. Odpoveď na *Žiadosť o poskytnutie informácii* zo 7. novembra 2019 označená ako *Žiadosť o poskytnutie informácie podľa zákona č. 211/2000 Z. z.* z 11. novembra 2019. Mesto Nitra na *Žiadosť o poskytnutie informácii* zo 7. novembra 2020 v písomnosti označenej ako *Žiadosť o poskytnutie informácií – odpoveď* zo 14. januára 2020 uvádza, že výška daňových nedoplatkov k 31. decembru 2018 prestavuje sumu vo výške 4 858 085,50 EUR.

101 Pokiaľ ide o použitie termínu „systém elektronickej komunikácie“ tento je v rámci používanej textácie niekedy nahradený so synonymným označením „elektronický systém komunikácie“. Pre bližšie vysvetlenie pozri aj poznámky pod čiarou č. 159 a č. 187.

ods. 2 označeného článku možno dane a poplatky ukladať zákonom alebo na základe zákona. Právnu úpravu miestnych daní nachádzame upravenú v zákone č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v platnom znení (ďalej v texte len ako „zákon o miestnych daniach"). Z dikcie § 2 zákona o miestnych daniach,[102] možno abstrahovať dve skutočnosti, a to: 1) kým pri miestnych daniach platí princíp fakultatívnosti, keď obec môže,[103] ale nie je povinná všeobecne záväzných nariadením zaviesť miestnu daň, *vice versa*, 2) pokiaľ ide o miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, uplatňuje sa princíp obligatórneho uloženia poplatku. Uvedený rezultát možno odvodiť zo zákonodarcom použitej textácie „ukladá miestny poplatok". Uvedeným dochádza k naplneniu ústavnej povinnosti ukladania daní, keď titulom zákona o miestnych daniach obec vydá všeobecne záväzné nariadenie, ktorým stanoví osobitosti ukladania a výberu miestnych daní.

V zmysle právnej teórie môžeme všeobecne záväzné nariadenie obcí a miest označiť ako normatívny právny akt, ktorý vydáva obecné zastupiteľstvo v rámci svojej normotvornej pôsobnosti s pomerne obmedzenou platnosťou čo do územia platnosti. Uvedené vyplýva zo skutočnosti, že platnosť všeobecne záväzného nariadenia sa vzťahuje len na katastrálne územie obce, ktorá všeobecne záväzný právny predpis vydala.[104]

---

[102] Podľa § 2 ods. 1 zákona o miestnych daniach platí, že miestnymi daňami, ktoré môže ukladať obec, sú: a) daň z nehnuteľností, b) daň za psa, c) daň za užívanie verejného priestranstva, d) daň za ubytovanie, e) daň za predajné automaty, f) daň za nevýherné hracie prístroje, g) daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta, h) daň za jadrové zariadenie. V zmysle § 2 ods. 2 zákona o miestnych daniach obec ukladá miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady.

[103] V súvislosti s princípom fakultatívnosti ukladania miestnych daní a v spojení s definíciou obce obsiahnutej v § 1 ods. 1 druhej vety zákona o obecnom zriadení, v zmysle ktorej je obec právnickou osobou, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a s vlastnými príjmami, je osobitne nutné akcentovať, že práve samotnej obci, resp. orgánom obce (starosta a obecné zastupiteľstvo – § 10 zákona o obecnom zriadení) by malo osobitne záležať na tom, aby riadenie obce bolo pokiaľ možno čo najhospodárnejšie a na tento účel využívali všetky zákonné spôsoby na výber peňažných prostriedkov od obyvateľov obce. Zastávame právny názor, že nie je v súlade so zásadou hospodárnosti riadenia, pokiaľ obec môže podľa § 30 a nasl. zákona o miestnych daniach vyberať miestnu daň za užívanie verejného priestranstva, avšak na strane druhej obec pri ukladaní, resp. výbere tejto dane zostáva pasívna a dovolí obyvateľom obce užívať verejné priestranstvo, napríklad na parkovanie svojich osobných motorových vozidiel pred svojimi obydliami bez toho, aby za takéto užívanie platili miestnu daň. Uvedeným vzniká na strane užívateľa verejného priestranstva (obyvateľa obce) bezdôvodné obohatenie a na druhej strane obec prichádza o peňažné prostriedky do svojho rozpočtu.

[104] Pojem katastrálne územie nachádzame definovaný v ustanovení § 3 ods. 8 zákona č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľ-

Čo sa týka subjektov, ktoré sú povinné, platné a účinné všeobecne záväzné nariadenie dodržiavať, tu už o obmedzenej platnosti nemôžeme hovoriť. *Vice versa*, obsah normatívneho právneho aktu je záväzný pre všetky fyzické osoby, ako aj právnické osoby, a to bez ohľadu na skutočnosť, či sa na území obce zdržiavajú trvalo, alebo len prechodne. Pertraktované znamená, že trvalý pobyt alebo prechodný pobyt fyzických osôb, resp. sídlo právnickej osoby alebo jej organizačnej zložky, nie sú pre subjekty podmienky vzniku povinnosti dodržiavať všeobecne záväzné nariadenia.[105] Povinnosť dodržiavať všeobecne záväzné nariadenia sa vzťahuje aj na tie subjekty, ktoré sa v katastrálnom území obce zdržiavajú len určitý obmedzený čas, resp. len prechádzajú, ako napríklad turisti.

Z hľadiska právnej sily hovoríme o všeobecne záväznom nariadení ako právnom predpise nižšej právnej sily, teda podzákonnom právnom predpise, ktorý stojí v hierarchii právnych predpisov až za nariadeniami vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a iných ústredných orgánov štátnej správy. Právnym základom tvorby všeobecne záväzných nariadení je práve zákon, keď všeobecne záväzné nariadenie je právnou formou realizácie zákona a zároveň

nostiam (katastrálny zákon) v platnom znení, a to ako územno-technickú jednotku, ktorú tvorí územne uzavretý a v katastri spoločne evidovaný súbor pozemkov. Termín územie obce bližšie vymedzuje ustanovenie § 2 ods. 1 zákona o obecnom zriadení, a to ako územný celok, ktorý tvorí jedno katastrálne územie alebo viac katastrálnych území. K tomu pozri SOTOLÁŘ, J. a kol. *Samospráva vo vzoroch (Normatívne právne akty) II. Všeobecne záväzné nariadenia a zásady.* 1. vyd. Košice: CALYPSO, 1996, s. 17.

105 Vyslovený rezultát však nemožno uplatňovať absolútne. V kontexte § 77 ods. 2 zákona o miestnych daniach, povinnosť platiť poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady má poplatník, ktorým je: a) fyzická osoba, ktorá má v obci trvalý pobyt alebo prechodný pobyt alebo ktorá je na území obce oprávnená užívať alebo užíva byt, nebytový priestor, pozemnú stavbu alebo jej časť, alebo objekt, ktorý nie je stavbou, alebo záhradu, vinicu, ovocný sad, trvalý trávny porast na iný účel ako na podnikanie, pozemok v zastavanom území obce okrem lesného pozemku a pozemku, ktorý je evidovaný v katastri nehnuteľností ako vodná plocha; b) právnická osoba, ktorá je oprávnená užívať alebo užíva nehnuteľnosť nachádzajúcu sa na území obce na iný účel ako na podnikanie, c) podnikateľ, ktorý je oprávnený užívať alebo užíva nehnuteľnosť nachádzajúcu sa na území obce na účel podnikania. Citovanú zákonnú úpravu je potrebné vykladať v súlade s § 77 ods. 3 zákona o miestnych daniach, a to, ak má osoba podľa ods. 2 písm. a) v obci súčasne trvalý pobyt a prechodný pobyt, poplatok platí iba z dôvodu trvalého pobytu. Ak má osoba podľa ods. 2 písm. a) v obci trvalý pobyt alebo prechodný pobyt a súčasne je oprávnená užívať alebo užíva nehnuteľnosť na iný účel ako na podnikanie, poplatok platí iba z dôvodu trvalého pobytu alebo prechodného pobytu. Ak má osoba podľa ods. 2 písm. a) v obci trvalý pobyt alebo prechodný pobyt a súčasne je podľa ods. 2 písm. c) fyzickou osobou oprávnenou na podnikanie a miestom podnikania je miesto jej trvalého pobytu alebo prechodného pobytu a v tomto mieste nemá zriadenú prevádzkareň, poplatok platí iba raz z dôvodu trvalého pobytu alebo prechodného pobytu. To neplatí, ak sa na poplatníka vzťahuje množstvový zber v príslušnej časti obce.

vydané na základe zákona a v jeho medziach. Všeobecne záväzné nariadenia obcí a vyšších územných celkov tvoria spolu komunálne právo.[106]

Neodmysliteľnou vlastnosťou všeobecne záväzných nariadení ako normatívnych právnych aktov je ich abstraktnosť, čo znamená, že sú všeobecne záväzne pre subjekty rovnakého druhu, ale neurčitého počtu. Ako abstraktné právne akty regulujú určitú oblasť spoločenských vzťahov na miestnej úrovni s možnosťou rýchlejšieho prispôsobenia meniacim sa pomerom, pre ktoré bolo všeobecne záväzné nariadenie vydané.[107]

Právnym základom, na základe ktorého môžu obce vydávať všeobecne záväzné nariadenia, sú články 68 a 71 Ústavy SR[108] a uvedené ústavné znenie rozlišuje všeobecne záväzné nariadenia na: 1) originárne[109] a 2) druhotné.[110] Prvotnosť všeobecne záväzných právnych predpisov spočíva v tom, že obec ich vydáva samostatne, a to na výkon úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona, pričom obec nie je žiadnym spôsobom obmedzovaná, okrem prípadu, ak určité obmedzenie umožňuje zákon. Ide teda o neodvodené normatívne právne akty.[111]

Ustanovenie článku 68 Ústavy SR však precizuje dve kategórie prvotného nariadenia. Prvá vychádza z použitej zákonnej textácie *vo veciach územnej samosprávy*, ktorú je potrebné vnímať s odkazom na znenie ustanovenia § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení, upravujúce demonštratívny výpočet úloh obce pri výkone samosprávy.[112] Druhá kategória prvotných všeobecne záväzných naria-

---

106 SOTOLÁŘ, J. a kol. *Samospráva vo vzoroch (Normatívne právne akty) II. Všeobecne záväzné nariadenia a zásady.* 1. vyd. Košice: CALYPSO, 1996, s. 17.

107 Tamtiež, s. 18.

108 Podľa článku 68 Ústavy SR môže obec a vyšší územný celok vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona vydávať všeobecne záväzné nariadenia. Ústavný článok č. 71 ods. 2 precizuje, že pri výkone štátnej správy môže obec a vyšší územný celok vydávať v rámci svojej územnej pôsobnosti na základe splnomocnenia v zákone a v jeho medziach všeobecne záväzné nariadenia. Výkon štátnej správy prenesený na obec alebo na vyšší územný celok zákonom riadi a kontroluje vláda. Podrobnosti ustanoví zákon.

109 Inak nazývané aj prvotné a sú vydané pri výkone samosprávy.

110 Nazývané aj ako odvodené (derivatívne) a sú vydávané v rámci preneseného výkonu štátnej správy.

111 Pozri čl. 68 Ústavy SR. Pozri ďalej ustanovenie § 1 ods. 2 zákona o obecnom zriadení. Pozri aj SOTOLÁŘ, J. a kol. *Samospráva vo vzoroch (Normatívne právne akty) II. Všeobecne záväzné nariadenia a zásady.* 1. vyd. Košice: CALYPSO, 1996, s. 19.

112 Demonštratívny charakter už zmieňovaného ustanovenia zákona o obecnom zriadení vytvára pre nás otázku, či obec môže upraviť všeobecne záväzným nariadením aj inú oblasť spoločenských vzťahov, ktoré na jej území vznikajú. Teória aj prax sa zhodujú, že obec môže vydať všeobecne záväzné nariadenie, a tak upraviť aj tie spoločenské vzťahy, ktoré

dení vyplýva z použitia pojmoslovia *„a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona"*. Pre zákonné vydanie druhej kategórie originárneho všeobecne záväzného nariadenia musí byť splnená podmienka explicitného zákonného ustanovenia, na základe ktorého obce môžu v určitej oblasti na plnenie úloh v rámci samosprávy vydať všeobecne záväzné nariadenie. V týchto prípadoch ide o normotvornú činnosť obce, ktorá je realizovaná na základe zákona a v jeho medziach, pričom môžeme hovoriť, že vo svojej podstate ide o vykonáva-

nie sú doposiaľ regulované právnymi predpismi. Prezentovaný vedecký názor však zvádza k úvahe, či obec a ňou vydané všeobecne záväzné nariadenie môžu prekročiť hranice zákona a upraviť právnu oblasť, ktorá ešte nie je právnym predpisom, a teda ani zákonom upravená. Pre zistenie odpovede je potrebné podčiarknuť vlastnosť a právnu silu všeobecne záväzného nariadenia, ktoré vystupuje ako podzákonný právny predpis, a teda musí byť v súlade s právnymi predpismi vyššieho stupňa právnej sily. Obec tak nemôže vydať všeobecne záväzné nariadenie, ktoré by upravovalo doteraz žiadnym zákonom neupravenú oblasť či inú právnu otázku. V tejto súvislosti Ústavný súd Slovenskej republiky v náleze sp. zn II. ÚS 19/97 z 13. mája 1997 judikoval: „*Obec je právnickou osobou, ktorej ústava nedovoľuje obmedziť základné práva a slobody. Ak orgán územnej samosprávy všeobecne záväzným nariadením ustanoví podmienky obmedzujúce základné práva a slobody, nekoná iba nad rámec úpravy čl. 68 ústavy, ale zároveň uplatní svoju normotvornú právomoc spôsobom, ktorý nie je v súlade s čl. 2 ods. 3 a čl. 13 ods. 2 a 3 ústavy, lebo svojím všeobecne záväzným nariadením upraví otázky, ktoré ústava dovoľuje regulovať jedine zákonom. K odňatiu základného práva alebo slobody v rozsahu obmedzenia ustanoveného vo všeobecne záväznom nariadení orgánu územnej samosprávy v takom prípade dôjde aj v nesúlade s čl. 12 ods. 1 druhá veta ústavy. Obec uplatní svoju normotvornú právomoc podľa čl. 68 ústavy len vtedy, keď vydá také všeobecne záväzné nariadenie, ktoré je v súlade s každým relevantným ustanovením ústavy.*" Dôležitým sa teda stáva otázka súladu všeobecne záväzného nariadenia s právnymi predpismi vyššieho stupňa právnej sily a zároveň otázka hraníc právomocí obce pri vydávaní všeobecne záväzných nariadení. K tomu pozri aj znenie čl. 2 ods. 2 a 3, čl. 12 ods. 1, čl. 13 ods. 2 a 3, čl. 68 Ústavy SR, ako aj nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 59/97 z 28. októbra 1997, v ktorom okrem iného súd judikoval: „*Obce pri správe všetkých svojich vnútorných vecí zabezpečujú uplatňovanie zákonov a podzákonných právnych predpisov vydaných štátnymi orgánmi. Normotvornú právomoc môžu uplatňovať len v tej časti správy svojich vnútorných vecí, ktorou realizujú územnú samosprávu podľa čl. 65 ústavy. Nad rámec čl. 65 ústavy môžu upraviť všeobecne záväzným nariadením aj ďalšie vzťahy, ak im zákonodarca udelí výslovné splnomocnenie na normotvornú činnosť. Pri uplatnení normotvornej právomoci orgán územnej samosprávy môže ukladať povinnosti, ale nie spôsobom obmedzujúcim základné práva a slobody nad rámec zákona. Obec teda ani v rámci svojej normotvornej právomoci nemôže obmedziť základné práva a slobody nad rámec zákonov. V rámci zákona nemôže upraviť vzťahy, ktoré nepatria do normotvornej právomoci orgánu územnej samosprávy vymedzenej ústavou.*"

cie predpisy, t. j. realizáciu právomoci danú obci zákonom. Typickým príkladom je Zákon[113] o miestnych daniach.[114]

Podľa ústavného zmocnenia obsiahnutom v dikcii článku 71 ods. 2 Ústavy SR môže obec a vyšší územný celok pri výkone štátnej správy vydávať v rámci svojej územnej pôsobnosti a na základe splnomocnenia v zákone a v jeho medziach všeobecne záväzné nariadenia. Pertraktované ústavné znenie nám zakladá druhý typ všeobecne záväzného nariadenia, a to nariadenie derivatívne, vydávané v rámci preneseného výkonu štátnej správy,[115] ktorého vydanie vyžaduje splnenie dvoch esenciálnych podmienok, a to: 1) splnomocnenie v zákone a 2) prenesený výkon štátnej správy.[116] Príkladom preneseného výkonu štátnej správy, ktorú obec

---

113 Pre priblíženie uvedeného možno uviesť jedno z mnohých zákonných ustanovení zákona o miestnych daniach, napríklad pri dani za psa obec podľa § 29 označeného právneho predpisu ustanoví všeobecne záväzným nariadením najmä sadzbu dane, prípadne rôzne sadzby dane podľa určených kritérií spojených s predmetom dane, prípadné oslobodenia od dane alebo zníženia dane.

114 SOTOLÁŘ, J. a kol. *Samospráva vo vzoroch (Normatívne právne akty) II. Všeobecne záväzné nariadenia a zásady.* 1. vyd. Košice: CALYPSO, 1996, s. 21.

115 K tomu pozri článok 71 ods. 1 Ústavy SR v spojení s dikciou § 5 ods. 1 zákona o obecnom zriadení. K tomu pozri napríklad aj nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 8/97 z 26. marca 1997, v ktorom bolo judikované: „*Všeobecne záväzné nariadenie podľa prvej vety čl. 71 ods. 2 môže orgán územnej samosprávy vydať len ak Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len ‚národná rada') v zákone udelí orgánu územnej samosprávy splnomocnenie, aby na výkon štátnej správy vydala všeobecne záväzné nariadenie. Ak národná rada v splnomocnení prejaví svoju vôľu, aby orgán územnej samosprávy všeobecne záväzným nariadením vykonal zákon alebo jeho časť, orgán územnej samosprávy je viazaný vôľou zákonodarcu, pretože zákon mu dovoľuje vydať všeobecne záväzné nariadenie iba v rozsahu ustanovenom národnou radou.*"

116 Dôvodom, pre ktorý zákonodarca udelil obci právomoc vydávať všeobecne záväzné nariadenie podľa ustanovenia čl. 72 ods. 2 Ústavy SR je snaha o racionálnejšie a efektívnejšie plnenie úloh štátnej správy v určitej oblasti, v ktorej na tento účel štát a obce pomerne úzko navzájom spolupracujú. Na podklade uvedeného možno rezultovať, že orgánom obce je stanovená určitá povinnosť, rozhodovať o určitých veciach, ktoré stanoví zákonom. Na tomto mieste chceme upozorniť aj na zákaz, keď orgány obce nemôžu preniesť takéto rozhodovanie na iný orgán. – K tomu pozri SOTOLÁŘ, J. a kol. *Samospráva vo vzoroch (Normatívne právne akty) II. Všeobecne záväzné nariadenia a zásady.* 1. vyd. Košice: CALYPSO, 1996, s. 22 – 23. Spomenutý právny názor potvrdzuje vo svojej rozhodovacej činnosti aj Ústavný súd Slovenskej republiky, a to presnejšie v náleze sp. zn. II. ÚS 8/97 z 26. marca 1997, kde judikoval: „*Bez výslovného splnomocnenia v zákone obec ako právnická osoba nemôže vlastným rozhodnutím prevziať úlohy štátnej správy, ani svojmu poriadkovému útvaru zveriť oprávnenia, ktoré sa podľa zákona priznávajú štátnym subjektom.*" Rovnaké právne stanovisko zaujal Ústavný súd Slovenskej republiky napríklad aj v náleze sp. zn. III. ÚS 1/00 z 25. mája 2000, v ktorom uviedol: „*Zverenie určitej časti štátnej správy zákonom obci ešte samo osebe nezakladá právomoc vydávať v tejto oblasti štátnej správy všeobecne záväzné nariadenia. K tomu je potrebné výslovné zákonné zmocnenie na vydávanie všeobecne*

vykonáva na základe zákona, je právomoc obce ako stavebného úradu. Podľa § 117 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v platnom znení (ďalej v texte len ako „*Stavebný zákon*") je stavebným úradom obec, keď pôsobnosť stavebného úradu je preneseným výkonom štátnej správy.

Splnenie predtým uvedených podmienok pre vydanie všeobecne záväzného nariadenia predstavuje základnú premisu pre úspešný „život" právnej normy a vyvolávanie účinkov voči jej adresátom, ktoré obec prijatím všeobecne záväzného nariadenia sledovala. Absencia alebo dokonca prekročenie či porušenie ústavného zmocnenia v spojení nesúladu s príslušnou právnou úpravou má za následok, že môžu byť využité určité „inštitúty nápravy", akými sú napríklad dozor prokurátora[117] alebo konanie o súlade právnych predpisov pred Ústavným súdom Slovenskej republiky podľa článku 125 ods. 1 písm. c) a d) Ústavy SR.[118]

V zmysle § 27 ods. 5 zákona o prokuratúre platí, že v prípade, ak orgán verejnej správy nevyhovie protestu prokurátora proti všeobecne záväznému nariadeniu orgánu územnej samosprávy, je prokurátor oprávnený podať žalobu na správny súd, a to v zmysle § 357 a nasl. zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v platnom znení (ďalej v texte len ako „*Správny súdny poriadok*").[119] Súčasne platí, že aj generálny prokurátor Slovenskej republiky môže iniciovať konanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky, a to aj bez uplatnenia inštitútu protestu prokurátora v intenciách zákona o prokuratúre. Uvedené možno

záväzných nariadení v danej oblasti štátnej správy. Obce môžu určovať použitie dopravných značiek a povoľovať vyhradené parkoviská, ale nemôžu tieto otázky regulovať všeobecne záväznými nariadeniami, lebo im k tomu chýba zákonné zmocnenie."

117 Podľa § 21 ods. 1 písm. a) bod 5 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v platnom znení (ďalej v texte len ako „*zákon o prokuratúre*") prokurátor vykonáva dozor nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov zo strany orgánov verejnej správy, a to preskúmavaním zákonnosti správnych aktov orgánov verejnej správy, akými sú aj všeobecne záväzné nariadenia obcí.

118 K tomu pozri napríklad aj ONDROVÁ, J. *Abstraktná kontrola ústavnosti právnych predpisov pred Ústavným súdom Slovenskej republiky a Ústavným súdom Českej republiky*. Banská Bystrica: Belianum, 2016. 175 s. ISBN 978-80-557-1161-4. Ďalej pozri napríklad aj DRGONEC, J. *Konanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky*. Šamorín: Heuréka, 2012. 321 s. ISBN 978-80-89122-79-0.

119 V prípade, ak správny súd správnej žalobe prokurátora nevyhovie, prokurátor môže využiť inštitút kasačnej sťažnosti, precizovanej v dikcii § 438 a nasl. Správneho súdneho poriadku, keď o kasačnej sťažnosti bude rozhodovať kasačný súd, ktorým je v zmysle § 11 písm. g) Správneho súdneho poriadku Najvyšší súd Slovenskej republiky.

rezultovať tak na podklade dikcie § 27 ods. 4 zákona o prokuratúre,[120] ako aj koreláciou článku 130 ods. 1 písm. e) Ústavy SR a ustanovenia § 74 písm. e) zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení.[121]

V súvislosti s právotvornou činnosťou samosprávy a v spojení s ukladaním miestnych daní možno akcentovať právnu zaujímavosť v precizácii zákona o miestnych daniach, *in concreto* ustanovenia § 8 ods. 2 zmieňovaného zákona, ktoré ustanovuje právomoc obce ako správcu dane, aby všeobecne záväzným nariadením upravila výšku sadzby dane z pozemkov. Zákonodarca však reštriktívnym spôsobom stanovil, že výška sadzby dane pri skupine pozemkov, ako sú orná pôda, chmeľnice, vinice, ovocné sady, trvalé trávnaté porasty nesmie presiahnuť 5-násobok ročnej sadzby dane z pozemkov určenej samotným zákonom o miestnych daniach, *in concreto* v § 8 ods. 1. Zákonné obmedzenie platí aj pre ročnú sadzbu dane: 1) lesné pozemky, na ktorých sú hospodárske lesy, rybníky s chovom rýb a ostatné hospodársky využívané vodné plochy a 2) za pozemky funkčne spojené so stavbou jadrového zariadenia, ktorá v prípade lesných pozemkov nesmie presiahnuť 10-násobok a v prípade „jadrových" pozemkov 100-násobok ročnej sadzby dane určenej podľa § 8 ods. 1 zákona o miestnych daniach. *Vice versa*, pokiaľ ide o pozemky skupiny: 1) záhrady, 2) zastavané plochy a nádvoria, ostatné plochy a 3) stavebné pozemky, zákonodarca síce precizuje zákonné obmedzenie ročnej sadzby dane z týchto pozemkov, avšak výšku sadzby dane viaže nie na textáciu zákona o miestnych daniach, ktorá precizuje ročnú sadzbu dane z pozemkov, ale pre určenie maximálne prípustnej ročnej sadzby dane odkazuje na výšku ročnej sadzby dane určenej obcou vo

---

120 *„Ak orgán verejnej správy nevyhovie protestu prokurátora proti všeobecne záväznému právnemu predpisu uvedenému v § 21 ods. 3 písm. f) prvom bode* (poznámka autora: s odkazom na zákonnú úpravu: vyhláška, výnos alebo opatrenie ústredného orgánu štátnej správy, iného štátneho orgánu alebo inej právnickej osoby, ktorú osobitný predpis splnomocnil na vydanie všeobecne záväzného právneho predpisu) *alebo druhom bode* (poznámka autora: s odkazom na zákonnú úpravu: všeobecne záväzný právny predpis miestneho orgánu štátnej správy), *je generálny prokurátor oprávnený podať ústavnému súdu návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov. Taký návrh môže generálny prokurátor podať aj vtedy, ak proti všeobecne záväznému právnemu predpisu vydanému orgánom verejnej správy nebol podaný protest prokurátora."*

121 K tomu pozri napríklad aj ÚRADNÍK, M. Všeobecne záväzné nariadenia obcí. In: *Zborník zo Študentskej medzinárodnej vedeckej konferencie PROLAW, konanej dňa 3. apríla 2017 na Právnickej fakulte Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici*. Nitra: Garmond Nitra, 2017, s. 24 – 36. ISBN 978-80-89703-44-9.

všeobecne záväznom nariadení.[122] Podľa nášho názoru legislatívnou nedôslednosťou môže nastať stav, keď obec môže úplne legálnym spôsobom každoročne maximalizovať ročnú sadzbu dane vždy o 5-násobok ročnej sadzby dane určenej v predchádzajúcom všeobecne záväznom nariadení.[123]

---

[122] Podľa § 8 ods. 2, tretia veta zákona o miestnych daniach nesmie presiahnuť 5-násobok najnižšej ročnej sadzby dane z pozemkov ustanovenej správcom dane pre pozemky podľa § 6 ods. 1 písm. b), c) a e) vo všeobecne záväznom nariadení.

[123] Pre lepšie znázornenie uvádzame právnu fikciu. Predstavme si, že by obec pre určenie ročnej sadzby dane aj vychádzala (aj keď v zmysle súčasnej textácie zákona o miestnych daniach nemusela vychádzať) zo základnej zákonnej ročnej sadzby dane vo výške 0,25 % zo základu dane, a to napríklad pre rok 2015. V roku 2016 by vydala nové všeobecne záväzné nariadenie a sadzbu dane by zvýšila o zákonom dovolený 5-násobok, t. j. na úroveň 1,25 %. Ak by takto obec pokračovala každoročne, tak ročná sadzba dane pre menované druhy pozemkov by v roku 2020 bola vo výške 781,25 % zo základu. Bolo by však v rozpore s logikou veci, aby orgány obce takéto zvyšovanie ročnej sadzby dane presadzovali, keďže by bolo možné dôvodne predpokladať, že by sa stretli s veľkou nevôľou obyvateľov obce. *A contrario,* nevôľa obyvateľov však nerieši nastolenú právnu otázku o možnej prípustnosti takého zvyšovania ročnej sadzby dane a postupom orgánov obce *de lege lata*. V konklúzii uvedeného si dovolíme uviesť aplikačnú prax vybraných miest pri ukladaní ročnej sadzby dane pre jednotlivé skupiny pozemkov v zmysle zákona o miestnych daniach. 1. Mesto Brezno v odpovedi na *Žiadosť o poskytnutie informácií* zo 6. januára 2020 označenej ako *Žiadosť o sprístupnenie informácií v zmysle zákona č. 211/2000 Z. z. v platnom znení – odpoveď z* 9. januára 2020 uvádza: „*Sadzby VZN schvaľuje mestské zastupiteľstvo na návrh primátora po zapracovaní pripomienok, pričom sa vychádza aj historicky z údajov, aká bola najnižšia sadzba dane a zároveň sa prihliada na dodržanie ustanovení § 8 ods. 2 zákona o miestnych daniach.*“ 2. Mesto Trenčín v odpovedi na *Žiadosť o poskytnutie informácií* zo 6. januára 2020 označenej ako *Poskytnutie informácie* z 13. januára 2020 uvádza: „*Informácia o výške sadzieb z dane z pozemkov podľa § 8 ods.2 zákona sú zverejnené na stránke mesta Trenčín – samospráva – transparentný Trenčín – Všeobecne záväzné nariadenia – VZN 14/2013 ... pri stanovení predmetných sadzieb dane z pozemkov a nielen pozemkov, ale všetkých sadzieb z dane z nehnuteľností správca dane prihliada na miestne podmienky, pričom vychádza najmä zo sadzieb predchádzajúceho roka a predpokladaných príjmov a výdavkov mesta Trenčín v ďalších obdobiach.*“ 3. Zaujímavou je odpoveď mesta Trnava na *Žiadosť o poskytnutie informácií* zo 6. januára 2020 vypracovanú 17. januára 2020, v ktorej uvádza: „*Mesto Trnava postupovalo pri určovaní sadzieb u pozemkov b) záhrady, c) zastavané plochy a nádvoria, ostatné plochy, e) stavebné pozemky v zmysle § 8 ods. 2 zák. č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach. Mestské zastupiteľstvo schválilo jednotnú sadzbu dane vo výške 1,50 % vo VZN č. 529, ktoré je účinné od 1. 1. 2020.*“ Po oboznámení sa so znením Všeobecne záväzného nariadenia mesta Trnava č. 529 o dani z nehnuteľností, o dani za psa, o dani za nevýherné hracie prístroje, o dani za jadrové zariadenie z 3. decembra 2019, *in concreto* článkom 5, možno rezultovať dodržanie najvyššej prípustnej výšky sadzby dane z pozemkov vyplývajúcej z obmedzenia kvalifikovaného zákonom o miestnych daniach. Súčasne je možné akcentovať, že napríklad pre ornú pôdu je ročná sadzba dane vo výške 1,25 % zo základu dane, čo predstavuje maximálne zákonom dovolené zvýšenie, t. j. zvýšenie o 5-násobok 0,25 % ročnej sadzby dane. *Vice versa*, pre pozemky ako záhrady, zastavané plochy a nádvoria, ostatné plochy a stavebné pozemky, mesto Trnava zaviedlo ročnú sadzbu dane

vo výške 1,50 % zo základu dane, čím teda využila stav *de lege lata* a ročnú sadzbu dane určila na úroveň 1,50 % a neviazala výšku sadzby dane napríklad na 5-násobok zákonného obmedzenia sadzby dane platného pre iné druhy pozemkov, kedy by výška sadzby dane mohla byť len 1,25 % zo základu dane. Viac informácií je dostupných na: https://www.trnava.sk/userfiles/file/Ordinance/vzn_o_dani_z_nehnutelnosti_dani_za_psa_o_dani_za_nevyherne_hracie_pristroje_o_dani_za_jadrove_zariadenie_po_mz_003_.pdf 4. Mesto Žilina v odpovedi na *Žiadosť o poskytnutie informácií* zo 6. januára 2020 označenej ako *Žiadosť o informácie podľa zákona č. 211/2000 Z. z. – odpoveď zo* 14. januára 2020 uvádza: „*Mesto Žilina má v platnosti pre r. 2020 – VZN č. 20/2019 o dani z nehnuteľností, dani za psa, dani za predajné automaty a dani za nevýherné hracie prístroje, v ktorom správca dane ustanovil ročnú sadzbu dane z pozemkov 1,25 % [čo predstavuje 5-násobok zákonom určenej ročnej sadzby dane z pozemkov – § 8 ods. 1 zákona) jednotne pre všetky druhy pozemkov, uvedené v § 6 ods. 1 zákona. V prípade, že by správca dane chcel určiť inú sadzbu dane pre pozemky podľa § 6 ods. 1 písm. b), c) a e) a pre pozemky podľa § 6 ods. 1 písm. a) a d) by bola stanovená ročná sadzba dane 1,25 %, najnižšou sadzbou dane by v tomto prípade bola teda sadzba 1,25 % a pre tieto druhy pozemkov (§ 6 ods. 1 písm. b), c) a e)) – by mohla byť v tomto prípade ročná sadzba dane až 6,25 % (čo je 5-násobok najnižšej ročnej sadzby dane, ustanovenej správcom dane].*“ V kontexte uvedeného sa nám žiada doplniť, že odpoveď mesta Žilina je síce právne dovolenou, ale pôsobí trochu zmätočne, pretože výška sadzby dane pre druhy pozemkov uvedených v § 6 ods. 1 písm. b), c), a e) zákona o miestnych daniach nie je v zmysle zákonnej úpravy označeného zákona viazaná na výšku inej sadzby dane iných druhov pozemkov a ani výškou minimálnej či maximálnej sadzby dane upravenej zákonom o miestnych daniach, ale výlučne len na úpravu sadzby dane pre tieto druhy pozemkov upravenej vo všeobecne záväznom nariadení obce. Z odpovede mesta Žilina možno podľa nášho názoru len abstrahovať skutočnosť, kedy by pozemky podľa § 6 ods. 1 písm. b), c), a e) zákona o miestnych daniach boli zaťažené vyššou sadzbou dane, a to z dôvodu ich prioritnejšieho či dôležitejšieho postavenia oproti iným druhom pozemkov, ako napríklad pozemkom podľa § 6 ods. 1 písm. a) zákona o miestnych daniach. 5. Mesto Banská Bystrica v odpovedi na *Žiadosť o poskytnutie informácií* zo 6. januára 2020 označenej ako *Žiadosť o poskytnutie informácií – vyjadrenie* z 10. januára 2020 uvádza: „*Sadzby dane z nehnuteľností a ich rozpätie je uvedené na internetovej stránke mesta https://www.banskabystrica.sk/agendy/dan-z-nehnutelnosti-fo (*poznámka autora: *in concreto* na stránke – https://www.banskabystrica.sk/vzn/vseobecne-zavazne-nariadenie-mesta-banska-bystrica-c-16-2019-o-miestnych-daniach-a-poplatku*). Sadzby dane z nehnuteľností vrátane sadzieb dane z pozemkov boli stanovené tak, aby pokryli potreby bežného rozpočtu mesta. Maximálnu sadzbu dane z pozemkov podľa zákona máme určenú len pri ornej pôde a trvalých trávnatých porastoch.*“ 6. Mesto Nitra v odpovedi na *Žiadosť o poskytnutie informácií* zo 6. januára 2020 označenej ako *Žiadosť o poskytnutie informácií* – odpoveď zo 14. januára 2020 uvádza: „*Správca dane mesto Nitra pri určovaní sadzieb dane z pozemkov vychádzal z filozofie rovnakého zdanenia vlastníkov pôdy za 1 m^2 pôdy, pretože si myslíme, že pôda v rámci nitrianskych katastrálnych území má približne rovnakú bonitu. Nestotožňujeme sa s rozličnými hodnotami pozemkov ornej pôdy tak, ako sú uvádzané v prílohe č. 1 k zákonu č. 582/2004 Z. z., avšak musíme ich rešpektovať. Aby sme dosiahli rovnaký predpis dane za 1 m^2 ornej pôdy museli sme určiť rôzne sadzby dane ornej pôdy. Takto určené sadzby dane vo VZN spĺňajú predstavu poslancov Mestského zastupiteľstva v Nitre a spĺňajú aj legislatívne podmienky stanovení v § 8 ods. 2 zákona č. 582/2004 Z. z.*“ Na podklade pertraktovaných odpovedí možno rezultovať, že mestá pri určení ročnej sadzby dane z pozemkov vymedze-

2 Daňová a poplatková povinnosť

V súvislosti so zmieňovaným princípom fakultatívnosti ukladania miestnych daní a obligatórnom uložení poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady možno konštatovať, že je vo výlučnej právomoci orgánov obce, aké miestne dane bude na svojom území ukladať a následne vyberať od daňovníkov. Neplatí preto princíp rovnakého ukladania miestnych daní pre všetky jednotky územnej samosprávy na území Slovenskej republiky. V kontexte uvedeného a legislatívnej činnosti obce nám nedá opomenúť skutočnosť, že jednotlivé skutočnosti rozhodné pre správne určenie výšky daňovej povinnosti pri správe miestnych daní nie sú prítomné v jednom všeobecne záväznom nariadení, ale tieto sa musia dohľadať v rámci viacerých právnych predpisov vydaných na úrovni obce. Dôvodom je skutočnosť, že sa v rámci normotvornej činnosti obce možno stretnúť aj s tzv. dodatkami k všeobecne záväzným nariadeniam, ktoré novelizujú nariadenie len v určitej jeho časti, a to častým použitím textácie „*pôvodný § XY VZN č. 123 z XX.XX.XXXX sa v odseku 1 mení o nasledovné znenie*". Obec však už následne nevydá nové všeobecne záväzné nariadenie s textáciou účinnou po poslednej novele, čo má za následok zníženie prehľadnosti právnych noriem prijímaných na úrovni obce a podľa nás vedie k nadbytočnej vyhľadávacej činnosti zo strany subjektu, ktorý sa chce dozvedieť úplnú a pre vzniknutú situáciu aj príslušnú právnu úpravu. Uvedené má súčasne za následok zníženie prehľadnosti a jasnosti určenia práv a povinností daňovníkov pri správe miestnych daní v zmysle zákona o miestnych daniach. *A contrario*, aby sme neboli len kritickí, pri zachovaní objektívneho prístupu musíme uviesť, že existuje veľké množstvo obcí, ktoré uvádzajú znenia jednotlivých všeobecne záväzných nariadení s precizáciou práv a povinností adresátov právnej normy po poslednej novele. Súčasne sprístupnenie všeobecne záväzných nariadení na internetových stránkach obce zvyšuje prístup k právnej norme, čo podľa nás zosilňuje právne povedomie, princíp právnej istoty a možnosť riadneho uplatňovania práv a vymáhania povinností.

V súvislosti s výberom miestnych daní je rozhodné správne posúdenie vzniku daňovej povinnosti. Dikcia § 18 ods. 1 zákona o miestnych daniach v prípade miestnej dane z nehnuteľností stanovuje vznik daňovej povinnosti k 1. januáru zdaňovacieho obdobia nasledujúceho po zdaňovacom období, v ktorom sa daňovník stal vlastníkom, správcom, nájomcom alebo užívateľom nehnuteľnosti,

ných v dikcii § 6 ods. 1 zákona o miestnych daniach vychádzajú z historických skúsenosti určovania ročnej sadzby dane, pri zohľadnení maximalizácie rovnosti sadzieb dane pri jednotlivých druhoch pozemkov a súčasnej akcentácii hospodárenia mesta a zabezpečenia finančných prostriedkov na krytie rozpočtových nákladov.

ktorá je predmetom dane, a zaniká 31. decembra zdaňovacieho obdobia, v ktorom daňovníkovi zanikne vlastníctvo, správa, nájom alebo užívanie nehnuteľnosti. Ak sa daňovník stane vlastníkom, správcom, nájomcom alebo užívateľom nehnuteľnosti 1. januára bežného zdaňovacieho obdobia, vzniká daňová povinnosť týmto dňom. Odsek 2 označeného paragrafovaného znenia dopĺňa, a to na vyrubenie dane z nehnuteľností je rozhodujúci stav k 1. januáru zdaňovacieho obdobia. Na zmeny skutočností rozhodujúcich pre daňovú povinnosť, ktoré nastanú v priebehu zdaňovacieho obdobia, sa neprihliada, ak zákon o miestnych daniach neustanovuje inak. V prípade, ak v priebehu roka dôjde k nadobudnutiu vlastníckeho práva k nehnuteľnosti vydražením, daňová povinnosť vzniká prvým dňom mesiaca[124] nasledujúceho po dni, v ktorom sa vydražiteľ stal vlastníkom nehnuteľnosti, alebo prvým dňom mesiaca nasledujúceho po dni schválenia príklepu súdom. Pri zániku vlastníckych práv vydražením daňová povinnosť zaniká posledným dňom mesiaca, v ktorom zanikli vlastnícke práva k vydraženej nehnuteľnosti. Ak dôjde v priebehu roka k nadobudnutiu nehnuteľnosti dedením, daňová povinnosť dedičovi vzniká prvým dňom mesiaca nasledujúceho po dni, v ktorom sa dedič stal vlastníkom nehnuteľnosti na základe právoplatného osvedčenia o dedičstve alebo rozhodnutia o dedičstve.

Daňová povinnosť v prípade dane za psa vzniká podľa § 26 zákona o miestnych daniach prvým dňom kalendárneho mesiaca nasledujúceho po mesiaci, v ktorom sa pes stal predmetom dane v zmysle § 22 ods. 1 zákona o miestnych daniach. Predmetné implikuje vznik daňovej povinnosti v deň, keď pes dovŕši vek 6 mesiacov a 1 deň.[125] Pre vznik daňovej povinnosti je okrem vekového cenzu rozhodná aj skutočnosť, aby išlo o psa, ktorý je chovaný fyzickou osobou alebo právnickou osobou a súčasne nejde o psa, ktorý nie je predmetom dane podľa § 22 ods. 2 zákona o miestnych daniach.

V zmysle ustanovenia § 34 zákona o miestnych daniach vzniká daňová povinnosť pre daň z užívania verejného priestranstva dňom, keď sa verejné

[124] Zákonnú textáciu „*prvým dňom mesiaca nasledujúceho po dni*“ je potrebné vykladať ako prvý deň kalendárneho mesiaca, ktorý nasleduje po kalendárnom mesiaci, v ktorom nastala skutočnosť rozhodná pre vznik daňovej povinnosti, ako napríklad schválenie príklepu súdom.

[125] Uvedený rezultát vyplýva zo zákonnej textácie „*starší ako 6 mesiacov*“.

priestranstvo[126] začne užívať osobitným spôsobom[127] a zaniká dňom skončenia osobitného užívania verejného priestranstva. Zámer osobitného užívania verejného priestranstva je daňovník povinný oznámiť správcovi dane najneskôr v deň vzniku daňovej povinnosti. Podľa § 34a zákona o miestnych daniach obec vyrubí daň rozhodnutím najskôr v deň vzniku daňovej povinnosti. Vyrubená daň je splatná do 15 dní odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia. Obec môže určiť splátky dane a lehotu ich splatnosti v rozhodnutí. Daňovník môže vyrubenú daň, ktorá bola rozhodnutím obce určená v splátkach, zaplatiť aj naraz, a to najneskôr v lehote splatnosti prvej splátky vyrubenej dane. Ak daňová povinnosť zanikne a daňovník túto skutočnosť oznámi správcovi dane do 30 dní odo dňa zániku daňovej povinnosti, správca dane vráti daňovníkovi pomernú časť dane, ktorá predstavuje výšku zaplatenej dane za zostávajúce dni. Nárok na vrátenie pomernej časti dane zaniká, ak daňovník v uvedenej lehote zánik daňovej povinnosti neoznámi.

Pokiaľ ide o daň za ubytovanie, daňová povinnosť vzniká oznámením odplatného prechodného ubytovania. Podľa § 43 zákona o miestnych daniach platí, že obec všeobecne záväzným nariadením ustanoví najmä náležitosti a lehotu oznamovacej povinnosti platiteľa dane, sadzbu dane, rozsah a spôsob vedenia preukaznej evidencie na účely dane, spôsob vyberania dane, náležitosti potvrdenia o zaplatení dane, lehoty a spôsoby jej odvodu obci, prípadné oslobodenia od tejto dane alebo zníženia dane. V kontexte dane za ubytovanie je potrebné akcentovať, že daňovníkom je síce fyzická osoba, ktorá sa v zariadení odplatne prechodne ubytuje, avšak zákonodarca v dikcii § 41 zákona o miestnych daniach ustanovuje, že platiteľom dane je prevádzkovateľ zariadenia, ktorý odplatné prechodné ubytovanie poskytuje. *A contrario*, daň za ubytovanie sa premieta

---

126 K pojmu verejné priestranstvo pozri napríklad aj BARANCOVÁ, A., PÍRY, M. Verejné priestranstvo verzus vlastnícke právo. In: *Reflexie teórie a praxe na otázky miestnych daní: zborník vedeckých prác*. 1. vyd. Ostrowiec Świętokrzyski: College of Business and Entrepreneurship in Ostrowiec, 2019, s. 77 – 84. ISBN 978-83-64557-45-3.

127 Definíciu osobitého užívania verejného priestranstva nachádzame precizovanú v § 30 ods. 3 zákona o miestnych daniach, a to ako umiestnenie zariadenia slúžiaceho na poskytovanie služieb, stavebného zariadenia, predajného zariadenia, zariadenia cirkusu, zariadenia lunaparku a iných atrakcií. Rovnako aj umiestnenie skládky, trvalé parkovanie vozidla mimo stráženého parkoviska a podobne. Z pertraktovanej textácie právnej normy si je potrebné uvedomiť, že nejde o taxatívny výpočet spôsobov užívania verejného priestranstva, ale o príkladný, demonštratívny výpočet, čo implikuje rezultát, že verejné priestranstvo môže byť užívané rôznym spôsobom, ktorý možno „zaťažiť" daňou za jeho užívanie. Citované zákonné ustanovenie obsahuje aj negatívnu definíciu zmieňovaného pojmu a pod osobitným užívaním verejného priestranstva nie je možné rozumieť užívanie verejného priestranstva v súvislosti s odstránením poruchy alebo havárie rozvodov a verejných sietí.

do ceny za ubytovanie, čo v konečnom dôsledku znamená stav, keď na jednej strane nie je daňovník voči správcovi dane túto daň povinný zaplatiť, daň však uhrádza platiteľovi, ako prevádzkovateľovi zariadenia určeného na prechodné ubytovanie v cene za poskytnuté ubytovanie, a takto zaplatenú daň platiteľ len „odvedie" správcovi dane.

V prípade dane za predajné automaty daňová povinnosť vzniká podľa § 48 zákona o miestnych daniach prvým dňom kalendárneho mesiaca, v ktorom sa predajný automat začal prevádzkovať, a zaniká posledným dňom mesiaca, v ktorom sa ukončilo jeho prevádzkovanie. Ak dôjde v rámci jedného kalendárneho mesiaca k zmene správcu dane k tomu istému predmetu dane, vzniká daňová povinnosť u nového správcu dane prvým dňom mesiaca nasledujúceho po mesiaci, v ktorom došlo k zmene správcu dane. Rovnaké podmienky pre vznik daňovej povinnosti platia aj pre daň za nevýherné hracie prístroje podľa § 52 a nasl. zákona o miestnych daniach.

Daňová povinnosť v prípade dane za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta podľa § 60 a nasl. zákona o miestnych daniach vzniká dňom vjazdu motorového vozidla do historickej časti mesta a zotrvaním motorového vozidla v historickej časti mesta. Daňová povinnosť pri uvedenej miestnej dani zaniká dňom výjazdu motorového vozidla z historickej časti mesta. Aj pri pertraktovanej dani platí oznamovacia povinnosť, v zmysle ktorej je daňovník povinný oznámiť svoj zámer vojsť motorovým vozidlom do historickej časti mesta a zotrvať motorovým vozidlom v historickej časti mesta správcovi dane, najneskôr v deň vzniku daňovej povinnosti. Následne obec podľa § 64a ods. 2 zákona o miestnych daniach vyrubí daňovníkovi daň rozhodnutím najskôr v deň vzniku daňovej povinnosti. Vyrubená daň je splatná do 15 dní odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia. Obec môže určiť splátky dane a lehotu ich splatnosti v rozhodnutí. Daňovník môže vyrubenú daň, ktorá bola rozhodnutím obce určená v splátkach, zaplatiť aj naraz najneskôr v lehote splatnosti prvej splátky. V prípade, ak daňová povinnosť zanikne a daňovník oznámi túto skutočnosť správcovi dane do 30 dní odo dňa zániku daňovej povinnosti, správca dane vráti daňovníkovi pomernú časť dane, ktorá sa rovná sume už zaplatenej dani za zostávajúce dni. Nárok na vrátenie pomernej časti dane zaniká, ak daňovník v uvedenej lehote zánik daňovej povinnosti neoznámi. Zákonodarca predpokladá aj nesplnenie oznamovacej povinnosti zo strany daňovníka a rovnako ako v prípade dane za ubytovanie, v dikcii § 64b zákona o miestnych daniach precizuje určenie dane podľa pomôcok.

Daň za jadrové zariadenie uzatvára vymedzenie jednotlivých miestnych daní. Zákonodarca stanovuje v § 72 zákona o miestnych daniach povinnosť daňovníka písomne oznámiť vznik daňovej povinnosti správcovi dane do 30 dní odo dňa

vzniku daňovej povinnosti, ktorým je deň začatia skúšobnej prevádzky jadrového zariadenia. Daňovník má oznamovaciu povinnosť voči správcovi dane aj pri zániku daňovej povinnosti, a to do 30 dní od jej zániku, kedy daňová povinnosť zaniká dňom trvalého ukončenia výroby elektrickej energie v jadrovom zariadení. Rovnako ako v prípade predtým zmieňovaných vybraných daní platí aj v prípade dane za jadrové zariadenie možnosť určenia dane podľa pomôcok.

Odhliadnuc od vzniku daňovej povinnosti a súčasne v kontexte oznamovacej povinnosti pri vybraných miestnych daniach je potrebné akcentovať, že pokiaľ ide o daň z nehnuteľností, daň za psa, daň za predajné automaty a daň za nevýherné hracie prístroje, je daňovník povinný podať daňové priznanie v lehotách bližšie precizovaných v ustanovení § 99a zákona o miestnych daniach. Na podklade údajov uvedených v daňovom priznaní obec ako správca dane vyrúbi daňovníkovi daň, a to každoročne podľa stavu k 1. januáru príslušného zdaňovacieho obdobia na celé zdaňovacie obdobie jedným rozhodnutím. Výnimku z uvedenej premisy predstavujú len ustanovenia § 99e ods. 2 až 4, 6 a 7 zákona o miestnych daniach.[128]

[128] Podľa § 99e ods. 2 zákona o miestnych daniach platí, že pri nadobudnutí nehnuteľností vydražením alebo dedením správca dane vyrubí rozhodnutím pomernú časť dane z nehnuteľností vydražiteľovi alebo dedičovi, začínajúc mesiacom, v ktorom vznikla daňová povinnosť, až do konca príslušného zdaňovacieho obdobia. Ak správca dane nevyrubil daň vlastníkovi draženej nehnuteľnosti na príslušné zdaňovacie obdobie podľa stavu k 1. januáru, vyrubí rozhodnutím pomernú časť dane z nehnuteľností do konca mesiaca, v ktorom sa vydražiteľ stal vlastníkom nehnuteľnosti. Ak správca dane nevyrubil daň poručiteľovi dedenej nehnuteľnosti na príslušné zdaňovacie obdobie podľa stavu k 1. januáru, vyrubí rozhodnutím pomernú časť dane z nehnuteľností dedičovi (ako právnemu nástupcovi) začínajúc mesiacom, v ktorom mu vznikla daňová povinnosť, až do konca príslušného zdaňovacieho obdobia. Dikcia § 99e ods. 3 zákona o miestnych daniach precizuje, že ak v priebehu zdaňovacieho obdobia vznikne daňová povinnosť k dani za psa, k dani za predajné automaty a k dani za nevýherné hracie prístroje, správca dane vyrubí pomernú časť dane rozhodnutím, začínajúc mesiacom, v ktorom vznikla daňová povinnosť, až do konca príslušného zdaňovacieho obdobia. V zmysle § 99e ods. 4 zákona o miestnych daniach platí, že ak správca dane nevyrubil daň za psa, daň za predajné automaty a daň za nevýherné hracie prístroje podľa § 99e ods. 1 alebo ods. 3 označeného zákona a v priebehu zdaňovacieho obdobia zanikla daňová povinnosť, správca dane vyrubí rozhodnutím pomernú časť dane do zániku daňovej povinnosti podľa § 26, § 48 a § 56 zákona o miestnych daniach. Ustanovenia § 99e ods. 6 a 7 zákona o miestnych daniach sa viažu na následky podania dodatočného daňového priznania.

3 Vymáhanie daňových nedoplatkov

V prípade, ak zo strany osoby povinnej platiť miestnu daň[129] alebo miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady nedôjde k dobrovoľnému a úplnému splneniu daňovej a poplatkovej povinnosti v lehote splatnosti, vzniká povinnej osobe (daňový) nedoplatok.[130] Konanie, v ktorom správca dane *ex*

[129] V zmysle príslušných ustanovení zákona o miestnych daniach pôjde spravidla o osobu daňovníka. Výnimku z uvedenej prezumpcie predstavuje len daň za ubytovanie, kedy povinnosť platiť daň má osoba poplatníka. – K tomu pozri dikciu § 37 až § 43 zákona o miestnych daniach.

[130] Pokiaľ daň nie je splatná, t. j. až do lehoty jej splatnosti, možno v zmysle § 2 písm. e) zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení (ďalej v texte len ako „*daňový poriadok*") používať len pojem daňová pohľadávka. Ak nedôjde k zaplateniu daňovej pohľadávky v lehote splatnosti stáva sa z nej daňový nedoplatok. Pokiaľ ide o uvádzaný pojem daň pri definícii daňového nedoplatku v intenciách daňového poriadku, je potrebné prihliadať aj na samotnú definíciu termínu daň, pod ktorou je potrebné rozumieť daň podľa osobitných predpisov [(a to predpisov: 1) zákon č. 373/2012 Z. z. o núdzových zásobách ropy a ropných výrobkov a o riešení stavu ropnej núdze a o doplnení zákona č. 309/2009 Z. z. o podpore obnoviteľných zdrojov energie a vysokoúčinnej kombinovanej výroby a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov v platnom znení; 2) zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v platnom znení; 3) zákon č. 98/2004 Z. z. o spotrebnej dani z minerálneho oleja v platnom znení; 4) zákon č. 106/2004 Z. z. o spotrebnej dani z tabakových výrobkov v platnom znení; 5) zákon č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty v platnom znení; 6) Zákon o miestnych daniach; 7) zákon č. 609/2007 Z. z. o spotrebnej dani z elektriny, uhlia a zemného plynu a o zmene a doplnení zákona č. 98/2004 Z. z. o spotrebnej dani z minerálneho oleja v znení neskorších predpisov v platnom znení; 8) zákon č. 530/2011 Z. z. o spotrebnej dani z alkoholických nápojov v platnom znení; 9) zákon č. 361/2014 Z. z. o dani z motorových vozidiel a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení; 10) zákona č. 447/2015 Z. z. o miestnom poplatku za rozvoj a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení a 11) zákon č. 213/2018 Z. z. o dani z poistenia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení)], ďalej úrok z omeškania (§ 156 daňového poriadku), úrok (v prípade povolenia odkladu platenia dane alebo povolenia platenia dane v splátkach podľa § 57 daňového poriadku). Na účely daňového poriadku sa daňou rozumejú aj pokuty podľa daňového poriadku (§ 155 daňového poriadku) alebo osobitných predpisov (napr. zákon č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve), ako aj miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady podľa zákona o miestnych daniach. Na podklade uvedeného možno konštatovať, že zo strany zákonodarcu došlo k použitiu legislatívnej nepresnosti, keď pod pojem daň zaraďuje aj povinné peňažné platby, akými sú miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady či miestny poplatok za rozvoj. Pojem daň a poplatok však z hľadiska právnej teórie nie je možné stotožňovať. „*Daň je povinná nenávratná, vynutiteľná a spravidla neúčelová a opakujúca sa peňažná platba fyzických a právnických osôb, vyberaná na základe zákona štátom a orgánmi miestnej samosprávy v prospech verejných rozpočtov a účelových fondov na úhradu verejných výdavkov vo vopred určenej výške a s presne určeným termínom splatnosti.*" – K tomu pozri KUBINCOVÁ, S. *Dane, poplatky, clo a ďalšie*

offo vymáha daňový nedoplatok, sa nazýva daňové exekučné konanie. Daňové exekučné konanie možno s istou mierou právnej abstrakcie signifikovať ako osobitný druh exekučného konania, ktoré prebieha na úseku daní, alternatívne ako špecifický druh daňového konania.[131] Avšak daňové exekučné konanie nie je možné považovať za synonymum k pojmu daňová exekúcia, pretože daňová exekúcia predstavuje už samostatné štádium v rámci daňového exekučného konania, spočívajúce v nútenom výkone predmetu daňového exekučného konania. V zmysle § 88 ods. 1 daňového poriadku je možné v rámci daňového exekučného konania vymáhať okrem daňových nedoplatkov aj iné plnenia, ak sú uložené

povinné platby (vymedzenie pojmov a právna úprava). Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, 2009, s. 39. Právna teória vymedzuje poplatok ako verejnú dávku (povinnú peňažnú platbu), ktorú ukladá štát alebo orgány územnej samosprávy iným (povinným) subjektom. Povinným z poplatku je subjekt (fyzická osoba, právnická osoba, štát), ktorý vyvolal činnosť určitej inštitúcie. Poplatok tak slúži na znižovanie vyvolaných nákladov (napr. súdne či správne poplatky). – K tomu pozri SIDAK, M., DURAČINSKÁ, M. a kol. *Finančné právo*. Bratislava: C. H. Beck, 2014, s. 269 – 272. Konzistentne vyjadrené, zatiaľ čo daň je vyberaná pravidelne a primárne určená na zabezpečenie verejných potrieb bez poskytnutia protihodnoty v prospech povinného subjektu (daňovníka), *vice versa* poplatok sa vyberá spravidla jednorazovo a povinný subjekt (poplatník) dostáva istú protihodnotu po uhradení poplatku. Charakteristickým poplatkom, na ktorom možno okamžite identifikovať teraz vymedzené vlastnosti poplatku je súdny poplatok, po ktorom zaplatení nasledujú úkony súdu, ako napr. súdne konanie, vydanie platobného rozkazu, vydanie poverenia na začatie exekúcie súdnemu exekútorovi podľa § 53 zákona č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov v platnom znení (ďalej v texte len ako „*Exekučný poriadok*“) a iné. K definícií dane a poplatku pozri napríklad aj KUBINCOVÁ, S., KUBINCOVÁ, L. *Finančné právo. I. časť. Právna úprava rozpočtov, meny, devízového práva a práva finančného trhu*. Banská Bystrica: Belianum, Univerzita Mateja Bela, Právnická fakulta, 2015, s. 48.

131 Ústavný súd Slovenskej republiky v uznesení sp. zn. IV. ÚS 442/2013 z 11. júla 2013 precizoval: „*Daňové právo je jedným zo základných odvetví verejného práva, pričom dane sú prejavom autonómnej právomoci štátu, jeho oprávnenia požadovať od povinných subjektov ich platenie s cieľom získať zdroje na svoju existenciu a plnenie svojich úloh a funkcií. Aj preto rozhodovanie o daňových právach nemožno subsumovať pod rozhodovanie o občianskych právach a záväzkoch. Daňové otázky v niektorých prípadoch možno, vychádzajúc zo znenia dohovoru, podradiť pod pojem trestné obvinenie, kde je daná aplikovateľnosť dohovoru, to však len vtedy, ak ide o ukladanie daňových sankcií (napríklad pokút alebo v minulosti zvýšenia dane). Keďže všeobecné súdy na základe žaloby sťažovateľky preskúmavali zákonnosť rozhodnutia daňového riaditeľstva, ktorým bolo potvrdené rozhodnutie daňového úradu o vyrubení rozdielu dane z pridanej hodnoty (dodatočný platobný výmer, pozn.) v sume 117 307,30 € za zdaňovacie obdobie september 2005 (nie daňová sankcia), ústavný súd dospel k záveru, že čl. 6 ods. 1 dohovoru nie je v tomto prípade aplikovateľný (porovnaj napr. I. ÚS 241/07).*“

rozhodnutím.[132] Núteným vymáhaním možno postihnúť aj exekučné náklady a hotové výdavky bližšie precizované v § 149 daňového poriadku.

4 Správca dane

V kontexte uvedeného a pred samotným pristúpením k priblíženiu daňového exekučného konania je osobitne nutné venovať pozornosť termínu správca dane. Dikcia § 4 ods. 1 daňového poriadku pod pojmom správca dane vníma daňový úrad, colný úrad a obec. Podľa právnej úpravy obsiahnutej v daňovom poriadku platí skutočnosť, že daňové nedoplatky môže vymáhať len správca dane a v prípade, ak je správcom dane daňový úrad alebo colný úrad úkony v rámci daňovej exekúcie títo vykonávajú v mene štátu. *Vice versa*, ak je správcom dane obec, zákonodarca dáva obci fakultatívnu možnosť, aby vymáhanie daňových nedoplatkov zabezpečila aj podľa osobitného predpisu, ktorým je Exekučný poriadok. Inak povedané, kým daňové úrady a colné úrady musia daňové exekučné konanie a jednotlivé úkony v ňom realizované uskutočňovať samy, obec má na výber z dvoch možností, a to: 1) výkon daňového exekučného konania zabezpečí vo vlastnej pôsobnosti alebo 2) daňové exekučné konanie a jednotlivé úkony zverí do pôsobnosti súdneho exekútora. Dôvod, pre ktorý zákonodarca dal obciam uvedenú eventualitu, možno odvodiť od prezumpcie nedostatočnej odbornej spôsobilosti, resp. ťažkostí pri jej zabezpečení zo strany jednotlivých zamestnancov obecných a mestských úradov.

5 Začatie a priebeh daňového exekučného konania

Esenciálnym podkladom pre začatie daňového exekučného konania je exekučný titul, ktorým v zmysle ustanovenia § 89 daňového poriadku môže byť: 1) vykona-

[132] Za iné peňažné plnenia uložené rozhodnutím je potrebné pokladať peňažné plnenia, ktoré netvoria obsahovú zložku pojmu daň vymedzenú v § 2 písm. b) daňového poriadku. *A contrario,* ak by peňažné plnenia vykazovalo znaky dane precizovanej v označenom ustanovení, nemohli by sme hovoriť o inom peňažnom plnení, ale vždy len o peňažnom plnení ako dani, a ak je daň po lehote splatnosti, možno pertraktovať pojem daňový nedoplatok. Príkladom pre iné peňažné plnenie je povinnosť uhradiť náklady vzniknuté správcovi dane v dôsledku nečinnosti alebo nesplnenia zákonných povinností daňovým subjektom alebo inou osobou podľa § 12 ods. 4 daňového poriadku. Ďalším príkladom pre iné peňažné plnenie je prípad spojený s nákladmi vzniknutými v súvislosti s uschovaním a zničením prepadnutej veci podľa dikcie § 43 ods. 3 daňového poriadku. – K tomu pozri KUBINCOVÁ, S. *Daňový poriadok. Komentár.* 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2015, s. 493.

teľné rozhodnutie, ktorým bolo uložené peňažné plnenie; 2) vykonateľný výkaz daňových nedoplatkov; 3) jednotný exekučný titul podľa osobitného predpisu[133] alebo 4) exekučný titul podľa osobitného predpisu.[134] Absencia exekučného titulu by mala za následok nemožnosť začať alebo pokračovať v daňovej exekúcii. V prípade, ak by už počas začatého daňového exekučného konania došlo k zrušeniu exekučného titulu, uvedená skutočnosť zakladá v zmysle dikcie § 96 ods. 1 písm. a) daňového poriadku obligatórny dôvod pre zastavenie daňového exekučného konania.

Pokiaľ ide o jednotlivé exekučné tituly, domnievame sa, že isté problémy aplikačnej praxe môže vykazovať práve výkaz daňových nedoplatkov.[135] Výkaz daňových nedoplatkov okrem iných náležitostí pozostáva totiž aj z údajov o výške daňových nedoplatkov určených podľa právoplatných rozhodnutí v členení podľa jednotlivých druhov daní [§ 89 ods. 2 písm. d) daňového poriadku].[136] V kontexte uvedeného si myslíme, že dochádza k duplicite vyjadrenia exekučného titulu právoplatného rozhodnutia, ktoré môže existovať ako samostatný exekučný titul v zmysle § 89 ods. 1 písm. a) daňového poriadku a súčasne ako exekučný titul nesamostatný, ale inkorporovaný do ďalšieho exekučného titulu, ktorým je výkaz daňových nedoplatkov. Nie je preto zrejmé, ako by sa postupovalo v situácii existencie oboch exekučných titulov, t. j. aj právoplatného a vykonateľného roz-

---

133 Pri použití textácie osobitého predpisu zákonodarca odkazuje na zákon č. 466/2009 Z. z. o medzinárodnej pomoci pri vymáhaní niektorých finančných pohľadávok a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení.

134 Použitím textácie „podľa osobitého predpisu" zákonodarca odkazuje na dikciu § 61 ods. 3 zákona č. 199/2004 Z. z. Colný zákon a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení, a to exekučným titulom, na podklade ktorého možno začať colné exekučné konanie, je vykonateľné rozhodnutie, ktorým boli vymerané alebo uložené colný dlh, pokuty alebo iné platby vymerané a uložené podľa colných predpisov.

135 Podľa právneho názoru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky precizovanom v uznesení sp. zn. 6Sžf/28/2014 z 29. apríla 2015 je výkaz nedoplatkov len administratívnym dokumentom, ktorý zostavuje správca dane, a to z údajov evidencie daní (§ 89 ods. 2 daňového poriadku) a ktorý sa v zmysle právnej úpravy ustanovenej v § 90 ods. 1 v spojení s § 89 ods. 1 písm. b) daňového poriadku stáva exekučným titulom, pričom dňom jeho vykonateľnosti je deň jeho vyhotovenia a daňový dlžník sa neupovedomuje o jeho zostavení ani o jeho vykonateľnosti. (§ 89 ods. 3 daňového poriadku).

136 Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Sžf/80/2015 zo 14. decembra 2016 *„výkaz nedoplatkov je v podstate zoznam daní po lehote ich splatnosti, evidovaných správcom dane ako daňové nedoplatky, pričom spôsob ich vyrubenia v tomto ohľade je irelevantný. Dôležitou skutočnosťou je, že jednotlivé položky, z ktorých môže byť výkaz nedoplatkov zostavený, správca dane ku dňu zostavenia výkazu nedoplatkov eviduje ako nedoplatky, teda dane nezaplatené v lehote splatnosti".*

hodnutia, aj vykonateľného výkazu nedoplatkov, keď by sa mal podľa nás predmet daňového exekučného konania vymáhať na základe oboch exekučných titulov.

Súčasne možno vysloviť ďalšiu pochybnosť nad inkorporáciou právoplatných rozhodnutí do výkazu daňových nedoplatkov. V zmysle zákonnej dikcie § 89 ods. 2 písm. d) daňového poriadku je pre zaradenia rozhodnutia do výkazu daňových nedoplatkov rozhodná len jeho právoplatnosť, keď sa na vykonateľnosť tohto právoplatného rozhodnutia neprihliada. Vzniká tak situácia, keď by daňovník mohol svoju daňovú povinnosť ešte splniť dobrovoľne, a to v lehote splatnosti dane uloženej mu v zmysle vydaného právoplatného rozhodnutia. Uvedené však nebude možné, a to z dôvodu, že dňom vyhotovenia výkazu daňových nedoplatkov nadobúda tento výkaz aj vykonateľnosť. Tým dochádza k predbehnutiu času na plnenie, právoplatné, ale ešte nie vykonateľné rozhodnutie sa stáva razom vykonateľné a z osoby daňovníka sa stane osoba daňového dlžníka, ktorý navyše o zmene svojho statusu nebude ani vedieť, pretože v zmysle ustanovenia § 89 ods. 3 daňového poriadku sa daňový dlžník neupovedomuje ani o zostavení, ani o vykonateľnosti výkazu daňových nedoplatkov.

Na podklade uvedeného vyjadrujeme návrh *de lege ferenda*, ktorý by mal smerovať k lepšej precizácii obsahu výkazu daňových nedoplatkov, spočívajúci buď: 1) vynechaní právoplatných rozhodnutí z výkazu daňových nedoplatkov, alebo 2) stanoviť podmienku, aby súčasťou výkazu boli len rozhodnutia právoplatné a vykonateľné.

Podľa dikcie zákonného ustanovenia § 90 ods. 1 daňového poriadku daňové exekučné konanie začína vydaním rozhodnutia správcu dane o začatí daňového exekučného konania. Dňom vydania tohto rozhodnutia je rozhodnutie právoplatné a nie sú proti nemu prípustné opravné prostriedky. Dňom vydania rozhodnutia o začatí daňového exekučného konania začína daňové exekučné konanie.[137] Uvedená skutočnosť v spojení s dikciou § 85 ods. 2 daňového poriadku spôsobuje prerušenie plynutia premlčacej doby práva na vymáhanie daňového nedoplatku, a to počas celej doby trvania daňového exekučného konania. Pokiaľ ide o doručovanie rozhodnutia,[138] v zmysle zákonnej dikcie daňového poriadku

[137] Rozhodnutie o začatí daňového exekučného konania možno analogicky prirovnať k návrhu na vykonanie exekúcie podľa § 48 Exekučného poriadku, keď exekučné konanie v zmysle dikcie § 50 Exekučného poriadku začína dňom, v ktorom bol návrh na vykonanie exekúcie doručený súdu.

[138] V súvislosti s lehotou na doručenie v správnom a daňovom konaní Najvyšší súd Slovenskej republiky v rozsudku sp. zn. 5Sžf/48/2012 z 15. augusta 2013 judikoval: „*Za zdržiavanie sa v mieste doručenia treba považovať to, že adresát sa spravidla vracia do tohto bytu alebo pracoviska. Pri doručovaní písomnosti v zmysle ustanovenia § 17 ods. 3 zákona o správe daní je zásielka po márnom uplynutí lehoty na uloženie vrátená poštou späť správcovi dane. V zmysle*

možno abstrahovať dve skupiny adresátov, a to v pozitívnom a negatívnom vymedzení. Rozhodnutie o začatí daňového exekučného konania sa nedoručuje: 1) daňovému dlžníkovi, 2) ručiteľovi daňového dlžníka, 3) osobe, u ktorej má daňový dlžník nárok na mzdu alebo plat, alebo niektorý z príjmov uvedených v § 106 ods. 1 daňového poriadku a 4) orgánu Policajného zboru pri exekúcii zadržaním vodičského preukazu. *Vice versa*, rozhodnutie o začatí daňového exekučného konania sa doručuje osobám, na ktoré sa vzťahuje výrok o zákaze nakladať s majetkom dlžníka, a to či už v jeho prospech, alebo na jeho príkaz vrátane zákazu zaťaženia majetku daňového dlžníka záložným právom s výnimkou zriadenia záložného práva zo strany správcu dane. Príkladom môže byť doručenie rozhodnutia o začatí daňového exekučného rozhodnutia banke alebo pobočke zahraničnej banky, ktorá vedie bankový účet daňového dlžníka.

Druhý krok v rámci daňového exekučného konania predstavuje daňová exekučná výzva, ktorú správca dane doručí osobám, na ktoré sa vzťahuje zákaz nakladania s majetkom daňového dlžníka, a to bezodkladne po doručení rozhodnutia o začatí daňového exekučného konania. V zmysle dikcie § 91 ods. 3 daňového poriadku sa daňová exekučná výzva doručuje účastníkom daňového exekučného konania do vlastných rúk. Pre určenie účastníkov[139] daňového exekučného konania je potrebné vychádzať z definície účastníka daňového konania obsiahnutej v ustanovení § 59 ods. 1 daňového poriadku, ktorým je daňový subjekt. Z dôvodu, že sa v rámci daňového exekučného konania vymáha daňový nedoplatok či iné plnenie podľa § 88 ods. 1 daňového poriadku, ktoré sú po lehote splatnosti (s výnimkou exekučných nákladov a hotových výdavkov podľa § 149 daňového poriadku), účastníkom daňového exekučného konania je daňový dlžník. Uvedené

tohto ustanovenia sa zásielka uplynutím 15-teho dňa považuje za doručenú, aj keď sa adresát o uložení nedozvedel. V súvislosti s náhradným doručením – postupom podľa ustanovenia § 17 ods. 3 zákona o správe daní je potrebné poukázať na rozdielnu úložnú lehotu stanovenú v článku 49 poštových podmienok, ktorá je vo všeobecnosti 18-dňová a 15-dňovou úložnou lehotou podľa zákona o správe daní. Podľa názoru najvyššieho súdu správca dane nemôže akceptovať prevzatie písomnosti v lehote podľa poštových podmienok, pretože na účely správy daní platí v prípade náhradného doručovania zásadne lehota stanovená zákonom o správe daní (ako lex specialis), teda 15 dňová lehota."

139 V kontexte vymedzenie účastníka daňového exekučného konania pre zaujímavosť uvádzame časť právnej vety z uznesenia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Sžf/59/2012 z 12. decembra 2012, a to „*zánik živnostenského oprávnenia nezbavuje žalobcu záväzkov, ktoré vznikli z dovtedajšej jeho podnikateľskej činnosti a na jeho postavenie v exekučnom daňovom konaní nemá žiadny vplyv ani skutočnosť, či v exekučnom konaní je označený ako podnikateľ, alebo nepodnikateľ, keďže v jeho prípade ide o totožnú fyzickú osobu. Postavenie žalobcu ako účastníka daňového exekučného konania správca dane pri vymáhaní daňového nedoplatku neposudzuje podľa ustanovení Občianskeho súdneho poriadku, ale postupuje podľa príslušných ustanovení zákona o správe daní a poplatkov č. 511/1992 Zb.*".

potvrdzuje aj textácia daňového poriadku precizovaná v ustanoveniach odsekov 4 a 5 dikcie § 91 daňového poriadku, ktoré upravujú doručovanie daňovej exekučnej výzvy a možnosť daňového dlžníka podať odvolanie voči doručenej výzve, a to u správcu dane v lehote 15 dní od doručenia daňovej exekučnej výzvy.

Pokiaľ ide o procesnú povahu daňovej exekučnej výzvy, Najvyšší súd Slovenskej republiky v uznesení sp. zn. 2 Sžf 5/2009 z 21. júla 2010 vyjadril súhlasné stanovisko s názorom Krajského súdu v Žiline a daňovú exekučnú výzvu vnímajú ako procesné rozhodnutie,[140] ktorým sa upravuje len vedenie exekučného konania a nie je základným rozhodnutím pre daňové exekučné konania. Exekučným titulom a podkladom na vydanie exekučnej výzvy sú právoplatné a vykonateľné platobné výmery alebo iné rozhodnutia, ktorými sa vyrubuje daň, penále a ktoré sa následne po vzniku daňového nedoplatku stávajú základom pre daňové exekučné konanie. Daňová exekučná výzva je rozhodnutie, ktorým správca dane vyzve daňového dlžníka (žalobcu) na úhradu daňového nedoplatku. Z uvedených dôvodov má teda daňová exekučná výzva charakter procesného rozhodnutia, ktoré sa týka len vedenia exekučného konania, ktorým sa vykonáva povinnosť uložená daňovému dlžníkovi.[141]

V súvislosti s daňovou exekučnou výzvou Najvyšší súd Slovenskej republiky v uznesení sp. zn. 5Sžf/86/2011 z 29. februára 2012 judikoval, a to: „*Výzva na zaplatenie daňového nedoplatku v náhradnej lehote má teda už len povahu procesného úkonu a pri jej zaslaní sa vychádza z toho, že jej adresát je už v pozícii daňového dlžníka s presne určenou daňovou (colnou) povinnosťou. Doručením výzvy sa tak adresátove práva a povinnosti nemenia a už vôbec nie zakladajú. Pretože daňová exekučná výzva nerieši a ani neukladá hmotnoprávne povinnosti, ale svojou podstatou je iba upomienkou na zaplatenie daňového nedoplatku, neukladá sa ňou daňová (colná) povinnosť, ale iba sa určuje náhradná doba, v ktorej má povinný splniť už určenú a existujúcu povinnosť, ktorú si nesplnil v riadnej lehote. Nejde tu teda o rozhodnutie o subjektívnych právach chránených verejným právom, a preto podľa názoru súdu exekučná, resp. colná výzva nepodlieha súdnemu prieskumu.*“

V konklúzii uvedeného možno konštatovať, že daňová exekučná výzva je procesným úkonom charakteru upomienky na zaplatenie daňového nedoplat-

---

140 K tomu pozri napríklad aj uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3 Sžf 80/2007 z 24. apríla 2008.

141 Najvyšší súd Slovenskej republiky v uznesení sp. zn. 6Sžf/28/2014 z 29. apríla 2015 okrem iného judikoval, že: „*Daňová exekučná výzva v zmysle citovaných ustanovení Daňového poriadku predstavuje len* ***prvý procesný*** *úkon v rámci daňovej exekúcie. Doručením tejto výzvy nedochádza k zmene práv jej adresáta a tým menej možno tvrdiť, že by ňou dochádzalo k ich zakladaniu.*“

ku,[142] ktorá nepodlieha úplnému súdnemu prieskumu. Najvyšší súd Sloven-

[142] V kontexte snahy o vymedzenie právnej povahy daňovej exekučnej výzvy nám nedá poukázať na uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 452/2012 z 18. októbra 2012, ktorý v právnej vete ustálil právny názor, podľa ktorého „*nedostatok výzvy na zaplatenie daňového nedoplatku nespôsobuje jej neúčinnosť a aj takáto výzva znamená prerušenie lehoty na vymáhanie. Zo spisu totiž vyplýva, že sťažovateľ začal reagovať na úkony správcu dane až po začatí daňového exekučného konania, keď sú už možnosti zákonnej obrany daňového dlžníka značne obmedzené. Treba dať do pozornosti zásadu platnú už v rímskom práve, podľa ktorej ‚práva patria len bdelým' (pozorným, ostražitým, opatrným, starostlivým), teda tým, ktorí sa aktívne zaujímajú o ochranu a výkon svojich práv a ktorí svoje procesné oprávnenia uplatňujú včas a s dostatočnou starostlivosťou a predvídavosťou. V slobodnej spoločnosti je totiž predovšetkým vecou nositeľov práv, aby svoje práva bránili a starali sa o ne, inak ich podcenením či zanedbaním môžu strácať svoje práva majetkové, osobné, satisfakčné a pod. To platí obdobne aj o využívaní zákonných procesných ustanovení vrátane využitia možnosti podania opravných prostriedkov*". ZO SKUTKOVÉ STAVU: „*Sťažovateľov daňový nedoplatok vyplýval z troch exekučných titulov v celkovej výške 241 305,17 €. K vykonaniu posledných úkonov na vyberanie daňového nedoplatku došlo v prípade prvého platobného výmeru v októbri 2004, v prípade druhého výmeru v júli 2004 a napokon v treťom prípade taktiež v júli 2004. Keďže vo všetkých troch prípadoch 31. decembra 2010 uplynulo už šesť rokov od skončenia kalendárneho roka, v ktorom bol sťažovateľ ako daňový dlžník upovedomený o úkone vykonanom na zabezpečenie daňového nedoplatku, právo vybrať daňové nedoplatky vyplývajúce z platobných výmerov sa podľa právneho názoru sťažovateľa* (poznámka autora: daňového dlžníka) *premlčalo. Dňa 1. februára 2011 bol sťažovateľovi doručený list daňového úradu sp. zn. 645/231/6070/11/Skv z 26. januára 2011, v ktorom mu bolo oznámené, že jeho námietka premlčania nebola vznesená dôvodne. Podľa názoru daňového úradu výzvou sp. zn. 645/230/20267/07Sýk z 20. marca 2007 doručenou sťažovateľovi 23. marca 2007 došlo k vykonaniu úkonu smerujúcemu k vybratiu a vymáhaniu predmetného daňového nedoplatku, čím došlo k prerušeniu a následnému opätovnému plynutiu premlčacej doby po ukončení kalendárneho roka, v ktorom bol daňový dlžník o tomto úkone upovedomený. Podľa názoru sťažovateľa však výzvu z 20. marca 2007 nie je možné považovať za úkon vykonaný na vyberanie dane v zmysle § 58a ods. 2 zákona č. 511/1992 Zb. o správne daní v znení účinnom do 31. augusta 2007, lebo táto listina neobsahuje zákonom ustanovenú náležitosť, podľa ktorej daňový subjekt má byť upovedomený o následkoch nezaplatenia alebo neodvedenia dane. Výzva preto nie je správnym aktom v zmysle citovaného ustanovenia a nemohla spôsobiť opätovné začatie plynutia premlčacej doby. Na základe uvedenej argumentácie podal sťažovateľ žalobu, pričom rozsudkom Krajského súdu v Trenčíne č. k. 13 S 21/2011-61 zo 16. augusta 2011 bola žaloba o preskúmanie zákonnosti oznámenia daňového úradu sp. zn. 645/231/6070/11/Skv z 26. novembra 2010 (správne má byť 26. januára 2011, pozn.) zamietnutá. Podľa názoru krajského súdu námietka premlčania nebola vznesená dôvodne. Výzvu z 20. marca 2007 neobsahujúcu poučenie o následkoch nezaplatenia alebo neodvedenia dane bolo možné považovať za úkon na vyberanie, zabezpečenie a vymáhanie daňového nedoplatku. Preto lehota premlčania začala plynúť znovu po skončení kalendárneho roku, v ktorom bol sťažovateľ výzvou z 20. marca 2007 upovedomený na zaplatenie v náhradnej lehote 15 dní. Rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 Sžf 65/2011 z 19. júla 2012 bol rozsudok krajského súdu potvrdený. Podľa názoru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky na absenciu zákonnej náležitosti výzvy z 20. marca 2007 (poučenie o následkoch nezaplatenia alebo neodvedenia dane) by odvolací správny orgán nesporne prihliadol, ak by*

skej republiky v uznesení sp. zn. 6Sžf/80/2015 zo 14. decembra 2016 opätovne ustálil právny názor, podľa ktorého „*daňová exekučná výzva podlieha súdnemu prieskumu zákonnosti len v obmedzenom rozsahu. Jej zákonnosť možno preskúmať iba v rozsahu dôvodov podľa § 91 ods. 5 písm. a) a b) Daňového poriadku, pričom podľa názoru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky ide o také okolnosti, ktoré nastali až po nadobudnutí právoplatnosti exekučného titulu. Opačný výklad by viedol k duplicitnej možnosti súdneho prieskumu zákonnosti exekučného titulu i v štádiu exekučného konania, čo je v rozpore s princípom subsidiarity, ktorý pri prechode do ďalšej úrovne právnej ochrany (§ 247 ods. 2 OSP)*[143] *počíta s vyčerpaním právneho prostriedku nápravy v predchádzajúcom štádiu jeho vymáhateľnosti*".

Tretím krokom vedúcim k daňovej exekúcii v rámci daňového exekučného konania je vydanie daňového exekučného príkazu,[144] ktorý vydá správca dane po márnom uplynutí lehoty na podanie odvolania voči daňovej exekučnej výzve alebo po zastavení odvolacieho konania podľa § 72 ods. 6, alebo po doručení rozhodnutia odvolacieho orgánu správcovi dane, ktorým sa odvolanie zamietlo.

sťažovateľ podal proti výzve námietky, čo sa však nestalo. … Podľa názoru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky absencia upovedomenia daňového subjektu o následkoch nezaplatenia alebo neodvedenia dane vo výzve, ktoré je správca dane vo výzve povinný uviesť, je skutočne vadou, na ktorú by nesporne prihliadol odvolací správny orgán v rámci námietok podaných proti takejto výzve. Sťažovateľ však proti predmetnej výzve námietky nepodal, v dôsledku čoho sa táto stala právoplatnou. V takom prípade, hoci rozhodnutie (v danej veci výzva) nespĺňa všetky zákonom predpísané formálne náležitosti, ak bolo vydané správnym orgánom, ktorý bol na jeho vydanie vecne aj funkčne príslušný, a toto rozhodnutie nadobudlo právoplatnosť, nie je možné na takúto vadu prihliadať, a to ani na námietku, ani ex offo. … Bolo predovšetkým v kompetencii a záujme sťažovateľa podať proti predmetnej výzve námietky a v rámci nich namietať aj absenciu upovedomenia o následkoch nezaplatenia alebo neodvedenia dane.
NÁMIETKA SŤAŽOVATEĽA, KTORÁ NEBOLA VYPOČUTÁ – „*Právny názor vyjadrený všeobecnými súdmi znamená vlastne výrazné oslabenie právnej istoty jednotlivca, pretože podľa takéhoto výkladu akýkoľvek právny úkon vykonaný v rozpore so zákonom by mal právne následky bez ohľadu na nedodržanie zákonných náležitostí.*"

143 K tomu pozri napríklad ustanovenie § 7 písm. a) Správneho súdneho poriadku.

144 K tomu pozri napríklad aj rozsudok Krajského súdu v Prešove sp. zn. 1S/91/2011 z 31. januára 2012: „*K samotnému výkonu daňovej exekúcie dôjde až vydaním daňového exekučného príkazu, ktorý správca dane vydá podľa § 77 ods. 1 zákona č. 511/1992 Zb.* (poznámka autora: V súčasnosti ide o dikciu § 92 ods. 1 daňového poriadku), *t. j. po márnom uplynutí lehoty na podanie odvolania voči daňovej exekučnej výzve, alebo keď správca dane vyhovie odvolaniu čiastočne, alebo keď sa správcovi dane doručí rozhodnutie odvolacieho orgánu, ktorým sa odvolanie zamietlo. Uvedený postup v daňovom exekučnom konaní jednoznačne potvrdzuje, že pred začatím daňového exekučného konania správca dane nemá zákonné oprávnenie na exekvovanie dlžnej sumy. Preúčtovanie preplatku na daňový nedoplatok podľa § 63 zákona č. 511/1992 Zb.* (poznámka autora: V súčasnosti ide o dikciu § 79 daňového poriadku) *nie je daňovou exekúciou.*"

V kontexte uvedených zákonných podmienok, keď správca dane vydá daňový exekučný príkaz, je potrebné doplniť zákonnú absenciu, a to nezaplatenie daňového nedoplatku. V prípade, ak daňový dlžník zaplatí dovtedy nezaplatenú daň, pre ktorú je vedené daňové exekučné konanie, nie je možné v tomto konaní ďalej pokračovať a podľa § 96 ods. 1 písm. f) daňového poriadku dochádza k jeho zastaveniu.

Zjednocujúcim znakom uvedených rozhodnutí, ktoré sa vydávajú v rámci daňového exekučného konania, je uvedenie spôsobu vykonania daňovej exekúcie. Jednotlivé spôsoby vykonávania daňovej exekúcie sú taxatívne vymedzené dikciou § 98 ods. 1 daňového poriadku. V korelácii vymáhania daňových nedoplatkov pozostávajúcich z nedoplatkov na miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady možno prezumovať[145], že medzi najčastejšie spôsoby vykonávania daňovej exekúcie budú patriť: 1) zrážky zo mzdy a z iných príjmov; 2) prikázaním pohľadávky či 3) s účinnosťou od 1. januára 2020 novým spôsobom vykonávania daňovej exekúcie, a to zadržanie vodičského preukazu.

Pokiaľ ide o spôsob výkonu daňovej exekúcie spočívajúci v prikázaní pohľadávky, je potrebné rešpektovať 3 spôsoby prikázania pohľadávky precizované daňovým poriadkom, a to: 1) prikázaním pohľadávky z účtu vedeného u posky-

[145] 1) Mesto Košice v odpovedi na *Žiadosť o poskytnutie informácií* zo 6. januára 2020 označenej ako *Žiadosť o sprístupnenie informácií podľa zákona NR SR č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám – odpoveď* zo 14. januára 2020 uvádza: „*Správca dane Mesto Košice vykonáva daňovú exekúciu zrážkami zo mzdy a z iných príjmov a prikázaním pohľadávky*"; 2) Mesto Trnava na *Žiadosť o poskytnutie informácií* zo 6. januára 2020 v písomnej odpovedi zo 17. januára 2020 uvádza: „*Trnava vymáha v zmysle ustanovení zákona č. 563/2009 Z. z. daňového poriadku § 80 a § 98 ods. 1 písm. a) a b) zrážkami zo mzdy a prikázaním pohľadávky.*"; 3) Mesto Bratislava v odpovedi na *Žiadosť o poskytnutie informácií* zo 7. novembra 2019 označenej ako *Žiadosť o poskytnutie informácie podľa zákona č. 211/2000 Z. z.* z 11. novembra 2019 uvádza: „*Preferovaným spôsobom vymáhania daňových nedoplatkov po zavedení ‚elektronickej daňovej exekúcie' je daňová exekúcia prikázaním pohľadávky z účtu vedeného u poskytovateľa platobných služieb.*"; 4) V kontexte vymáhania daňových nedoplatkov je zaujímavá odpoveď mesta Nitra na *Žiadosť o poskytnutie informácií* zo 6. januára 2020 označená ako *Žiadosť o poskytnutie informácií – odpoveď* zo 14. januára 2020, v ktorej mesto uvádza: „*Spôsob vymáhania DN* (poznámka autora: daňových nedoplatkov) *pred zavedením systému elektronických daňových EX* (poznámka autora: exekúcii): *– doručovanie výziev na úhradu daňových nedoplatkov; – inštitút záložného práva; – podávanie trestných oznámení na daňových dlžníkov pri objeme nedoplatkov nad 2600 eur; – zverejňovanie daňových dlžníkov na webovej stránke mesta, a to podľa stavu k 31. decembru predchádzajúceho roka a to dlžníkov, u ktorých úhrnná výška daňových nedoplatkov presiahla u fyzickej osoby 160 eur a u právnickej osoby sumu 1660 €; – vedenie exekúcií podávaním návrhov súdnym exekútorom listinnou formou.*"

tovateľa platobných služieb; 2) prikázaním iných peňažných pohľadávok a 3) postihnutím iných majetkových práv.

V zmysle § 108 ods. 1 daňového poriadku možno daňovou exekúciou prikázaním pohľadávky z účtu postihnúť peňažné prostriedky na všetkých účtoch daňového dlžníka vedených u poskytovateľa alebo poskytovateľov platobných služieb. Správca dane je súčasne v zmysle daňového poriadku oprávnený postihnúť peňažné prostriedky z účtu vedeného u poskytovateľa platobných služieb, ktorého majiteľom je manžel daňového dlžníka za trvania bezpodielového spoluvlastníctva manželov. Uvedená prezumpcia neplatí, ak manžel daňového dlžníka preukáže, že tieto peňažné prostriedky nepatria do bezpodielového spoluvlastníctva manželov.

V konklúzii uvedeného sa nám však naskytá otázka, ako bude postupovať či už správca dane, alebo aj samotný daňový dlžník, ak pri výkone daňovej exekúcie prikázaním pohľadávky z účtu bude daňový dlžník tvrdiť, že peňažné prostriedky na jeho účte vedeného u poskytovateľa platobných služieb nepatria do jeho vlastníctva, ale sú vlastníctvom tretej osoby. Do úvahy prichádza použitie rôznych dôkazných prostriedkov, ako napr. výpoveď tretej osoby, preukázanie pôvodu peňažných prostriedkov na účte daňového dlžníka či podaním návrhu na vylúčenie majetku z daňovej exekúcie podľa § 88 ods. 10 daňového poriadku. V kontexte premietnutej úvahy je však nutné akcentovať skutočnosť, že pre výkon daňovej exekúcie nie je dôležité samotné vlastníctvo peňažných prostriedkov na účte daňového dlžníka. Krajský súd v Trenčíne v rozsudku sp. zn. 4Co/457/2011 z 21. marca 2013 uviedol právny názor týkajúci sa postavenia majiteľa účtu ako daňového dlžníka, a to: „*Za majiteľa bežného účtu alebo vkladového účtu je treba z pohľadu obchodného zákonníka považovať osobu, pre ktorú peňažný ústav zriadil na základe zmluvy účet. Na základe takejto zmluvy má následne peňažný ústav povinnosť prijať na účet peňažné vklady vykonané majiteľom účtu alebo vklady vykonané v prospech tohto účtu bez ohľadu na to, kto je majiteľom peňažných prostriedkov, ktoré sa na účet ukladajú. Aj keď zákon hovorí o majiteľovi účtu (vkladu), v skutočnosti nejde o vlastníctvo. Peniaze sú totiž nesporne zastupiteľnými vecami, a preto ani zostatok na účte alebo na vkladovom účte nie je vecou patriacou tzv. majiteľovi účtu. Tento zostatok predstavuje len nárok osoby, pre ktorú sa účet vedie, na vyplatenie sumy aktívneho zostatku. Vzhľadom k tomu, že výkon rozhodnutia prikázaním pohľadávky z účtu sa týka pohľadávky, ktorú má majiteľ účtu na základe zmluvy o účte voči peňažnému ústavu, je celkom nerozhodné, koho boli peňažné prostriedky, ktoré boli na účet vložené. Predmetom výkonu rozhodnutia prikázaním pohľadávky z účtu v peňažnom ústave nie je vec (ani iný majetok), ale nárok majiteľa účtu na výplatu peňažných prostriedkov z účtu (pohľadávka*

z účtu). Pohľadávkou účtu v banke treba rozumieť pohľadávku povinného voči banke vyplývajúcu zo zmluvy o bežnom účte alebo zo zmluvy o vkladovom účte."[146]

Ak správca dane určí ako vhodný spôsob výkonu daňovej exekúcie prikázaním pohľadávky z účtu daňového dlžníka vedeného u poskytovateľa platobných služieb, správca dane doručí do vlastných rúk poskytovateľom platobných služieb rozhodnutie o začatí daňového exekučného konania. V korelácii § 90 ods. 2 písm. g) daňového poriadku a § 108 ods. 5 daňového poriadku správca dane prikáže poskytovateľom platobných služieb, aby po doručení rozhodnutia zablokovali na účte daňového dlžníka peňažné prostriedky, a to až do výšky daňového nedoplatku a aj za situácie, ak peňažné prostriedky prichádzajú na účet daňového dlžníka postupne. Na základe príkazu daňového dlžníka poskytovatelia platobných služieb zo zablokovaných peňažných prostriedkov poukážu na účet správcu dane, ktorý je uvedený v rozhodnutí o začatí daňového exekučného konania, peňažné prostriedky vo výške vymáhaného daňového nedoplatku alebo jeho časti. Výkon daňovej exekúcie prikázaním pohľadávky z účtu vedeného u poskytovateľa platobných služieb sa tak realizuje odpísaním pohľadávky z účtu daňového dlžníka vedeného u poskytovateľa platobných služieb a jej poukázaním na účet správcu dane, ktorý je určený v daňovom exekučnom príkaze. Ak odpísaná suma nepostačuje na pokrytie vymáhaného daňového nedoplatku, poskytovateľ platobných služieb je povinný poukazovať peňažné prostriedky z účtu daňového dlžníka, a to aj postupne, až do výšky vymáhaného daňového nedoplatku.

V prípade, ak poskytovateľ platobných služieb po doručení rozhodnutia o začatí daňového exekučného konania použije alebo umožní daňovému dlžníkovi alebo osobám, ktoré majú dispozičné právo k účtu, použitie peňažných prostriedkov na účte do výšky daňového nedoplatku, a tým zmarí výkon daňovej exekúcie, stáva sa dlžníkom správcu dane. Správca dane je oprávnený vymáhať od poskytovateľov platobných služieb peňažné prostriedky, ktoré z tohto dôvodu neboli poukázané na jeho účet spôsobom uvedeným v tomto zákone.

6 Daňová elektronická exekúcia

V kontexte našej snahy o priblíženie inštitútu, ktorý s istou mierou právnej abstrakcie možno označiť ako daňovú elektronickú exekúciu, musíme primárne vychádzať z dikcie § 108 ods. 9 daňového poriadku. Označené ustanovenie da-

[146] K tomu pozri rozhodnutia z judikatúry Najvyššieho súdu Českej republiky, a to rozsudok sp. zn. 33 Cdo 912/2006 z 25. mája 2008 a rozsudok sp. zn. 20 Cdo 1411/2011 z 31. októbra 2012.

ňového poriadku pertraktuje, že pri daňovej exekúcii[147] prikázaním pohľadávky z účtu vedeného u poskytovateľa platobných služieb, ktorým je banka alebo pobočka zahraničnej banky, sa za doručenie do vlastných rúk považuje aj doručenie písomností elektronickými prostriedkami za podmienok uvedených v dohode uzatvorenej medzi bankou, pobočkou zahraničnej banky alebo záujmovým združením bánk a pobočiek zahraničných bánk a finančným riaditeľstvom alebo správcom dane, ktorým je okrem iných aj obec,[148] podľa osobitného predpisu; kedy tento spôsob doručenia sa uplatní prednostne. Osobitný predpis, na ktorý zákonodarca v textácii uvedeného paragrafového znenia odkazuje, je zákon č. 483/2001 Z. z. o bankách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení (ďalej v texte aj len ako „*Zákon o bankách*"), *in concreto* § 90 ods. 3 zákona o bankách.

V zmysle zákonného splnomocnenia obsiahnutého v § 90 ods. 3 zákona o bankách môže dohodu o elektronickej komunikácii automatizovaným spôsobom prostredníctvom osobitného informačného systému[149] uzatvoriť za banky a pobočky zahraničných bánk aj záujmové združenie bánk a pobočiek zahraničných bánk, ktorým je v podmienkach Slovenskej republiky Slovenská banková asociácia. Rovnaká premisa zákonného splnomocnenia pre uzatvorenie predmetnej dohody sa vzťahuje aj na obce, za ktoré môže konať profesijná samosprávna komora. Cieľom osobitného informačného systému je zrýchliť výmenu informácií

147 K tomu pozri napríklad aj ŠTRKOLEC, M. *Zabezpečovacie inštitúty pri správe daní*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2017, s. 8. ISBN 978-80-8152-537-7.

148 Postavenie obce ako správcu dane je bližšie precizované v ustanovení § 4 ods. 1 daňového poriadku, keď v spojení so znením zákona o miestnych daniach možno rezultovať, že obec je správcom dane práve na úseku miestnych daní a miestneho poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady.

149 Z odpovede od spoločnosti CRIF – Slovak Credit Bureau, s. r. o. z 11. marca 2020 na žiadosť o poskytnutie informácií, ktorá prevádzkuje osobitý systém elektronickej komunikácie vyplýva, že: „*Vzor formulára určený pre Žiadosť, Informáciu – odpoveď, ako aj všetky typy Príkazov sú súčasťou Príloh 1, 2 danej Zmluvy s konkrétnym subjektom.* (poznámka autora: ide o zmluvu o spolupráci medzi stranami, ktoré sú zapojené do systému elektronickej komunikácie a ktorej obsah je priblížený ďalej v tejto práci.). *Tento formulár obsahuje povinné, nepovinné polia, dĺžku ich znakov, charakter znakov, ako aj vysvetľujúcu poznámku. Formulár sa podáva (odosielateľ posiela) prostredníctvom systému daného subjektu. Formulár v stanovenej dátovej štruktúre sa v podobe správy zašifruje, podpíše certifikátom a odošle sa do IT riešenia (Systému) Elektronickej komunikácie – teda osobitného informačného systému, kde sa následne doručí na dátový uzol konkrétneho adresáta.*"

o vybraných subjektoch, primárne o (daňových) dlžníkoch, pri zachovaní požiadaviek na plynulú, spoľahlivú a bezpečnú[150] výmenu informácií.

Znenie uzavretej dohody o elektronickej komunikácii je povinné záujmové združenie bánk a pobočiek zahraničných bánk bezodkladne poskytnúť každej banke a pobočke zahraničnej banky. Ak je dohoda o elektronickej komunikácii uzatvorená medzi profesijnou samosprávnou komorou združujúcou orgány verejnej moci a záujmovým združením bánk a pobočiek zahraničných bánk, postup podľa dohody sú povinné uplatňovať všetky banky a pobočky zahraničných bánk, pričom požiadavky na plynulú, spoľahlivú a bezpečnú výmenu informácií sú povinné spoločne a nerozdielne zabezpečiť profesijná samosprávna komora a záujmové združenie bánk a pobočiek zahraničných bánk.

Súčasťou dohody o elektronickej komunikácii je aj dohoda o formulári elektronického podania alebo elektronického úradného dokumentu. Formulár je záväzný aj vtedy, ak sa elektronické podanie alebo elektronický úradný dokument nepodáva prostredníctvom dohodnutej elektronickej komunikácie prostredníctvom osobitného informačného systému automatizovaným spôsobom.

---

150 V súvislosti so zabezpečením bezpečnosti údajov je potrebné akcentovať aj nevyhnutnosť ochrany bankového tajomstva, ktorého predmetom sú všetky informácie a doklady o záležitostiach týkajúcich sa klienta banky alebo klienta pobočky zahraničnej banky, ktoré nie sú verejne prístupné, najmä informácie o obchodoch, stavoch na účtoch a stavoch vkladov. V zmysle zákonného imperatívu obsiahnutého v dikcii § 91 zákona o bankách sa môžu informácie a doklady tvoriace bankové tajomstvo poskytnúť tretím osobám len s predchádzajúcim písomným súhlasom dotknutého klienta alebo na jeho písomný pokyn, a to výlučne na účely a za ďalších podmienok uvedených v tomto súhlase alebo pokyne. Súhlas klienta sa nevyžaduje v prípade, ak o predmetné informácie či doklady písomne požiadajú niektorý zo správcov dane alebo Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky (ďalej v texte aj len ako „*Finančné riaditeľstvo SR*“ alebo aj len ako „*FR SR*“). V prípade, že oprávnené subjekty písomne požiadajú o sprístupnenie údajov tvoriacich bankové tajomstvo, je nutné akcentovať, že sprístupnené údaje musia byť len v rozsahu nevyhnutnom na výkon správy daní a colného dohľadu vrátane vymáhania daňového nedoplatku v daňovom exekučnom konaní alebo vymáhania colného dlhu, pokút a iných platieb vymeraných a uložených podľa colných predpisov v colnom exekučnom konaní. Obdobne postupujú banky a pobočky zahraničných bánk aj v prípade písomnej žiadosti súdneho exekútora povereného vykonaním exekúcie či žiadosti Slovenskej komory exekútorov. K tomu pozri napríklad aj rozsudok Krajského súdu v Trnave sp. zn. 11Co/142/2018 z 2. apríla 2019: „*K odvolateľovej argumentácii ohľadne jeho námietky, že § 92 ods. 8 zákona o bankách upravuje výnimky z bankového tajomstva a nie podmienky pre platné postúpenie pohľadávky, odvolací súd udáva, že aj keď je uvedené ustanovenie § 92 systematicky zaradené do štrnástej časti právneho predpisu s názvom ‚Bankové tajomstvo', nemožno len na základe tohto zaradenia bez ďalšieho usudzovať, že zákonodarca pri úprave postúpenia pohľadávky bankou na nebankový subjekt mal riešiť výlučne len otázku ne/porušenia bankového tajomstva. Pokiaľ by bolo uvedené cieľom, nič by nebránilo tomu, aby to v znení zákona výslovne uviedol.*“

Podľa informácií dostupných na internetovej stránke Slovenskej bankovej asociácie, ako splnomocneného subjektu pre uzatváranie dohody o elektronickej komunikácii automatizovaným spôsobom, Slovenská banková asociácia uzatvára zmluvy o spolupráci a technickej podpore[151] upravujúcich vzájomné práva a povinnosti zmluvných strán pri elektronickej komunikácii, a to v rámci projektu osobitného informačného systému pre elektronickú komunikáciu.

7 Kreovanie systému elektronickej komunikácie

Ako sme už pertraktovali, imanentným cieľom elektronickej komunikácie medzi bankami na strane jednej a Slovenskou komorou exekútorov, Finančným riaditeľstvom SR, Notárskou komorou Slovenskej republiky,[152] Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky,[153] Sociálnou poisťovňou a municipalitami[154] na strane druhej bolo najmä zrýchliť, zefektívniť,[155] štandardizovať a automatizovať procesy súvisiace s výkonom exekúcie v bankách a štátnych, resp. vybraných subjektoch.[156, 157]

Predmetom[158] výmeny informácií je poskytovanie súčinnosti bánk v oblasti zákonom predpokladaných údajov, ktoré sú predmetom bankového tajomstva,

---

151 Z dostupných informácii vyplýva skutočnosť, že Slovenská banková asociácia uzatvorila predmetný typ zmluvy so Slovenskou komorou exekútorov, Notárskou komorou SR, Sociálnou poisťovňou, Finančným riaditeľstvom SR a Ministerstvom spravodlivosti SR. Postupne dochádza k uzatváraniu predmetných zmlúv aj s jednotlivými obcami.

152 Primárne vo veciach dedičského konania.

153 Súdy a Justičná pokladnica.

154 Municipalitami sa rozumejú obce a mestá.

155 Zo stanoviska Slovenskej bankovej asociácie vyplýva skutočnosť, že „*prostredníctvom projektu elektronickej komunikácie je realizovaných ročne 25 miliónov správ. Elektronická komunikácia skrátila v priemere lehotu potrebnú na získanie relevantných údajov o dlžníkovi z 15 dní na 24 hodín*“. – K tomu pozri Slovenská banková asociácia, Elektronická komunikácia [online], [cit. 2020-02-20]. Dostupné na: https://www.sbaonline.sk/sk/projekty/elektronicka-komunikacia

156 Pojem subjekt je v kontexte uvedeného nutné vykladať vo význame zmluvnej strany dohody o elektronickej komunikácii.

157 Ide o odpoveď spoločnosti CRIF – Slovak Credit Bureau, s. r. o. z 11. marca 2020 na žiadosť o poskytnutie informácie.

158 „*Využívaním tejto štruktúrovanej elektronickej komunikácie získavajú subjekty najmä: 1) prístup k informáciám o bankových účtoch svojich dlžníkov vo veľmi krátkom čase; 2) možnosť elektronickej blokácie výšky pohľadávky po splatnosti; 3) prevod prostriedkov z účtu dlžníka vo veci daného exekučného konania; 4) možnosť získať ďalšie relevantné informácie k povinnej*

voči oprávneným subjektom. Postupným vývojom systému elektronickej komunikácie[159] sa predmetom automatizovanej výmeny informácií stali aj konkrétne príkazy, prostredníctvom ktorých sa realizuje nútený výkon rozhodnutí, a teda aj daňové exekučné konanie. Osobitná elektronická komunikácia je na druhej strane povinná pre všetky banky poskytujúce dotknuté služby bez ohľadu na ich členstvo v Slovenskej bankovej asociácii.

Na podklade odpovede spoločnosti CRIF – Slovak Credit Bureau, s. r. o. z 11. marca 2020 na žiadosť o poskytnutie informácie možno začiatky kreovania projektu elektronickej komunikácie datovať do roku 2008, keď sa definoval pro-

osobe formou zaslanej otázky v žiadosti; 5) výrazne skrátiť čas vymáhania dlžných súm, a tým výrazne zvýšiť jeho efektivitu; 6) zjednodušenie procesu vymáhania; 7)šetrenie finančných prostriedkov – ako nákladov exekúcie pre daný subjekt i pre dlžníka; 8) automatizované spracovanie žiadostí a príkazov zaslaných v definovanej štruktúre povinných polí; 9) žiadosti adresované celej skupine bánk, jednotlivej banke; 10) príkazy adresované na konkrétnu banku; 11) automatické overenie údajov o povinnej osobe v systémoch bánk; 12) individuálne odpovede bánk sú doručované prostredníctvom Systému (IT riešenia); 13) možnosť realizovať aj opakované/periodické preverovanie osôb; 14) možnosť zapojenia plnej automatizácie procesov v rámci interných možností subjektov."– Odpoveď spoločnosti CRIF – Slovak Credit Bureau, s. r. o. z 11. marca 2020 na žiadosť o poskytnutie informácie.

159 Pokiaľ ide o elektronickú komunikáciu v najširšej právnej rovine, ako aj v rovine subjektov povinných komunikovať podľa daňového poriadku (§ 14) s finančnou správou elektronicky, sa nám prirodzene naskytá otázka, či je používanie systému elektronickej komunikácie viazané na známy spôsobom tzv. „e-komunikovania", či už prostredníctvom ústredného portálu verejnej správy (www.slovensko.sk), alebo v kontexte správy daní, prostredníctvom portálu finančnej správy (www.financnasprava.sk) s prihliadnutím na osobitný právny predpis, ktorým je zákon č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente) v platnom znení (ďalej v texte len ako „*zákon o e-Governmente*"). Podľa stanoviska Slovenskej bankovej asociácie bol systém osobitnej elektronickej komunikácie vyňatý z povinných, štátom zriadených elektronických schránok. Na podklade uvedeného preto nie je možné systém elektronickej komunikácie medzi bankami a inými oprávnenými subjektmi, ako napríklad orgánmi finančnej správy (§ 2 ods. 2 zákona č. 35/2019 Z. z. o finančnej správe a o zmene a doplnení niektorých zákonov) a obcami stotožňovať so systémom komunikácie podľa zákona o e-Governmente. Z doplňujúcej odpovede spoločnosti CRIF – Slovak Credit Bureau, s. r. o. z 12. marca 2020 na žiadosť o poskytnutie informácie okrem iného vyplýva: „*Nakoľko osobitný informačný systém poskytovaný našou spoločnosťou sa používa nielen na súčinnosti, ale aj na príkazy, ide o systém upravený v § 90 ods. 3 Zákona o bankách. Je poskytovaný na základe dohody o elektronickej komunikácii automatizovaným spôsobom, pričom postup podľa dohody sú povinné uplatňovať všetky banky a pobočky zahraničných bánk. Zároveň zmluvné strany v zmluve vyhlasujú, že budú používať výlučne systém podľa zmluvy. V minulosti, keď ešte nebola úprava § 90 ods. 3 sa ale len na súčinnosti používala úprava § 91 ods. 5 Zákona o bankách. Podľa našich informácií je naša spoločnosť výhradným dodávateľom tohto systému pre banky a nevieme o tom, že by takýto systém poskytovala iná spoločnosť. Samozrejme, v prípade, ak by zmluva podpísaná nebola, je možné doručovať aj prostredníctvom dátových schránok.*"

jektový zámer a očakávania prínosu z danej elektronizácie. Vzhľadom na to, že vtedy platné právne predpisy na území Slovenskej republiky neumožňovali subjektom takúto formu elektronického zasielania dokumentov pre výkon exekúcie, projekt sa v počiatkoch realizoval len na dobrovoľnej báze. V roku 2010 sa realizovala dohoda medzi vybranými bankami a súdnymi exekútormi a v decembri nasledujúceho roku sa spustila pilotná prevádzka s dvomi vybranými bankami a tromi súdnymi exekútormi, ktorí do týchto bánk, elektronicky prostredníctvom IT riešenia (elektronického systému), ktoré vyvinula spoločnosť CRIF – Slovak Credit Bureau, s. r. o., posielali tzv. Žiadosti o poskytnutie súčinnosti, a to najmä na preverenie existencie účtu povinnej osoby pre výkon exekúcie súdnym exekútorom. Súdny exekútor si taktiež mohol preveriť formou zaslanej žiadosti zostatky na bežnom a vkladovom účte povinnej osoby, resp. účte stavebného sporenia. Nemohol si však preveriť konečný zostatok sumy na vkladnej knižke povinnej osoby. Pokiaľ ide o formát žiadostí, tieto mali osobitú štruktúrovanú formu. V danom čase bolo možno posielať elektronicky tri typy žiadostí, a to: 1) jednoduchú žiadosť (či povinná osoba má alebo nemá účet v banke), 2) rozšírenú žiadosť (existencia účtu povinnej osoby a zároveň zostatky na účtoch – účtovný, disponibilný alebo výšku rezervácií a blokácií) a 3) inú žiadosť (možnosť dodatočnej otázky k povinnej osobe).

Popisovaný spôsob komunikácie bol realizovaný na dobrovoľnej báze zmluvných strán a išlo o tzv. 1. fázu projektu. Počas prvej fázy nebolo možné posielať elektronicky do bánk príkazy na blokovanie a odblokovanie účtov povinných osôb. Bolo na rozhodnutí každej banky a súdneho exekútora, či bude využívať tento spôsob komunikácie alebo či bude využívať len papierovú formu komunikácie. V prípade, že sa súdny exekútor alebo banka zapojili do tohto projektu, posielali sa len žiadosti a odpovede na tieto žiadosti. Príkazy sa stále realizovali papierovou formou. Ostrá forma prevádzky 1. fázy projektu sa začala v januári 2012, pričom sa postupne stále na dobrovoľnej báze pripájali ďalšie banky a ďalší súdni exekútori. Právnym základom zapojenia sa do projektu elektronickej komunikácie bolo podpísanie prehlásenia o pristúpení k Rámcovej zmluve o spolupráci a technickej podpore. V roku 2013 sa pre tento druh komunikácie rozhodlo aj Finančné riaditeľstvo SR. Pre všetky banky a súdnych exekútorov stále platilo, že ide výlučne o dobrovoľný vstup, či už pre komunikáciu so súdnymi exekútormi, alebo s Finančným riaditeľstvom SR, aj vzhľadom na to, že tento spôsob komunikácie nebol daný zákonom.[160]

[160] Odpoveď spoločnosti CRIF – Slovak Credit Bureau, s. r. o. z 11. marca 2020 na žiadosť o poskytnutie informácií.

Po zmene zákona o bankách v roku 2016 a Exekučného poriadku boli povinné všetky banky a všetci súdni exekútori komunikovať výlučne prostredníctvom tohto osobitného automatizovaného elektronického systému. Od 1. augusta 2016 sa tak museli zapojiť všetky banky, ktoré ponúkali bežné účty, účty stavebného sporenia a vkladové účty, ako aj všetci súdni exekútori. Zároveň sa od tohto dátumu plne elektronizoval exekučný proces medzi bankami a súdnymi exekútormi, čo znamená, že sa preverovali povinné osoby formou zaslania žiadosti o zistenie stavu na účte a následne v prípade pozitívnej odpovede sa elektronicky v štruktúrovanej forme posielali jednotlivé typy príkazov. Bola podpísaná Zmluva o spolupráci a technickej podpore medzi Slovenskou komorou exekútorov, spoločnosťou CRIF — Slovak Credit Bureau, s. r. o. a Slovenskou bankovou asociáciou, ktorá definovala všetky práva a povinnosti všetkých zmluvných strán, štruktúru dát pre posielanie žiadostí a príkazov, pre ktoré platili a platia odlišné formy formulárov. Podpisom tejto zmluvy sa začala tzv. 2. finálna fáza projektu elektronickej komunikácie. Súdni exekútori, ktorí boli zapojení aj do 1. fázy plynulo prešli do 2. fázy projektu. Od 2. fázy boli súdni exekútori zastupovaní už len Slovenskou komorou exekútorov, t. j. nepodpisoval každý exekútor zvlášť zmluvu alebo prehlásenie o pripojení. Taktiež aj banky boli zastupované Slovenskou bankovou asociáciou. V 2. fáze sa posielali už len rozšírené žiadosti, iné žiadosti a príkazy, a to z dôvodu, že význam zasielania jednoduchej žiadosti pominul. Zmena právnej úpravy mala súčasne za následok vylúčenie povinnosti, aby tieto subjekty komunikovali medzi sebou prostredníctvom dátových schránok Ústredného portálu verejnej správy.[161]

Následne sa v roku 2017 pripojila do elektronickej komunikácie aj Notárska komora Slovenskej republiky. V roku 2018 sa do projektu zapojilo Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky a v rámci neho najskôr justičná pokladnica a neskôr aj súdy. Všetky tieto subjekty boli povinné s bankami komunikovať vo veci výkonu exekučného konania výlučne prostredníctvom vytvoreného systému, t. j. posielanie žiadosti a príkazov výlučne v štruktúrovanej forme a elektronicky prostredníctvom IT riešenia navrhnutého spoločnosťou CRIF — Slovak Credit Bureau, s. r. o. Rovnako v roku 2018 sa elektronická komunikácia v plnej miere zaviedla aj v rámci Finančného riaditeľstva SR, čo znamenalo naplnenie 2. fázy projektu pre Finančné riaditeľstvo SR. Prostredníctvom systému elektronickej komunikácie boli s bankami povinné komunikovať všetky daňové a colné úrady, ako aj Kriminálny úrad finančnej správy.[162]

---

[161] Odpoveď spoločnosti CRIF – Slovak Credit Bureau, s. r. o. z 11. marca 2020 na žiadosť o poskytnutie informácií.

[162] Odpoveď spoločnosti CRIF – Slovak Credit Bureau, s. r. o. z 11. marca 2020 na žiadosť o poskytnutie informácií.

V konklúzii uvedeného a v spojení so vznikom elektronického systému je možné odkázať na údaje Slovenskej bankovej asociácie uvádzajúcej nasledujúce: „*Osobitná elektronická komunikácia všetkých bánk so súdnymi exekútormi v časti súčinností aj príkazov bola spustená od 1. augusta 2016. Projekt bol začatý so súdnymi exekútormi z dôvodu najväčšej záťaže bánk týmito subjektmi. Riešenie použité so súdnymi exekútormi zahŕňa z hľadiska obsahu najširšie využitie jednotlivých čiastočných krokov a úkonov v súvislosti s výkonom rozhodnutia. Osobitná elektronická komunikácia všetkých bánk s notármi v časti súčinností bola spustená od 1. júla 2017. Osobitná elektronická komunikácia všetkých bánk so Sociálnou poisťovňou v časti súčinností aj príkazov bola spustená od 1. júla 2017. Osobitná elektronická komunikácia všetkých bánk s Ministerstvom spravodlivosti SR v časti súčinností aj príkazov bola spustená od 1. júna 2018. Osobitná elektronická komunikácia všetkých bánk s Finančným riaditeľstvom SR v časti súčinností aj príkazov bola spustená od 1. augusta 2018.*“[163] Na podklade uvedeného je nutné rezultovať, že vytvorenie elektronického systému sa neobmedzuje len na banky a správcov daní, ale pôsobí maximalizačne.

V auguste 2019 Slovenská banková asociácia spustila prevádzku elektronickej komunikácie bánk so samosprávami. Ako prvé sa do tzv. prvotnej fázy zapojili mestá Bratislava a Nové Zámky. Od 1. októbra 2019 s bankami elektronicky komunikujú aj mestá Liptovský Mikuláš, Dunajská Streda a Trebišov. Právnym základom bola opäť Zmluva o spolupráci a technickej podpore uzatvorená medzi Slovenskou bankovou asociáciou, spoločnosťou CRIF – Slovak Credit Bureau, s. r. o. a konkrétnou obcou.

8 Spôsob fungovania elektronickej komunikácie

Pokiaľ ide o samotný spôsob fungovania elektronickej komunikácie je v zmysle stanoviska Slovenskej bankovej asociácie možné uvedený systém popísať ako automatizované vymieňanie si strojovo čitateľných údajov predpokladaných zákonom, ktorého rýchlosť je daná práve automatizáciou procesov už na úrovni samotných bánk a ich pobočiek, čo celý systém ešte viac zefektívňuje. Súčasne automatizácia procesov znižuje náklady bankového sektora na poskytovanie informácií o svojich klientoch subjektom, ktoré o sprístupnenie informácií požiadajú, ako sú napríklad správcovia daní či Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky.

[163] K tomu pozri Slovenská banková asociácia, Elektronická komunikácia [online], [cit. 2020-02-20]. Dostupné na: https://www.sbaonline.sk/sk/projekty/elektronicka-komunikacia

Bližší opis fungovania osobitného systému elektronickej komunikácie nachádzame v jednotlivých zmluvách, ktoré boli uzatvorené medzi bankami, spoločnosťou CRIF – Slovak Credit Bureau, s. r. o. a napríklad Finančným riaditeľstvom Slovenskej republiky či obcami. Ako príklad možno odkázať na *Zmluvu o spolupráci a technickej podpore uzatvorenej medzi Slovenskou bankovou asociáciou, spoločnosťou CRIF – Slovak Credit Bureau, s. r. o. a mestom Poprad* z 23. októbra 2019 (ďalej v texte len ako „*Zmluva*").[164] Uvedený systém elektronickej komunikácie funguje na princípe odoslania žiadosti,[165] ktorú či už daňový úrad, alebo colný úrad alebo Kriminálny úrad finančnej správy, resp. v našom prípade obec (mesto Poprad) odošle na svoj Web portál,[166] pričom v odoslanej žiadosti uvedie, ktorým bankám sa má takáto žiadosť doručiť. Spoločnosti CRIF – Slovak Credit Bureau, s. r. o. okamžite po doručení žiadosti na Web portál obce zapojenej do popisovaného systému zabezpečí odoslanie potvrdenia o doručení žiadosti na jej Web portál, resp. tzv. chybové hlásenie. Podľa textácie Zmluvy, doručenie

---

164 Zmluvy medzi jednotlivými subjektmi, ktoré sú zapojené do systému elektronickej komunikácie sú štandardizované zmluvy, ktoré sú z hľadiska svojho obsahu takmer rovnaké.

165 Žiadosť zasiela subjekt dopytu (daňový úrad, colný úrad, Finančné riaditeľstvo, Kriminálny úrad finančnej správy, obec, ktoré sú v zmysle pojmoslovia použitého v Zmluve nazývané ako Objednávateľ) prostredníctvom vytvoreného programu softvéru, pričom žiadosť je možné zaslať v pracovných dňoch od 8.00 hod. do 16.00 hod. Ak objednávateľ, ako subjekt dopytu, v našom prípade obec ako správca dane, odošle na svoj Web portál (ide o určité technické riešenie – systém vo vlastníctve spoločnosti CRIF – Slovak Credit Bureau, s. r. o.) žiadosti do 16.00 hod. príslušného pracovného dňa, tieto spoločnosť CRIF – Slovak Credit Bureau, s. r. o. doručí na dátový uzol bánk do 16.15 hod. toho istého pracovného dňa, pričom banka je povinná spracovať tieto žiadosti v čo najkratšej lehote, spravidla do jedného pracovného dňa, maximálne však do 2 pracovných dní, ak sa žiadosť týka tuzemských fyzických osôb, fyzických osôb podnikateľov a právnických osôb. V prípade, ak sa v žiadosti subjekt dopytu dopytuje voči zahraničným fyzickým a právnickým osobám, banka je povinná poskytnúť informáciu najneskôr do 5 pracovných dní. Lehota na vybavenie žiadosti o poskytnutie informácie neplynie v prípade nedostupnosti (poruche) systému elektronickej komunikácie. Na podklade uvedeného, osobitne v súvislosti s časom pre doručenie, vyslovujeme kritický názor a domnievame sa, že pokiaľ sa vytvára určitý systém elektronickej komunikácie, tento má fungovať plne automaticky, čo implikuje záver o tom, že žiadosti, ako aj príkazy by malo byť možné posielať počas celého dňa a nielen počas vymedzeného a pomerne krátkeho časového úseku. Definovaný časový úsek prezumuje stav dostupnosti elektronického systému komunikácie len počas pracovných hodín. Ak však má byť systém rýchly a efektívny, má podľa nás fungovať 24 hodín denne s tým, že spätná informácia má byť prístupná do niekoľkých minút. Napriek nášmu názoru treba však vytvorenie elektronického systému vnímať vysoko pozitívne.

166 Web portál je technické riešenie vo vlastníctve spoločnosti CRIF – Slovak Credit Bureau, s. r. o. tvoriace súčasť IT riešenia, ktorého opis je bližšie uvedený v prílohe č. 3 Zmluvy a ktorý je na základe údajov zo Zmluvy opísaný aj nižšie v tejto práci. – K tomu pozri poznámku pod čiarou č. 165.

žiadosti na Web portál obce neznamená doručenie na dátový uzol bánk.[167] Spoločnosť CRIF – Slovak Credit Bureau, s. r. o. po doručení žiadosti na Web portál obce zabezpečí doručenie (preposlanie) žiadosti do dátového uzla bánk, ktoré sú zapojené do osobitného elektronického systému komunikácie. Žiadosť musí byť zaslaná v predpísanom formáte, v opačnom prípade nie je možné, aby spoločnosť CRIF – Slovak Credit Bureau, s. r. o. zabezpečila jej odoslanie na dátový uzol bánk a subjektu, ktorý odoslal nesprávnu žiadosť, zašle hlásenie o chybnej žiadosti. V konklúzii uvedeného je potrebné osobitne akcentovať skutočnosť, že spoločnosť CRIF – Slovak Credit Bureau, s. r. o. plní len funkciu sprostredkovateľa,[168] ktorý preposiela žiadosť zo strany subjektu dopytu bankám a odpovede bánk subjektu dopytu, v našom prípade obci, ale môže ísť aj o Finančné riaditeľstvo SR, daňový úrad, colný úrad, exekútora, a to v závislosti od skutočnosti, kto ako subjekt odoslal žiadosť na svoj Web portál.[169]

---

167 Dátový uzol je technické riešenie vo vlastníctve spoločnosti CRIF – Slovak Credit Bureau, s. r. o. tvoriace súčasť IT riešenia, ktorého opis je bližšie uvedený v prílohe č. 3 Zmluvy. – K tomu pozri poznámku pod čiarou č. 165.

168 K uvedenému rezultátu nás vedie ustanovenie 4.3 Zmluvy, a to: „*CRIF SK v žiadnom prípade nezodpovedá za správnosť, úplnosť a presnosť údajov obsiahnutých v Žiadostiach odosielaných na Web portál Objednávateľa zo strany Objednávateľa a obsiahnutých v Informáciách odosielaných zo strany Banky na Dátový uzol Bánk a z Dátového uzla Bánk odosielaných zo strany CRIF SK na Web portál Objednávateľa, kde budú sprístupnené Objednávateľovi prostredníctvom Softvéru (aplikácie) v zmysle Prílohy č. 3 tejto Zmluvy.*“

169 Spôsobom fungovania systému elektronickej komunikácie po technickej stránke lepšie prezentuje tzv. architektúra IT riešenia, ako príloha č. 3 Zmluvy, a to... Z dôvodu rozdielneho spôsobu pripojenia je IT riešenie pre elektronickú komunikáciu medzi Objednávateľom (poznámka autora: v zmysle textácie Zmluvy sa používajú pojmy ako municipality alebo obec) a bankami logicky aj fyzicky rozdelené do dvoch celkov: 1) Webový portál Objednávateľa (poznámka autora: obcí), prostredníctvom ktorého je zabezpečené pripojenie a elektronická komunikácia zo strany obce, 2) Dátový uzol bánk, do ktorého sú pripojené všetky banky, ktoré sa aktívne zúčastňujú projektu. Každá obec, ktorá bude využívať IT riešenie pre elektronickú komunikáciu medzi obcami a bankami, bude pripojená k Webovému portálu municipalít prevádzkovaného spoločnosťou CRIF – Slovak Credit Bureau, s. r. o. Pre pripojenie bude používať verejnú internetovú linku. Po pripojení a autentifikácii prihlasovacích údajov obec zasiela prostredníctvom zabezpečeného pripojenia (HTTP so šifrovaným SOAP obsahom) na Webový portál municipalít Žiadosť alebo Príkaz banke alebo viacerým určeným bankám, v štruktúre podľa prílohy č. 1 a prílohy č. 2. Webový portál municipalít spracuje žiadosť alebo príkaz a automaticky odošle obci potvrdenie prevzatia, pripadne chybovú správu. Žiadosť a príkaz sú následne prenesené do Dátového uzla bánk. Banka bude pripojená do Dátového uzla bánk už existujúcou privátnou linkou používanou pre komunikáciu so Spoločným registrom bankových informácií (SRBI) a so Sociálnou poisťovňou (SIC). Po pripojení na Dátový uzol bank a autentifikácii prihlasovacích údajov banky si banka prostredníctvom zabezpečeného pripojenia vyzdvihne Žiadosť alebo Príkaz zaslaný obcou. Následne po spracovaní Žiadosti odosiela obdobným

Vice versa banka zodpovedá[170] za technické spracovanie žiadosti, a to v zmysle údajov, ktoré vedie o povinnej osobe,[171] resp. osobe svojho klienta v zmysle zákona o bankách vo vlastnom informačnom systéme a na základe takéhoto spracovania vygeneruje súvisiacu (požadovanú) informáciu.

Banka po technickom spracovaní žiadosti a vygenerovaní informácie zodpovedá za odoslanie informácie na dátový uzol bánk. Spoločnosť CRIF – Slovak Credit Bureau, s. r. o. ihneď zabezpečí odoslanie[172] bankou vygenerovanej informácie z dátového uzla bánk na Web portál objednávateľa, v našom prípade mesta Poprad, prostredníctvom ktorého bude takáto informácia sprístupnená mestu Poprad, a to v súlade s internými informačnými prvkami takto vytvoreného systému elektronickej komunikácie.

Druhou rovinou spolupráce v rámci elektronického systému komunikácie je odosielanie a vybavovanie príkazov, keď táto spolupráca nastáva až po kladnej odpovedi banky o tom, že vedie účet povinnej osoby, keď pôjde primárne o osobu

spôsobom informáciu ako odpoveď na Žiadosť na Dátový uzol bánk. Táto Informácia je presunutá na Webový portál municipalít, kde je sprístupnená cieľovému adresátovi, ktorý si ju po pripojení vyzdvihne. Týmto spôsobom sú obci sprístupnené všetky informácie od Banky, alebo Bánk, ktorým adresoval Žiadosť. ... V kontexte uvedeného je potrebné akcentovať skutočnosť, že ak nie je banke zo strany subjektu dopytu, napr. obce adresovaná žiadosť, nie je možné banke zasielať ani ďalšie príkazy. Je to práve žiadosť a odpoveď na žiadosť, ktoré rozhodnú o ďalšej komunikácii, pretože subjekt dopytu komunikuje ďalej len s tými bankami, ktoré mu dali na zaslanú žiadosť kladnú odpoveď, t. j. vedú bankové účty povinných osôb.

170 V zmysle textácie Zmluvy, *in concreto* čl. 5 bod 5.1 platí skutočnosť, že banka nie je povinná overiť súlad žiadnych údajov uvedených v Žiadosti. To neplatí o povinných údajov týkajúcich sa identifikácie povinnej osoby uvedených v článku 1.1. Zmluvy.

171 Pokiaľ ide povinnú osobu, túto Zmluva definuje ako *„daňového dlžníka, resp. dlžníka – fyzickú osobu alebo právnickú osobu, ktorá má daňový nedoplatok v zmysle Daňového poriadku, alebo nedoplatok v zmysle iných právnych predpisov vymáhateľný podľa ustanovení Daňového poriadku, alebo na ktorú prešla z dlžníka povinnosť alebo záväzky za dlžníka, ďalej len právny nástupca, podľa Daňového poriadku alebo osobitného predpisu alebo od ktorej možno vyžadovať plnenie za daňového dlžníka podľa Daňového poriadku a voči ktorej je možné viesť daňové exekučné konanie a vykonať daňovú exekúciu podľa Daňového poriadku; ustanovenia tejto Zmluvy sa primerane použijú aj na manžela daňového dlžníka, ak je predmetom daňovej exekúcie aj majetok v bezpodielovom spoluvlastníctve manželov za trvania bezpodielového spoluvlastníctva manželov v súlade s § 108 ods. l Daňového poriadku, taktiež sa použijú na organizačnú zložku zahraničnej právnickej osoby, pričom v Príkazoch Objednávateľ uvedie do poľa ‚RecordID' číslicu 2 alebo 4 v zmysle Prílohy č. 2 tejto Zmluvy; V prípade právneho nástupcu uvedie do poľa ‚RecordID' číslicu 3 v zmysle Prílohy č. 2 tejto Zmluvy"*.

172 Spoločnosť CRIF – Slovak Credit Bureau, s. r. o. zodpovedá za doručenie informácie z dátového uzla bánk na Web portál objednávateľa, v našom prípade mesta Poprad.

daňového dlžníka. Ak je teda zistená skutočnosť, že určitá banka[173] vedie účet povinnej osoby, správca dane zašle[174] tejto banke príkaz, ktorého náležitosti sú bližšie špecifikované v prílohe č. 2 Zmluvy. Doručený príkaz je banka povinná spracovať ešte v deň jeho doručenia.[175] Pokiaľ ide o overovanie údajov obsiahnutých v príkaze, platí skutočnosť, že banka nie je povinná overiť súlad žiadnych údajov uvedených v príkaze, okrem povinných údajov týkajúcich sa identifikácie povinnej osoby (daňového dlžníka), ktoré bližšie upravuje článok 1.1. Zmluvy.

Pokiaľ ide o vedenie daňového exekučného konania v rámci elektronického systému komunikácie, platí, že správca dane je oprávnený zaslať na server[176] spoločnosti CRIF – Slovak Credit Bureau, s. r. o. rozhodnutie o začatí daňového exekučného konania, a to práve prostredníctvom formulára Príkaz[177] na začatie exekúcie, ktorý je zašifrovaný a jeho formálne náležitosti bližšie stanovuje príloha č. 2 Zmluvy. Následne spoločnosť CRIF – Slovak Credit Bureau, s. r. o. zabezpečí odoslanie uvedeného príkazu zo svojho dátového servera na dátový server príslušnej banky, t. j. banky, v ktorej má povinná osoba zriadený bankový účet. Momentom doručenia Príkazu na začatie exekúcie banke v súlade s príslušnými ustanoveniami Zmluvy nastávajú účinky rozhodnutia o začatí daňového exekučného konania a banka bude povinná splniť si svoje povinnosti, ktoré jej v tejto súvislosti vyplývajú zo všeobecne záväzných právnych predpisov, osobitne daňového poriadku.

Obsahom doručeného príkazu je zákaz správcu dane v zmysle § 90 ods. 2 písm. g) a § 90 ods. 5 daňového poriadku adresovaný banke, aby po doručení

---

173 Podľa článku 6 bod 6.11 Zmluvy je Objednávateľ oprávnený a zároveň povinný zaslať Príkazy výlučne banke, ktorá poskytla Informáciu, že daná Povinná osoba je majiteľom účtu v danej banke, okrem mimoriadnych prípadov, keď Objednávateľ disponuje hodnovernou informáciou o majiteľovi účtu z iného zdroja.

174 Pre zasielanie príkazov platia rovnaké podmienky, ako pre zasielanie žiadostí, a to čo do pracovných dní a hodín, v ktorých možno žiadosť (príkaz) zaslať prostredníctvom elektronického systému komunikácie.

175 Dňom doručenia je deň, v ktorom si banka prevzala príkaz z dátového uzla bánk a potvrdila jeho prevzatie. Takéto prevzatie je banka povinná vykonať spravidla prvý pracovný deň nasledujúci po dni jeho doručenia do dátového uzla bánk. Ak nastane technická porucha (krízová situácia), ktorá jej bráni, aby v pertraktovanej lehote prevzala príkaz, musí tak urobiť najneskôr do 15 dní odo dňa jeho doručenia do dátového uzla bánk.

176 V kontexte zasielania je potrebné upriamiť pozornosť, že objednávateľ (obec) už nezasiela rozhodnutie o začatí daňového exekučného konania na svoj Web portál, ale priamo na server spoločnosti CRIF – Slovak Credit Bureau, s. r. o., ktorá ho prepošle príslušnej banke.

177 Podľa čl. 6 bod 6.14 Zmluvy Objednávateľ (v našom prípade mesto Poprad) uvedie vo všetkých Príkazoch, ktoré sa týkajú jedného daňového exekučného konania CaseID bez ohľadu na prípadnú zmenu príslušnosti orgánu, ktorý vedie daňové exekučné konanie.

tohto rozhodnutia akokoľvek nakladala s majetkom daňového dlžníka, ktorý podľa daňového poriadku podlieha daňovej exekúcii, a to v prospech daňového dlžníka alebo na jeho príkaz, nevynímajúc zákaz zaťaženia majetku daňového dlžníka. Zákaz sa dňom doručenia oznámenia podľa § 91 ods. 7 daňového poriadku vzťahuje aj na osoby, ktoré užívajú, evidujú, spravujú alebo sú oprávnené nakladať s majetkom daňového dlžníka, ktorý správca dane zistí v priebehu daňového exekučného konania po doručení rozhodnutia o začatí daňového exekučného konania. Týmto však nie je dotknuté právo správcu dane zriadiť záložné právo podľa § 81 daňového poriadku.

Banka[178] zo zablokovaných peňažných prostriedkov poukáže na účet správcu dane, ktorý je uvedený v rozhodnutí o začatí daňového exekučného konania, peňažné prostriedky vo výške vymáhaného daňového nedoplatku alebo jeho časti v prípade, ak na uvedený prevod finančných prostriedkov dá príkaz sám daňový dlžník.

V zmysle ustanovenia bodu 6.3. Zmluvy je správca dane oprávnený poslať Príkaz na začatie exekúcie iba raz počas trvania jeho účinkov. V prípade, ak je povinnou osobou fyzická osoba, môže správca dane zaslať spolu s Príkazom na začatie exekúcie aj formulár Súhlas, ktorý predstavuje oznámenie/informáciu o sume nepodliehajúcej daňovej exekúcii a v ktorom v súlade s daňovým poriadkom určí správca dane účet, z ktorého jednorazovo nepodliehajú daňovej exekúcii peňažné prostriedky na účte fyzickej osoby.

V prípade, ak dôjde k čiastočnému zastaveniu daňového exekučného konania,[179] správca dane je predmetné rozhodnutie oprávnený zaslať na dátový server spoločnosti CRIF – Slovak Credit Bureau, s. r. o., a to prostredníctvom formulára Zmena príkazu na začatie exekúcie, ktorý je zašifrovaný, a jeho formálne náležitosti opäť upravuje príloha č. 2 Zmluvy. Spoločnosť CRIF – Slovak Credit Bureau, s. r. o. bude aj v tomto prípade plniť úlohu sprostredkovateľa doručenia medzi správcom dane a príslušnou bankou, tak ako to bolo aj v prípade žiadosti o informáciu a príkazu. Momentom doručenia formulára – Zmena príkaz na začatie exekúcie banke v súlade so Zmluvou bude banka povinná vykonať zmeny vo výške blokovanej sumy alebo osôb oprávneného, alebo čísla účtu na úhradu exekúcie oproti údajom uvedeným v Príkaze na začatie exekúcie, a to v súlade s obsahom formulára Zmena – príkaz na začatie exekúcie.

---

178 K porušeniu povinnosti banky „blokovať" majetok daňového dlžníka na bankovom účte pozri ustanovenie § 108 ods. 8 daňového poriadku.

179 V zmysle ustanovenia § 96 ods. 3 daňového poriadku proti rozhodnutiu o čiastočnom zastavení daňového exekučného konania je možné podať odvolanie v lehote do ôsmich dní odo dňa doručenia rozhodnutia, avšak odvolanie nemá odkladný účinok.

Pokiaľ dôjde k úplnému zastaveniu daňového exekučného konania, správca dane je oprávnený zaslať na dátový server spoločnosti CRIF – Slovak Credit Bureau, s. r. o. rozhodnutie o zastavení daňového exekučného konania, a to prostredníctvom osobitného formulára Zastavenie exekúcie/úplné odblokovanie účtov v súlade s Prílohou č. 2 Zmluvy. Spoločnosť CRIF – Slovak Credit Bureau, s. r. o. opäť plní funkciu sprostredkovateľa, tak ako sme už konštatovali. Doručením formulára Zastavenia exekúcie/úplné odblokovanie účtov banke v súlade s touto Zmluvou bude banka povinná splniť si svoje povinnosti, ktoré jej v tejto súvislosti vyplývajú z daňového poriadku a prípadne ďalších všeobecne záväzných právnych predpisov, a odblokovať blokovaný bankový účet.

Za predpokladu, že nedôjde k čiastočnému alebo úplnému zastaveniu daňového exekučného konania, t. j. v prípade, že daňové exekučné konanie pokračuje, po vydaní rozhodnutia o začatí daňového exekučného konania a daňovej exekučnej výzvy správca dane vydá daňový exekučný príkaz, ak už medzičasom nedošlo zo strany daňového dlžníka k zaplateniu daňového nedoplatku. Správca dane zasiela na dátový server spoločnosti CRIF – Slovak Credit Bureau, s. r. o. daňový exekučný príkaz prostredníctvom formulára Exekučný príkaz v súlade s Prílohou č. 2 Zmluvy. V takom prípade bude spoločnosť CRIF – Slovak Credit Bureau, s. r. o. opäť povinná zabezpečiť jeho odoslanie z jej dátového servera príslušnej banke. Momentom doručenia bude banka povinná vykonávať povinnosti, ktoré sa spájajú s doručením daňového exekučného príkazu, a to vykonať daňovú exekúciu spôsobom, ktorý daňový exekučný príkaz obsahuje.[180] Dikcia § 92 ods. 4 daňového poriadku precizuje skutočnosť, že daňový exekučný príkaz nadobúda právoplatnosť dňom jeho vydania a nie sú proti nemu prípustné opravné prostriedky.

Rovnaký postup pri doručovaní rozhodnutia správcu dane, keď spoločnosť CRIF – Slovak Credit Bureau, s. r. o. plní funkciu sprostredkovateľa doručenia sa bude realizovať aj v prípade rozhodnutia o čiastočnom zastavení daňového exekučného konania,[181] po vydaní daňového exekučného príkazu (prostredníc-

[180] V prípade, ak je v exekučnom príkaze uvedená vyššia suma ako v príkaze na začatie exekúcie, banka zvýši výšku blokovanej sumy podľa exekučného príkazu. V prípade, ak je v exekučnom príkaze uvedená nižšia suma, ako v príkaze na začatie exekúcie, banka úhradu zrealizuje vo výške uvedenej v exekučnom príkaze a prostriedky v ostávajúcej časti celkovej pohľadávky ďalej blokuje, resp. ich odblokuje v súlade s pokynom správcu dane. Pre prípad porušenia povinnosti poskytovateľa platobných služieb platí ustanovenie § 108 ods. 8 daňového poriadku.

[181] Proti rozhodnutiu o zastavení, resp. čiastočnom zastavení daňového exekučného konania možno podľa § 96 ods. 3 daňového poriadku podať odvolanie do ôsmich dní odo dňa doručenia rozhodnutia. Odvolanie nemá odkladný účinok.

tvom formulára Zmena exekučného príkazu); rozhodnutia o odložení daňovej exekúcie[182] so zachovaním účinkov dovtedy vykonaných úkonov alebo so zrušením účinkov dovtedy vykonaných úkonov (prostredníctvom formulára Odklad exekúcie/zrušenie odkladu).

Zaslaním formulára Zrušenie exekučného príkazu na dátový server spoločnosti CRIF – Slovak Credit Bureau, s. r. o. v súlade s Prílohou č. 2 Zmluvy sa zruší exekučný príkaz. V takom prípade bude opäť spoločnosť CRIF – Slovak Credit Bureau, s. r. o. povinná zabezpečiť jeho odoslanie z jej dátového servera príslušnej banke.

Správca dane je oprávnený zaslať na dátový server spoločnosti CRIF – Slovak Credit Bureau, s. r. o. súhlas správcu dane s uvoľnením peňažnej sumy nepodliehajúcej exekúcii prostredníctvom formulára Súhlas v súlade s Prílohou č. 2 Zmluvy. V takom prípade bude tento súhlasu spoločnosť CRIF – Slovak Credit Bureau, s. r. o. doručovať (preposielať) príslušnej banke.

Možnosť využívať predtým popisovaný systém elektronickej komunikácie sa spája aj s určitým poplatkom. V zmysle prílohy č. 4 Zmluvy je cena za poskytovanie plnenia Objednávateľovi (subjektu dopytu za zaslanie informácií zo strany oslovených bánk o povinnej osobe) rozdelená do štyroch pásiem podľa počtu transakcií na 12 mesiacov, a to 1) menej ako 100 transakcií je cena 15 EUR bez DPH/1 mesiac. Jednotková cena za transakciu nad rámec množstevného pásma je 3 EUR; 2) 101 – 500 transakcií je cena 80 EUR bez DPH/1 mesiac. Jednotková cena za transakciu nad rámec množstevného pásma je 1,92 EUR; 3) 501 – 1000 transakcií je cena 140 EUR bez DPH/1 mesiac. Jednotková cena za transakciu nad rámec množstevného pásma je 1,60 EUR a 4) 1001 – 3000 transakcií je cena 300 EUR bez DPH/1 mesiac. Jednotková cena za transakciu nad rámec množstevného pásma je 1,20 EUR.[183]

---

[182] Podľa § 95 ods. 6 daňového poriadku proti rozhodnutiu o odložení daňovej exekúcie nie sú prípustné opravné prostriedky.

[183] Množstevné pásmo počtu transakcií, ktoré si Objednávateľ na základe ním odhadovaného počtu transakcií za Prevádzkový rok zvolí a záväzne ho najneskôr v deň uzatvorenia Zmluvy oznámi spoločnosti CRIF – Slovak Credit Bureau, s. r. o na emailovú adresu sees@crif.com, je platné na celý Prevádzkový rok. (Prevádzkovým rokom sa v zmysle textácie Zmluvy rozumie kalendárny rok, ktorý začína 1. januárom príslušného kalendárneho roka a končí 31.decembrom toho istého kalendárneho roka.) V prípade uzatvorenia Zmluvy v priebehu Prevádzkového roka, sa horná hranica množstevného pásma počtu transakcií určí alikvotne k počtu mesiacov trvania Zmluvy počas Prevádzkového roka. V prípade presiahnutia hornej hranice pásma odhadovaného počtu transakcií bude Objednávateľovi doúčtovaný počet transakcií realizovaniach nad hornú hranicu pásma odhadovaného počtu transakcií ku koncu príslušného prevádzkového roka podľa jednotkový ceny transakcie pre dané pásmo Doúčtovanie bude zahrnuté vo faktúre za posledný kalendárny štvrťrok.

Uvedený opis fungovania systému elektronickej komunikácie možno zjednodušene aj s odkazom na odpoveď mesta Bratislava[184] opísať ako: „*Elektronické daňové exekúcie' prebiehajú zákonom predpísaným spôsobom (§ 90 – 92 daňového poriadku), a to vydaním rozhodnutia o začatí daňovej exekúcie a jeho doručením osobám uvedeným v § 90 ods. 2 písm. f), písm. g) daňového poriadku, následne vydaním daňovej exekučnej výzvy v súlade s § 91 daňového poriadku a jej doručením a vydaním a doručením exekučného príkazu v súlade s § 92. Pri daňovej exekúcii prikázaním pohľadávky z účtu u poskytovateľa platobných služieb vyššie uvedené rozhodnutia správcu dane nahrádzajú elektronické formuláre doručované peňažným ústavom prostredníctvom elektronického systému. Pred začatím takejto ‚elektronickej daňovej exekúcie' správca dane zisťuje prostredníctvom elektronického dopytu odoslaného všetkým bankám, či daňový dlžník má zriadený účet, s akými finančnými prostriedkami, či sú na ňom nejaké blokácie, toto v rámci súčinnosti elektronicky poskytovaných bankami podľa § 26 daňového poriadku. Pokiaľ má elektronicky oznámenú pozitívnu informáciu, okamžite zasiela elektronický formulár, ktorý je považovaný za rozhodnutie o začatí daňovej exekúcie, na základe ktorého banka zablokuje finančnú čiastku vo výške daňového nedoplatku.*"

Mesto Bratislava v odpovedi ďalej uvádza: „*Pred zavedením ‚elektronických daňových exekúcií' správca dane Hlavné mesto Slovenskej republiky Bratislava vymáhal daňové nedoplatky uskutočnením úkonov, na ktoré ho oprávňuje daňový poriadok – výzvy na zaplatenie daňových nedoplatkov podľa § 80 daňového poriadku, zabezpečovacími úkonmi ako napr. zriadením daňového záložného práva podľa § 81 daňového poriadku a v súlade s § 88 ods. 2 posledná veta daňového poriadku zabezpečil vymáhanie daňových nedoplatkov podľa osobitného predpisu, ktorým je zákon č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov. … Podľa § 88 ods. 2 daňového poriadku daňové nedoplatky daňovou exekúciou môže vymáhať len správca dane. Obec ako správca dane síce môže poveriť súdneho exekútora vymáhaním daňových nedoplatkov, ale len podľa osobitného zákona, ktorým je zákon č. 233/1995 Z. z. Exekučný poriadok. V súčasnosti Hlavné mesto SR Bratislava pristúpilo k ‚elektronickej daňovej exekúcii', ktorú vykonávajú zamestnanci mesta.*"

Objednávateľ je oprávnený zmeniť množstevné pásmo počtu transakcií, len v období 1 mesiaca pred koncom príslušného Prevádzkového roka. Objednávateľ bude cenu uhrádzať na základe faktúry v štvrťročných platbách. – Príloha č. 4 Zmluvy.

184 Ide o odpoveď mesta Bratislava na *Žiadosť o poskytnutie informácií* zo 7. novembra 2019, odpoveď označená ako *Žiadosť o poskytnutie informácie podľa zákona č. 211/2000 Z. z.* z 11. novembra 2019.

Aj na podklade uvedeného opisu systému elektronickej komunikácie možno prezumovať skutočnosť, že sa postupom času budú do jeho činnosti zapájať aj ostatné samosprávy.[185] Na druhej strane je však nutné akcentovať, že bez ohľadu na existenciu systému elektronickej komunikácie obce vymáhajú daňové nedoplatky, a to či už v rámci daňového exekučného konania podľa § 88 a nasl. daňového poriadku, s uprednostňovaním výkonu daňovej exekúcie vo forme 1) zrážkami zo mzdy a z iných príjmov a 2) prikázaním pohľadávky, alebo prostredníctvom súdnych exekútorov v intenciách Exekučného poriadku.[186]

V prípade, ak obce ako správcovia miestnych daní zabezpečujú výkon zaplatenia daňových nedoplatkov prostredníctvom súdnych exekútorov, musia v zmysle Exekučného poriadku podať prostredníctvom elektronického systému[187] návrh na vykonanie exekúcie Okresnému súdu Banská Bystrica.[188] Obligatórnou náležitosťou podaného návrhu je priloženie exekučného titulu. Dňom, v ktorom bol návrh na vykonanie exekúcie doručený okresnému súdu sa začína exekučné konanie. V kontexte uvedeného si je potrebné uvedomiť skutočnosť, že obec ako správca dane podaným návrhom iniciuje (súdne) exekučné konanie, výsledkom ktorého je vydanie poverenia na vykonanie exekúcie určujúce súdneho exekútora, ktorý bude vykonávať exekúciu. Vo všeobecnosti platná prezumpcia „spoplat-

---

185 Mesto Košice v odpovedi na *Žiadosť o poskytnutie informácií* zo 6. januára 2020 označenej ako *Žiadosť o sprístupnenie informácií podľa zákona NR SR č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám– odpoveď* zo 14. januára 2020 uvádza: „*Okrem štandardných postupov pri vymáhaní nedoplatkov dane z nehnuteľností vyplývajúcich z Daňového poriadku plánuje mesto Košice v tomto roku* (poznámka autora: roku 2020) *implementovať elektronickú komunikáciu prostredníctvom Bankovej asociácie. Uvedený systém umožní elektronickú komunikáciu súčasne s 23 bankami, čím dôjde ku komplexnému zastrešeniu procesu exekúcie prikázaním pohľadávky z účtu v banke, čo by malo urýchliť celý proces vymáhania pohľadávky.*“

186 Nami vyslovený rezultát verifikujeme odkazom na odpoveď mesta Trnava, ktoré na *Žiadosť o poskytnutie informácií* zo 6. januára 2020 odpovedalo písomnosťou zo 17. januára 2020, a to: „*Mesto Trnava vymáha v zmysle ustanovení zák. č. 563/2009 Z. z. daňového poriadku § 80 a § 98 ods. 1 písm. a) a b) zrážkami zo mzdy a prikázaním pohľadávky. Pri neúspešnosti vymáhania pohľadávky vyššie uvedenými spôsobmi prostredníctvom súdneho exekútora.*“

187 Pojem „elektronický systém“ je v tomto prípade vnímaný ako elektronický spôsob komunikácie medzi povinnými subjektmi, realizovaný prostredníctvom ústredného portálu verejnej správy (www.slovensko.sk), titulom zákona o e-Governmente. Uvedený systém preto nie je možné stotožňovať so systémom elektronickej komunikácie, ktorý popisujeme predtým ako systém komunikácie medzi bankami na strane jednej a primárne správcami daní či exekútormi na strane druhej, ktorého podstata spočíva v poskytnutí informácií o povinnej osobe (najmä daňovom dlžníkovi) a následným výkonom exekúcie doručovaním rozhodnutí, napríklad aj v daňovom exekučnom konaní, v elektronickej podobe jednotlivým bankám a pobočkám zahraničných bánk, s cieľom zrýchliť samotné konanie.

188 K tomu pozri ustanovenie § 48 a nasl. Exekučného poriadku.

nenia“ súdnych konaní sa však v prípade vymáhania daňových nedoplatkov nebude uplatňovať. V zmysle § 4 ods. 2 písm. b) zákona č. 71/1992 Zb. o súdnych poplatkoch v platnom znení platí, že obce a vyššie územné celky sú v konaní vo veciach verejného a spoločensky prospešného záujmu oslobodené od platenia súdneho poplatku.[189] Za verejný záujem možno v tomto prípade pokladať aj zabezpečenie riadneho plnenia si daňových povinností, a to aj núteným vymáhaním daňových nedoplatkov prostredníctvom súdneho exekútora. Vyslovený rezultát potvrdzuje aj odpoveď mesta Prešov na *Žiadosť o poskytnutie informácií z 26. februára 2020*, ktoré v odpovedi označenej ako *Sprístupnenie informácií v zmysle zákona č. 211/2000 Z. z. v z. n. p.* z 3. marca 2020 uvádza: „*Mesto Prešov je oslobodené od súdneho poplatku pri vymáhaní nedoplatkov miestnych daní od daňových dlžníkov podľa § 4 ods. 2 písm. b) zákona č. 71/1992 Zb. o súdnych poplatkoch v znení neskorších predpisov s poukazom na verejný a spoločenský záujem, ktorý vyplýva z § 4 ods. 3 písm. c) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.*“[190]

9 Aplikačné problémy vymáhania nedoplatkov na miestnych daniach

Pri vymáhaní daňových nedoplatkov už pertraktovanými spôsobmi výkonu daňovej exekúcie (zrážky zo mzdy a iných príjmov, prikázaním pohľadávky) ako najčastejšie problémy aplikačnej praxe vystupujú nezamestnanosť a nedostatok finančných prostriedkov daňových dlžníkov na výkon daňovej exekúcie. Mesto

[189] K tomu pozri napríklad aj uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6 Obo 192/2007 z 30. januára 2008, a to právnu vetu: „*Oslobodenie obcí v zmysle § 4 ods. 2 písm. b/ zákona č. 71/1992 Zb. sa nevzťahuje na všetky súdne konania, v ktorých obec vystupuje. Zákon oslobodenie od poplatkov viaže na splnenie podmienky, že konanie je vedené vo veciach verejného a spoločensky prospešného záujmu.*“ Rovnako v skoršom súdnom rozhodnutí, a to v uznesení Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4 Obdo 27/02 (R 118/2003) Najvyšší súd Slovenskej republiky okrem iného judikoval skutočnosť, že obce sú oslobodené od súdnych poplatkov podľa § 4 ods. 2 písm. b) zákona o súdnych poplatkoch, ale len v konaniach vzniknutých pri plnení tých úloh obce, ktoré sú priamym zabezpečovaním verejných potrieb alebo s ich zabezpečením bezprostredne súvisia. – K tomu pozri napríklad aj HORVÁTH, E. *Zákon o súdnych poplatkoch. Komentár.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2014, s. 48 – 51.

[190] Mesto Nitra na *Žiadosť o poskytnutie informácií* z 26. februára 2020 uviedlo: „*Mesto Nitra je oslobodené od súdneho poplatku pri vymáhaní nedoplatkov.*“ Na rovnakú žiadosť o poskytnutie informácií odpovedalo 27. februára 2020 aj mesto Trenčín, a to „*je pri vymáhaní daňových nedoplatkov z miestnych daní a poplatku za KO a DSO oslobodené*“.

Žilina aplikačné problémy pri vymáhaní daňových nedoplatkov vykazuje najmä vo vizibilite rôzneho výkladu právnej normy zákona o miestnych poplatkoch v spojení s Exekučným poriadkom, ku ktorému dochádza zo strany súdnej moci. *In concreto* v odpovedi na *Žiadosť o poskytnutie informácií zo 7. januára 2020* označenej ako *Žiadosť o informácie podľa zákona č. 211/2000 Z. z. – odpoveď zo 14. januára 2020* uvádza: „*Poplatníkmi miestneho poplatku sa totiž podľa neho (*poznámka autora: zákona o miestnych daniach*) môžu stať aj deti a v prípade nedoplatkov v praxi čelia exekúcii, pričom napr. Okresný súd Žilina v konaní vedenom pod sp. zn. 3Er 6135/2015 tvrdí, že v exekúcii možno exekvovať len majetok povinného – zákonného zástupcu. Ak povinnosť vznikla za príslušné zdaňovacie obdobie maloletej fyzickej osobe, povinnosť zaplatiť poplatok za ňu platí zákonný zástupca (prípadne dvaja). Tento zástupca je jediný účastník v základnom konaní pres správcom dane a takisto je zákonný zástupca jediným účastníkom aj v exekučnom konaní. Neskoršie dosiahnutie plnoletosti pôvodne maloletej fyzickej osoby na tejto povinnosti nič nemení. Z toho vyplýva, že v exekúcii môže byť exekvovaný majetok jedine zákonného zástupcu, ktorý bol účastníkom konania v základnom konaní a ktorému bol výmer riadne doručený na adresu jeho skutočného trvalého pobytu ... V inom konaní Okresný súd Žilina v odôvodnení svojho uznesenia sp. zn. 3 Er/4583/2015 uviedol: „Exekúcia je vedená proti maloletému povinnému, ktorý bol exekučným titulom zaviazaný plniť oprávnenému sumu 23,36 €. Preto iba majetok maloletého povinného môže byť postihnutý exekúciou. Postup súdneho exekútora, keď v konaní EX 1544/15 vykonával exekúciu z majetku A. B. je v rozpore s exekučným poriadkom. Na základe uvedeného súd exekúciu v časti vedenej proti zákonnej zástupkyni maloletého povinného A. B., podľa vyššie citovaných ustanovení vyhlásil za neprípustnú a súčasne ju zastavil.*“

Odhliadnuc od elektronického systému komunikácie, avšak v kontexte vyberania miestnych daní možno ešte v rámci vyrubovacieho konania akcentovať problémy aplikačnej praxe spočívajúce v neprehľadnosti právnej úpravy. Podľa § 68 ods. 4, 5 a 6 daňového poriadku[191] platí, že: „*Daň je vyrubená rozhodnutím správcu dane, podaním daňového priznania vrátane dodatočného daňového priznania alebo zaplatením dane, pri ktorej nie je povinnosť podať daňové priznanie. Správca dane v rozhodnutí vydanom vo vyrubovacom konaní vyrubí daň alebo rozdiel dane oproti vyrubenej dani. Správca dane v rozhodnutí vydanom vo vyrubovacom konaní určí sumu alebo rozdiel v sume, ktorú mal daňový subjekt podľa osobitných predpisov vykázať alebo na ktorú si uplatnil nárok podľa osobitných predpisov*.“ V zmysle špeciálnej právnej úpravy obsiahnutej v Zákone o miestnych

[191] Ako právneho predpisu *lex generalis* k zákonu o miestnych daniach ako právneho predpisu *lex specialis*.

daniach (najmä v ustanoveniach § 34a, § 64a, § 73, § 99e a čiastočne aj v ustanovení § 43 označeného zákona) možno konštatovať, že miestne dane môžu byť vyrubené len dvomi spôsobmi, a to rozhodnutím správcu dane (obce) alebo zaplatením dane, pri ktorej nie je povinnosť podať daňové priznanie. Vyrubenie miestnej dane podaním daňového priznania vrátane dodatočného daňového priznania neprichádza do úvahy, a to napriek tomu, že podľa zákona o miestnych daniach daňovníci majú povinnosť podať daňové priznanie k dani z nehnuteľností, k dani za psa, k dani za predajné automaty a k dani za nevýherné hracie prístroje. K vyrubeniu dane zaplatením dane, pri ktorej nie je povinnosť podať daňové priznanie, dochádza len pri jednej dani, a to pri dani za ubytovanie. Právna úprava vyrubovania dane na základe splnenia oznamovacej povinnosti je v rámci zákona o miestnych daniach obsiahnutá v rámci ustanovení týkajúcich sa jednotlivých daní a úprava vyrubovania dane rozhodnutím na podklade podaného daňového priznania, čiastkového priznania alebo dodatočného priznania je obsiahnutá až v dvanástej časti zákona o miestnych daniach týkajúcej sa spoločných ustanovení pre všetky miestne dane, ako aj miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. Pertraktované má za následok neprehľadnosť právnej úpravy čo do použitia či už všeobecného, alebo špeciálneho právneho predpisu na úseku vyrubenia miestnych daní, ktorá spôsobuje veľké aplikačné problémy, najmä pre menšie samosprávy, ktoré vzhľadom na nízky rozpočet obce nie sú schopné zamestnať dostatočný počet odborne spôsobilých zamestnancov.[192]

V konklúzii uvedeného je nutné rezultovať, že len v prípade, ak právna úprava bude dostatočne zrozumiteľnou, môže dôjsť k zefektívneniu výberu miestnych daní, počnúc ich riadnym a zákonným vyrubením až po ich či už dobrovoľné, alebo vynútené zaplatenie prostredníctvom daňového exekučného konania, a to aj s využitím popisovaného systému elektronickej komunikácie.

Záver

S istou mierou právnej abstrakcie možno rezultovať, že miestne dane predstavujú esenciálny prvok samosprávy a zdroj príjmov rozpočtu obce. *A contrario*, vychádzajúc z aplikačnej praxe a pomerne vysokých daňových nedoplatkov fyzických a právnických osôb na miestnych daniach konštatujeme, že v oblasti riadneho výberu miestnych daní dochádza k zásadným nedokonalostiam. Aj na podklade

[192] KUBINCOVÁ, T. Aplikačné problémy vyrubovania miestnych daní. In: *Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie. Výzvy vo verejnej správe. Bratislava 12. marca 2019.* 1. vyd. Bratislava: Central European Education Institute, 2019, s. 86, 90 – 92.

už uvedených skutočností zastávame názor, že najväčšie problémy pre obce sú implikované pomerne zložitou právnou úpravou, ktorej správna aplikácia je najmä pre menšie obce obtiažna, a to z dôvodu absencie odborne spôsobilých zamestnancov. Ak by sme však odvnímali problémy aplikácie právnych noriem pri malých obciach, musíme konštatovať, že sú to práve veľké obce, ktoré vykazujú vysoké sumy daňových nedoplatkov na miestnych daniach, osobitne pokiaľ ide o daň z nehnuteľnosti, a právnické osoby. Aplikačný stav zakladá dôvodnú otázku, či je zo strán obcí vynakladané maximálne úsilie, pri súčasnom využití všetkých zákonných prostriedkov, aby zabezpečili tak dobrovoľné zaplatenie miestnych daní, ako aj riadny výkon núteného vymáhania daňového nedoplatku formou daňového exekučného konania. Vysoké sumy daňových nedoplatkov pôsobia absolútne nelogicky k často prezentovaným negativistickým názorom obcí o ďalšom priznávaní kompetencií, keď dôvodia, že na nové povinnosti nemajú dostatočné finančné prostriedky. Impulzom pre odstránenie nečinnosti zo strany obcí, resp. problémov so zdĺhavým procesom daňovej exekúcie môže byť vytvorený systém elektronickej komunikácie, ktorý od roku 2019 umožňuje aj obciam komunikáciu s bankami v rámci vedeného daňového exekučného konania, čím urýchľujeme poskytovanie informácií o povinnej osobe, a tým účinnejšie pôsobí v nútenom výkone povinností, okrem iných aj v zabezpečení vymáhania daňových nedoplatkov. V záujme riadneho výkonu svojich právomocí pri správe majetku obce a rozhodovaní na úseku miestnych daní by sa mali podľa nášho názoru do uvedeného systému komunikácie zapojiť všetky obce, najmä ak majú problémy s vymožením daňového nedoplatku.

V závere práce vyjadrujeme poďakovanie pani Márii Brezovskej, pôsobiacej v Slovenskej bankovej asociácii a pani Zuzane Gališovej, pôsobiacej v spoločnosti CRIF — Slovak Credit Bureau, s. r. o., a to za poskytnutie dôležitých informácií o fungovaní systému elektronickej komunikácie a za odpovede na zaslané žiadosti o poskytnutie informácií, a to aj napriek skutočnosti, že v zmysle zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v platnom znení neboli povinné odpovedať. O to viac si preto ceníme ich snahu a ochotu pomôcť pri získavaní informácií nevyhnutných pri písaní práce.

Zoznam bibliografických odkazov

Knihy a články

BARANCOVÁ, A. Starosta obce a obecné zastupiteľstvo, rozsah ich právomocí pri nakladaní s majetkom obce. In: *Interpolis ´09: zborník príspevkov zo*

6. vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov s medzinárodnou účasťou v Banskej Bystrici, 29. októbra 2009. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, Fakulta politických a medzinárodných vzťahov, 2009, s. 54 – 57. ISBN 978-80-8083-939-0.

BARANCOVÁ, A., PÍRY, M. Verejné priestranstvo verzus vlastnícke právo. In: *Reflexie teórie a praxe na otázky miestnych daní. Zborník vedeckých prác*. 1. vyd. Ostrowiec Świętokrzyski: College of Business and Entrepreneurship in Ostrowiec, 2019, s. 77 – 84. ISBN 978-83-64557-45-3.

DRGONEC, J. *Konanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky*. Šamorín: Heuréka, 2012. 321 s. ISBN 978-80-89122-79-0.

HORVÁTH, E. *Zákon o súdnych poplatkoch. Komentár.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. 265 s. ISBN 978-80-8168-044-1.

KUBINCOVÁ, S. *Dane, poplatky, clo a ďalšie povinné platby (vymedzenie pojmov a právna úprava)*. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, 2009. 328 s. ISBN 978-80-8083-911-6.

KUBINCOVÁ, S. *Daňový poriadok. Komentár.* 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2015. 733 s. ISBN 978-80-89603-28-2.

KUBINCOVÁ, S., LEITNEROVÁ, L. *Finančné právo. I. časť. Právna úprava rozpočtov, meny, devízového práva a práva finančného trhu*. Banská Bystrica: Belianum, Univerzita Mateja Bela, Právnická fakulta, 2015. 400 s. ISBN 978-80-557-0877-5.

KUBINCOVÁ, T. Aplikačné problémy vyrubovania miestnych daní. In: *Výzvy vo verejnej správe: zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie. Bratislava 12. marca 2019.* 1. vyd. Bratislava: Central European Education Institute, 2019, s. 85 – 94. ISBN 978-80-7632-048-2.

ONDROVÁ, J. *Abstraktná kontrola ústavnosti právnych predpisov pred Ústavným súdom Slovenskej republiky a Ústavným súdom Českej republiky*. Banská Bystrica: Belianum, 2016. 175 s. ISBN 978-80-557-1161-4.

PÍRY, M. Verejný záujem. In: *Finančné právo, daňové právo a správne právo v európskom priestore: recenzovaný zborník vedeckých štúdií* [online]. Banská Bystrica: Belianum, 2019, s. 142 – 212. ISBN 978-80-557-1585-8.

SIDAK, M., DURAČINSKÁ, M. a kol. *Finančné právo*. Bratislava: C. H. Beck, 2014, s. 269 – 272.

SOTOLÁŘ, J. a kol. *Samospráva vo vzoroch (Normatívne právne akty) II. Všeobecne záväzné nariadenia a zásady.* 1. vydanie. Košice: CALYPSO, 1996. 159 s. ISBN 80-85723-18-2.

ŠTRKOLEC, M. *Zabezpečovacie inštitúty pri správe daní*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2017, s. 8 . ISBN 978-80-8152-537-7.

ÚRADNÍK, M. Všeobecne záväzné nariadenia obcí. In: *Zborník zo Študentskej medzinárodnej vedeckej konferencie PROLAW, konanej dňa 3. apríla 2017 na Právnickej fakulte Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici*. Nitra: Garmond Nitra, 2017, s. 24 – 36. ISBN 978-80-89703-44-9.

Judikatúra a rozhodnutia súdov

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 8/97 z 26. marca 1997.
Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 19/97 z 13. mája 1997.
Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 59/97 z 28. októbra 1997.
Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 1/00 z 25. mája 2000.
Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4 Obdo 27/02 (R 118/2003) z 24. októbra 2002.
Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 452/2012 z 18. októbra 2012.
Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. IV. ÚS 442/2013 z 11. júla 2013.
Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6 Obo 192/2007 z 30. januára 2008.
Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3 Sžf 80/2007 z 24. apríla 2008.
Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2 Sžf 5/2009 z 21. júla 2010.
Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5Sžf/86/2011 z 29. februára 2012.
Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Sžf/59/2012 z 12. decembra 2012.
Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Sžf/28/2014 z 29. apríla 2015.
Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Sžf/80/2015 zo 14. decembra 2016.
Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5Sžf/48/2012 z 15. augusta 2013.
Rozsudok Krajského súdu v Prešove sp. zn. 1S/91/2011 z 31. januára 2012.
Rozsudok Krajského súdu v Trenčíne sp. zn. 4Co/457/2011 z 21. marca 2013.
Rozsudok Krajského súdu v Trnave sp. zn. 11Co/142/2018 z 2. apríla 2019.
Rozsudok Najvyššieho súdu Českej republiky sp. zn. 33 Cdo 912/2006 z 25. mája 2008.

Rozsudok Najvyššieho súdu Českej republiky sp. zn. 20 Cdo 1411/2011 z 31. októbra 2012.

Zákony a dôvodové správy

Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v platnom znení.
Zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v platnom znení.
Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v platnom znení.
Zákon č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v platnom znení.
Zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v platnom znení.
Zákon č. 483/2001 Z. z. o bankách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení.
Zákon č. 199/2004 Z. z. Colný zákon a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení.
Zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v platnom znení.
Zákon č. 466/2009 Z. z. o medzinárodnej pomoci pri vymáhaní niektorých finančných pohľadávok a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení.
Zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení.
Zákon č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente) v platnom znení.
Zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v platnom znení.
Zákon č. 35/2019 Z. z. o finančnej správe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení.

Iné

Doplňujúca odpoveď spoločnosti CRIF – Slovak Credit Bureau, s. r. o. z 12. marca 2020 na žiadosť o poskytnutie informácie.
Odpoveď od spoločnosti CRIF — Slovak Credit Bureau, s. r. o. z 11. marca 2020 na žiadosť o poskytnutie informácií.
Odpoveď mesta Banská Bystrica na *Žiadosť o poskytnutie informácií* zo 6. januára 2020 označená ako *Žiadosť o poskytnutie informácií – vyjadrenie* z 10. januára 2020.

Odpoveď mesta Bratislava na *Žiadosť o poskytnutie informácií* zo 7. novembra 2019 označená ako *Žiadosť o poskytnutie informácie podľa zákona č. 211/2000 Z. z.* z 11. novembra 2019.

Odpoveď mesta Brezno na *Žiadosť o poskytnutie informácií* zo 6. januára 2020 označená ako. *Žiadosť o sprístupnenie informácií v zmysle zákona č. 211/2000 Z. z. v platnom znení – odpoveď* z 9. januára 2020.

Odpoveď mesta Košice na *Žiadosť o poskytnutie informácií* zo 6. januára 2020 označená ako *Žiadosť o sprístupnenie informácií podľa zákona NR SR č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám – odpoveď* z 14. januára 2020.

Odpoveď mesta Nitra na *Žiadosť o poskytnutie informácií* z 7. novembra 2020 označená ako *Žiadosť o poskytnutie informácií – odpoveď* zo 14. januára 2020.

Odpoveď mesta Nitra na *Žiadosť o poskytnutie informácií* z 26. februára 2020.

Odpoveď mesta Prešov na *Žiadosť o poskytnutie informácií* z 26. februára 2020 označená ako *Sprístupnenie informácií v zmysle zákona č. 211/2000 Z. z. v z. n. p.* z 3. marca 2020.

Odpoveď mesta Trenčín na *Žiadosť o poskytnutie informácií* zo 6. januára 2020 označená ako *Poskytnutie informácie* z 13. januára 2020.

Odpoveď mesta Trenčín na *Žiadosť o poskytnutie informácií* z 26. februára 2020 označená ako *Poskytnutie informácie* z 27. februára 2020.

Odpoveď mesta Trnava zo 17. januára 2020 na *Žiadosť o poskytnutie informácií* zo 6. januára 2020.

Odpoveď mesta Žilina na *Žiadosť o poskytnutie informácií* zo 6. januára 2020 označená ako *Žiadosť o informácie podľa zákona č. 211/2000 Z. z. – odpoveď* zo 14. januára 2020.

Slovenská banková asociácia. Elektronická komunikácia [online], [cit. 2020-02-20]. Dostupné na: https://www.sbaonline.sk/sk/projekty/elektronicka-komunikacia

Zmluva o spolupráci a technickej podpore uzatvorená medzi Slovenskou bankovou asociáciou, spoločnosťou CRIF - Slovak Credit Bureau, s. r. o. a mestom Poprad z 23. októbra 2019.

KORUPCIA, JEJ PRÁVNE A EKONOMICKÉ ASPEKTY S OHĽADOM NA KORUPCIU NA ÚSEKU SPRÁVY DANÍ[193]

CORRUPTION, ITS LEGAL AND ECONOMIC ASPECTS WITH REGARD TO CORRUPTION IN THE FIELD OF TAX ADMINISTRATION

Katarína Liptáková,[194] Martin Skaloš[195]

Abstrakt

Korupcia je prítomná v mnohých oblastiach ľudskej činnosti, môže mať rôzne formy a podoby. Nie je to len Slovensko, ktoré čelí tomuto problému – mnoho ďalších krajín sa s ním musí zaoberať. Je to jeden z pálčivých problémov vo všetkých segmentoch národných ekonomík. Keďže výdavky v obchode, ako aj v treťom sektore rastú v dôsledku prítomnosti korupcie, investície a následne celý hospodársky rast krajiny sa spomaľuje. Na druhej strane krajiny, ktoré dokážu preukázať vysokú mieru transparentnosti, majú lepšie podmienky pre podnikateľské aktivity a pre občanov, ktorí využívajú verejné služby. Preto je potrebné prijať preventívne opatrenia proti takémuto spoločensky nevhodnému správaniu osôb, ktoré majú právomoc ovplyvňovať verejné záležitosti a ich činnosti majú vplyv na celé hospodárstvo a spoločnosť. Informovať dostatočne ľudí o úrovni korupcie v krajine je podľa nášho názoru účinným nástrojom. To je tiež hlavným cieľom nášho príspevku, v ktorom popisujeme korupciu, jej právne a ekonomické aspekty podľa rôznych teoretických názorov a jej možné dopady na spoločnosť a ekonomiku krajiny.

---

193 Príspevok je jedným z výstupov projektu VEGA 1/0151/18 pod názvom Kauzalita výberu miestnych daní a výdavkov na výkon samosprávnych funkcií v ekonomicky rozvinutých a zaostávajúcich územiach v kontexte Industry 4.0, ktorý je realizovaný v rokoch 2018 – 2021 na Univerzite Mateja Bela v Banskej Bystrici a je finančne podporený Vedeckou a grantovou agentúrou Ministerstva školstva Slovenskej republiky.

194 Doc. Ing. Katarína Liptáková, PhD. pôsobí na katedre politológie Fakulty politických vied a medzinárodných vzťahov UMB v Banskej Bystrici.

195 JUDr. PhDr. Martin Skaloš, PhD. je odborným asistentom na katedre dejín štátu a práva Právnickej fakulty UMB v Banskej Bystrici.

Kľúčové slová
Korupcia. Odhaľovanie korupcie. Právne dôsledky korupcie. Ekonomické dôsledky korupcie.

Abstract
Corruption is present in many areas of human activity, it can take different forms and form. It is not just Slovakia who faces the problem – many other countries must deal with it. It is one of the burning challenges in all segments of national economies. Since both trade and the third sector expenses are growing due to the presence of corruption, investment and consequently the economic growth of the country is slowing down. On the other hand, countries that can demonstrate a high degree of transparency have better conditions for entrepreneurial activities and for citizens using public services. It is therefore necessary to take precautionary measures against such socially inappropriate behavior of persons who have the power to influence public affairs and their activities affect the whole economy and society. Informing enough people about the level of corruption in the country is in our view an effective tool. This is also the main objective of our paper, in which we describe corruption, its legal and economic aspects according to different theoretical views and its possible implications for the company and the economy of the country.

Key words
Corruption. Detecting of corruption. Legal consequences of corruption. Economic consequences of corruption.

Úvod

Moderné demokratické spoločnosti sú založené na princípe slobody a otvorenosti, garancie voľnosti konania občanov. Na druhej strane spoločnosť je vystavená tlaku veľkého množstva partikulárnych jednotlivcov či skupín, pričom ich záujmy môžu byť v rozpore s týmito princípmi. Korupcia a korupčné jednanie patria dnes k najzhubnejším negatívnym aspektom fungovania rozvinutých liberálnych demokracií.

Korupcia nie je produktom 20. či 21. storočia. Jej formy a rozsah v jednotlivých krajinách závisia od niekoľkých faktorov: kultúry krajiny, dejinného obdobia, sociálneho kontextu doby, právneho systému, tradícií či tolerancie ľudí. Prvý zoznam úradníkov akceptujúcich úplatky pochádza z 13. stor. pred n. l.

a bol nájdený v Sýrii. Za prvé príznaky korupcie na území Slovenska možno pokladať kupovanie úradov a ich obsadzovanie iba osobami z vyšších majetných spoločenských vrstiev v 15. storočí.

Nový rozmer v pohľade na korupciu a jej riešenie priniesol na území Európy francúzsky napoleonský trestný zákon z roku 1810. S cieľom zápasiť proti korupcii vo verejnom živote zavádzal prísne tresty za trestné činy, ktoré boli v rozpore s úradnými povinnosťami osoby, ale aj za činy, ktoré v rozpore s takýmito povinnosťami neboli. Príchodom modernej štátnej správy v 19. storočí sa zneužitie úradov verejných činiteľov začalo považovať za závažný trestný čin proti verejnej dôvere v bezúhonnosť.[196]

Fenomén korupcie zasahuje rôzne oblasti ľudskej činnosti a vystupuje v mnohých podobách a variantoch. Nejde o špecifikum slovenskej spoločnosti. S rovnakým problémom sa stretávajú iné štáty. Predstavuje jednu z aktuálnych otázok, zasahuje všetky sféry a úrovne hospodárstva, fungovanie verejného i súkromného sektora. Zvyšuje náklady spojené s obchodovaním alebo poskytovaním služieb, obmedzuje investície a spomaľuje ekonomický rast. Je možnou reakciou vládneho zlyhania, predstavuje falošný spôsob verejnej voľby.

Korupcia z hľadiska ekonomického so sebou nesie významné dopady na celkové národné hospodárstvo, ako aj na výsledky podnikania. Reprezentuje nielen degradáciu integrity a morálky, ale aj závažné prekážky v procese ekonomického rozvoja[197]. Jej dôsledky sú ďalekosiahle. Ohrozuje rovnosť šancí, príležitostí, vo svojej podstate ohrozuje demokraciu samotnú. Pod jej vplyvom sa krajina dostáva do mnohých ekonomických a sociálnych problémov a kríz.

Korupcia vnútroštátne spôsobuje sociálno-spoločenský úpadok a frustráciu obyvateľstva. Je to ekonomický, morálny, politický a etický problém, ktorý stavia Slovenskú republiku do pozície nespoľahlivej a nedôveryhodnej krajiny dovnútra voči obyvateľom, ale aj navonok voči zahraničným partnerom, čo môže spomaliť hospodársky rast krajiny a rast životnej úrovne.[198] „*Korupcia na Slovensku dosiahla také rozmery, že je možné považovať ju za systémovú poruchu, ktorá zasahuje všetky sféry fungovania spoločnosti.*“[199]

Štatistické výskumy sa mnohokrát nezhodujú s reálnou situáciou a nereflektujú skutočné charakteristiky korupčnej klímy na Slovensku. Čísla, ktoré hovoria o odhalených, vyšetrovaných a potrestaných korupčných aktivitách sú príliš

---

196 KOČAN, Š. *Charakteristika a vyšetrovanie korupcie*. Bratislava: APZ, 2012, s. 17.

197 MAURO, P. *Corruption and Growth,* 1995, p. 681 – 712.

198 KROKOSOVÁ, K. *Korupcia ako prvok nevojenského chápania bezpečnosti: korupcia ako bezpečnostné riziko,* 2012, s. 162 – 179.

199 ZEMANOVIČOVÁ, D. *Ekonomické aspekty korupcie*, 2002, s. 182 – 196.

nízke v porovnaní s objektívnou realitou, s ktorou sa stretáva Slovenská republika denne.[200] Latentnosť korupcie spôsobuje, že prostriedky a nástroje na ochranu štátu zlyhávajú a nie sú k dispozícii v čase, keď sú potrebné.

Je nevyhnutné predchádzať nezodpovednému správaniu jednotlivcov, ktorí rozhodujú o otázkach týkajúcich sa verejnosti a ich vystupovanie má dopad na celý verejný sektor. Transparentné prostredie v krajine znamená lepšie podmienky pre podnikateľskú činnosť a občanov využívajúcich verejné služby. To nás viedlo k napísaniu príspevku. Podľa nášho názoru je jednou z možností poskytnúť spoločnosti dostupné informácie o korupcii vo verejnej správe a verejnom sektore, ako aj o jej rozsahu.

1 Teoretické východiská skúmania korupcie

Vo všeobecnosti možno povedať, že sa väčšinou objavuje tam, kde sa súkromný sektor stretáva s verejným sektorom a princípmi zastupiteľskej demokracie. Definíciu možno odvodiť z dvoch latinských výrazov.[201] Latinské *corrumpere* sa prekladá ako zmariť, skaziť, uplácať, podplácať atď. V rôznych krajinách existujú jej rôzne interpretácie. V anglosaskom poňatí je najrozšírenejším vyjadrenie J. Nyeho.[202] Podľa neho ide o správanie, ktoré sa odchyľuje od formálnych povinností verejnej roly pre súkromné (osobné, rodinné alebo skupinovo orientované) záujmy, pre finančný alebo iný zisk, správanie, ktoré porušuje pravidlá na účely zvýšenia súkromného vplyvu. Pokiaľ ju chápeme ako zneužitie postavenia pre dosiahnutie súkromného finančného alebo iného zisku, služieb či protislužieb, môže nadobudnúť najrôznejšie podoby a formy, ale vždy sa jej zúčastňujú minimálne dve strany.

Problému sa venovalo a stále venuje mnoho autorov, klasické vysvetlenie jej podstaty ponúkol R. Klitgaard,[203] ktorý ju opísal schematicky prostredníctvom vzorca: Korupcia = Monopolné postavenie + Voľnosť v úvahe (diskrétnosť) – Zodpovednosť. Aj v krajinách, ktoré roky zvádzajú boj s ňou, tvorcovia politiky zápasia so všeobecným chápaním spôsobu, ako presne a jasne definovať korup-

[200] HULLOVÁ, M. *Korupcia a možnosti jej kontroly*, 2007, s. 759 – 773.

[201] Prvým z nich je *rumpere*, pôvodne znamenal činnosť vedúcu k zlomu alebo pretrhnutiu niečoho. Druhý výraz *corruptus*, označuje samotný následok zlomu či pretrhnutia, v prípade jednotlivca je vnímaný ako skazenosť alebo nečestnosť.

[202] NYE, J. *Corruption and Political Development: A Cost-benefit Analysis*, 1967, p. 417 – 427.

[203] KLITGAARD, R. *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention*, 2000.

ciu.[204] Univerzálna definícia neexistuje. Množstvo autorov (Kaufmann, 1997; Rose-Ackerman, 1999; Tanzi, 1998) sa zhoduje, že korupcia je zneužitie verejného úradu na súkromné zisky, resp. zneužitie verejnej moci či autority pre získanie súkromného benefitu prostredníctvom úplatkov, vydierania, ovplyvňovania, *nepotizmu*, sprenevery a podvodov. Korupcia je v podstate prevracanie (zrada, zneužitie, sprenevera, manipulácia, využívanie) niečoho verejného (úrad, povinnosť, majetok, dôvera, peňažné prostriedky, zdroje, sila, vplyv) na niečo súkromné (výhoda, zisk, profit, benefit, prospech, úžitok, záujem).[205]

Je to fenomén, ktorý pôsobí v rôznych formách, na rôznych úrovniach a mnohými spôsobmi. Korupcia je historicky premenlivý, negatívny spoločenský jav, ktorý okrem prijímania úplatku a podplácania (*alias* pasívneho a aktívneho úplatkárstva) zahŕňa aj iné správanie k osobám, ktoré majú zverené kompetencie vo verejnom alebo súkromnom sektore. Správanie smeruje k získaniu nenáležitých výhod akéhokoľvek druhu pre seba alebo pre iných.[206] Ide o zneužitie moci, z ktorej plynú určité materiálne alebo nemateriálne výhody. K. Staroňová a E. Sičáková-Beblavá definujú korupciu ako „*zneužitie zverenej moci (úradu, postavenia) na súkromný prospech. Pri korupcii dochádza k uprednostneniu súkromného záujmu pred záujmom verejným*“.[207]

Takmer každá medzinárodná organizácia zaoberajúca sa korupciou a jej meraním používa vlastnú definíciu.[208] Ako uvádza E. Kotlánová, „*definícií je veľa a zodpovedajú tomu, ako sa ktorá organizácia na korupciu pozerá. Korupciu vo všeobecnosti definuje ako akúkoľvek ponuku alebo poskytnutie neoprávnenej výhody v niečí prospech za určitú formu odmeny*“.[209] Nemusí byť len finančná, môže ísť o dar, protislužbu, poskytnutie informácií a pod. Korupciu podľa nej nemožno zúžiť len na úplatky a spájať výhradne so štátnou správou. Takéto konanie sa vyskytuje aj v súkromnom sektore. Za jej hlavný znak považuje nepoctivé správanie pri plnení zverených úloh súvisiacich s pracovným postavením, keď určitý subjekt nekoná nestranne, ale pod vplyvom určitých pohnútok a motívov.

---

204 FURUTAN, O. *Corruption in Slovakia: ethical issues from a systematic point of view*, 2010.

205 LEDENEVA, A. *Corruption in Post-communist Societies in Europe: A Reexamination*, 2009, p. 69 – 86.

206 HULLOVÁ, M. *Korupcia a možnosti jej kontroly*, 2007, s. 759 – 773.

207 STAROŇOVÁ, K., SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E. a kol. *Verejná politika a miestna samospráva: Štyri princípy spravovania*, 2006, s. 204.

208 Napr. Transparency International, Svetová banka, Svetová obchodná organizácia, OSN, OECD.

209 KOTLÁNOVÁ, E. *Korupce ve veřejném sektoru*, 2018, s. 122.

V medzinárodnej dohode proti korupcii[210] *„čitateľ zbytočne hľadá definíciu korupcie. Dôvod je jednoduchý, takmer všetci vedia, že korupcia je zlá vec, ale máloktorý štátnik sa zhodne s iným štátnikom na vymedzení, čo korupcia je. Nie každý vníma rovnako, čo je to zneužitie pozície v politike, verejnej správe či hospodárstve k osobnému prospechu*".[211] Korupcia je úmyselná odchýlka od formálnych povinností vo verejnej funkcii s cieľom získať výhodu.[212] Motiváciou pre prijímateľa je najčastejšie plnenie majetkovej povahy, no objavujú sa aj plnenia nemajetkovej povahy.[213]

Korupcia sa v praxi často zamieňa s *lobingom*. Podľa nášho názoru *lobing* znamená prínos odborných informácií pre kompetentné subjekty, sleduje štrukturálne zmeny a vynakladá na ne primerané náklady, korupcia vyžaduje protiprávnu protislužbu hneď a bez štrukturálnych zmien.

Na korupcii sa zúčastňujú vždy minimálne dve osoby (korumpujúci a korumpovaný), ktoré vytvárajú prvky vzájomného záväzku a prospechu. Jedným z orgánov zapojených do podvodného konania je aj orgán verejnej moci, pričom účastníci prepájajú výkon súkromných a verejných rolí. Pri korupcii zároveň dochádza k porušeniu dôvery, ktorá je spojená s výkonom určitej funkcie vrátane porušovania povinností a zodpovednosti. Pre zúčastnené strany, ktoré sa snažia prispôsobiť výsledok rozhodnutia svojim predstavám a podieľajú sa na jeho ovplyvňovaní, je veľmi dôležité, aby celý proces zostal v tajnosti.[214]

Rozličné štúdie sa zhodujú na tom, že z konceptuálneho hľadiska sa korupcie zúčastňujú tri strany. Ide o dvoch aktérov, klienta, ktorý dáva, a agenta, ktorý berie, ale zároveň je zúčastnená vždy aj tretia strana, ktorá je v pozadí, tzv. principál, ktorý je zvyčajne zákonodarca, alebo organizácia, ktorá stelesňuje verejný záujem a zamestnáva agenta na realizáciu pravidiel prijatých principálom. Korupcia je v podstate barter ziskovo výhodný pre obe strany a z toho dôvodu žiadna nemá záujem na prezradení, pretože obe sú priamo dotknuté a právne postihnuteľné. Cieľom korupčného aktu je nadobudnutie neoprávnenej výhody stranou podplácajúceho prostredníctvom porušenia pravidiel stranou prijímateľa, ktoré môže spočívať v prekračovaní právomocí, neplnení povinností či zneužití právomoci verejného činiteľa.

---

210 Významná norma medzinárodného práva, ktorá bola prijatá v roku 2003 a do platnosti vstúpila o dva roky neskôr, ratifikovaná 164 účastníckymi stranami.

211 KREJČÍ, O. *Demokracie a korupcie,* 2013, s. 34 – 35.

212 NYE, J. *Corruption and Political Development: A Cost-benefit Analysis*, 1967, p. 417 – 427.

213 HULLOVÁ, M. *Korupcia a možnosti jej kontroly*, 2007, s. 759 – 773.

214 POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*, 2002.

Pokiaľ ide o motívy korupčného správania, S. Rose-Ackerman[215] definuje štyri základné druhy. Ide o

- vyrovnávanie vzťahu medzi dopytom a ponukou – vláda poskytuje zdroje za výhodnejších podmienok ako súkromné subjekty (napríklad vládny grant alebo úver), súkromné subjekty sa často usilujú získať takéto zdroje aj za cenu podstúpenia korupčného rizika,
- motivovanie – zamestnanci úradov sú zavalení množstvom dokumentov, dochádza k „*naťahovaniu*" lehôt a k predlžovaniu doby na vybavenie rôznych žiadostí, zástupcovia súkromných firiem alebo jednotlivci sú ochotní vzdať sa časti svojich voľných zdrojov a „*motivovať*" nimi príslušných verejných či štátnych zamestnancov k tomu, aby konkrétnu žiadosť vybavili rýchlejšie alebo aby ju posudzovali inak ako ostatné žiadosti,
- znižovanie nákladov – ak má príslušný orgán legislatívne vymedzenú voľnosť v rozhodovaní (napríklad ak môže príslušník dopravnej polície alebo kontrolór obchodnej alebo potravinárskej inšpekcie rozhodovať o konečnej výške pokuty), subjekty, ktorých sa toto rozhodnutie týka, majú tendenciu do určitej miery ovplyvniť proces rozhodovania a „*znížiť*" tak svoje náklady, je pre nich výhodnejšie zaplatiť polovičnú sumu z vyrubenej pokuty aj za cenu toho, že „*putuje do vrecka*" reprezentanta či zamestnanca daného orgánu,
- zastieranie trestných činov – organizácie páchajúce trestnú činnosť majú „*svojich ľudí*" aj v orgánoch, ktoré by jej mali predchádzať alebo ju utlmovať, osoby zodpovedné za boj proti trestnej činnosti sú vďaka výhodám, ktoré im z toho plynú, pasívne alebo ochotné prehliadať „*prešľapy*" tých, ktorí im tieto výhody poskytujú.

E. Sičáková-Beblavá a D. Zemanovičová[216] pripomínajú, že jednotlivé motívy sa môžu navzájom kombinovať alebo prelínať, čo zvyšuje mieru ochoty jednotlivcov ku korupčnému správaniu.

Dohľad nad korupciou v spoločnosti vykonávajú medzinárodné, mimovládne neziskové organizácie, ako napr. *Transparency International*.[217] Na Slovensku pôsobí občianske združenie *Amnesty International*, cieľom ktorého je vykonávať aktivity v prospech ľudských práv. Jednotlivé organizácie majú odlišný pohľad aj na jej typológiu.

---

215 ROSE-ACKERMAN, S. *The Political Economy of Corruption – Causes and Consequences*, 1996.

216 SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E., ZEMANOVIČOVÁ, D. *Transparentnosť a korupcia*, 2003. 819 s.

217 Je to najznámejšia medzinárodná organizácia v oblasti boja proti korupcii, vznikla v roku 1993 v Berlíne. Dnes má viac ako 100 pobočiek po celom svete. Najprv pôsobili len vo vyspelých štátoch, neskôr sa začali zriaďovať v rozvojových a postsocialistických krajinách.

1.1 Druhy korupcie

Dostupná literatúra nie je v členení korupcie jednotná a ponúka veľa najrôznejších kritérií. Z normatívneho hľadiska existujú typológie členenia na základe stupňa (malá, administratívna, štátna), frekvencie (rutinná alebo výnimočná, vykonávaná väčším alebo menším počtom aktérov), motivácie (z donútenia, dobrovoľne), úrovne (centralizovaná, decentralizovaná), rozmerov (predvídateľná, nemerateľná).[218]

Najjednoduchšie rozdelenie je podľa veľkosti, respektíve rozsahu na veľkú a malú korupciu. Veľká korupcia býva spojená s politickými špičkami a čelnými predstaviteľmi verejného a spoločenského života. Úplatky dosahujú značný rozsah a bývajú veľmi dobre utajované, prospech je pre korumpujúceho a korumpovaného výrazný. Najčastejšie nadobúda tieto podoby:

- sprenevera verejných zdrojov,
- nehospodárne využívanie verejných zdrojov,
- súkromný prospech z privatizácie,
- zneužívanie verejnej moci pri udeľovaní verejných zákaziek,
- prideľovanie monopolných licencií,
- klientelizmus, prípadne „*predaj pozícií*",
- získanie dôležitých, bežne nedostupných informácií.

Malá korupcia je opakom veľkej, vyskytuje sa v bežnom živote. Je do nej zapojené väčšie množstvo účastníkov, úplatky sú menšie. V mnohých štátoch môže byť akceptovaná ako vžité vzorce správania vnímané ako nevyhnutná súčasť kultúry spočívajúca v dedičstve z minulosti. V socializme sa udomácnil pojem „*kultúra korupcie*", bez určitého daru človek nevybavil takmer nič. Obyvateľstvo bolo socializované k osvojeniu noriem a očakávaní, vďaka ktorým sa korupcia stala súčasťou ich spôsobu života. Býva spájaná s nasledujúcimi prípadmi:

- podplácanie úradníkov,
- zámerné prehliadnutie regulácie,
- zatemňovanie pravidiel,
- zneužívanie právomoci vyplývajúcej z dozornej činnosti verejnej správy a jej orgánov.

Podľa O. Krejčího[219] sa u nás v časoch socializmu vyskytovala najmä malá korupcia. Veľká prišla až so slobodou podnikania.

Transparency International rozlišuje korupciu:

---

218 KARKLINS, R. *The System Made Me Do It: Corruption in Post-communist Societies*, 2005.

219 KREJČÍ, O. *Demokracie a korupcie*, 2013.

- drobnú (je praktizovaná štátnymi úradníkmi, ktorí sú často zle platení a sú preto závislí od hoci aj malých poplatkov od verejnosti),
- vysokú, zahŕňa rozsiahle medzinárodné úplatky a tajné zahraničné účty. Experti Svetovej banky delia korupciu na
- administratívnu (úplatky verejným činiteľom, ktorí môžu zmeniť spôsob realizácie stanovených pravidiel),
- ovplyvňovaciu (predstavuje schopnosť subjektu ovplyvňovať tvorbu základných pravidiel bez nutnosti podplácať verejných činiteľov, vplyv tu hrá veľkosť firmy, väzby na štát atď.),
- *state capture* (korupcia slúžiaca na ovládnutie štátu, ide o ovplyvňovanie tvorby základných pravidiel, zákonov, regulácií, nariadení, prebieha formou nezákonných, netransparentných platieb).[220]

Štruktúra korupcie sa v priebehu času mení. Stále častejšie zaznamenávajú medzinárodné organizácie posun od administratívnej k ovplyvňovacej a tzv. *state capture*. *State capture* stojí niekde uprostred oboch predchádzajúcich typov. Znamená ovládnutie legislatívneho procesu súkromnými subjektmi, formovanie korupčných sietí. V krajnom prípade môže dosť až k „*privatizácii verejnej správy*", ktorá sa dostane do súkromných rúk a symbióze politických elít s vplyvnými ekonomickými štruktúrami. Takto zavedený klientelizmus potom spôsobuje obojstrannú existenčnú závislosť na trvaní vzťahu. Aj tento druh je spájaný s určitými prejavmi:

- kontrola verejných inštitúcií pre súkromný prospech alebo trestnú činnosť,
- formovanie koluzívnych sietí, ktoré obmedzujú politickú súťaž,
- podkopávanie slobodných volieb skrytou reklamou a nepriehľadným financovaním kampaní,
- zneužitie legislatívnej moci,
- korupcia v súdnych pojednávaniach,
- zneužite auditu, vyšetrovania, dozoru,
- používanie kompromitujúcich materiálov pre politické vydieranie a nátlak,
- korupcia médií.

V oblasti spoločenských vied existujú rôzne prístupy ku korupcii. P. Frič[221] medzi ne zaraďuje legalistické chápanie (činnosť, ktorú ako korupciu postihuje právny poriadok), *public opinion* definíciu (najširšie chápanie, je spojené s verejnou mienkou, znamená také správanie, ktoré je vo všeobecnosti považované za korupciu) a *public office* definíciu (zahŕňa vnútorné pravidlá, napr. firmy, ich

220 KOTLÁNOVÁ, E. *Korupce ve veřejném sektoru*, 2018, s. 123.

221 FRIČ, P. a kol. *Korupce na český způsob*, 1999.

porušenie však nie je ani trestným činom, ani priestupkom). Nie vždy je ľahké uvedené druhy korupcie presne rozlíšiť, každý druh môže nadobudnúť nespočetne veľa podôb.

Podľa J. S. H. Gildenhuysa[222] možno korupciu pri veľkej miere zjednodušenia definovať ako zneužitie verejnej pozície na súkromné účely. Pripomína, že ide o fenomén, ktorý má mnoho podôb a na ktorý možno nazerať z rôznych uhlov pohľadu. Rozlišuje štyri druhy:

1. kriminálna korupcia – podplácanie, vydieranie, neoprávnené vynucovanie niečoho, neodôvodnené poskytovanie provízií, defraudácia, falšovanie, klamstvo, sprenevera, úplatkárstvo, metóda „*bielych koní*", neoprávnené využitie, presmerovanie verejných zdrojov,
2. administratívna korupcia – nemusí byť automaticky kriminálnou korupciou, napríklad zneužívanie postavenia a využívanie podriadených na drobné „*služby*", využívanie služobných telefónnych prístrojov na súkromné účely, vedomá nedbalosť, vedomé omeškanie nejakej lehoty či vedomé uvedenie niekoho do omylu,
3. politická korupcia – nemusí byť nevyhnutne kriminálnou formou, často sa prekrýva nielen s kriminálnou, ale aj s administratívnou, medzi jej najčastejšie prejavy patria aktivity odporujúce ústave, ignorancia demokratických princípov, volebný podvod, odmietanie kolektívnej zodpovednosti, prijatie nepopulárnych opatrení, ignorancia ekonomických princípov, politické uprednostňovanie príbuzných, násilné aktivity, špionážne aktivity, neoprávnené sledovanie iných, zatajovanie, využívanie dôverných informácií a dezinformovanie,
4. náboženská korupcia – napríklad „*zraňovanie*" príslušníkov náboženských skupín prostredníctvom rôznych politických aktivít počas oficiálnych sviatkov, zneužívanie pohrebov na politické účely s cieľom vyvolať v účastníkoch žiaduce emócie a pod.

1.2 Príčiny a dopady korupcie

Varianty korupcie slúžia k pochopeniu syndrómov korupcie. Prvým sú snahy záujmových skupín využiť svoje bohatstvo k ovplyvňovaniu. Úradníci sú náchylní k individuálnej a nesystémovej korupcii. Akékoľvek previnenia sú kontrolovateľné, pretože ponukový proces je otvorený nielen konkurenčným záujmom, ale tiež kritike. Druhým syndrómom je nadvláda elít. Zakorenená politická elita je vystavená nízkej konkurencii a nie je poháňaná k zodpovednosti. Politické

[222] GILDENHUYS, J. S. H. *Ethics and Professionalism: The Battle against Public Corruption*, 2004.

osobnosti, byrokracie a celé úrady môžu vstupovať do podnikania a obchodovania. Politická súťaž existuje iba medzi určitými skupinami elít. Ak naberá na intenzite a ohrozuje existujúci politický systém, môže vyvolať extrémnu korupciu. Podnikanie potom môže byť spojené s organizovaným vymáhaním a vydieraním. Tretím syndrómom je roztrieštený klientelizmus. Úradníci zarábajú na rozdeľovaní vzácnych zdrojov a budujú sieť svojich stúpencov. Ich moc však nie je istá, a preto musia svojich stúpencov uplácať znovu a znovu. Korupcia v politike je často nástrojom odvetných diskreditujúcich opatrení. Zvykový (patronátny) mechanizmus je taká korupcia v politike, ktorá nadobúda disciplinovanú a organizovanú podobu a je riadená iba určitými skupinami spoločnosti. Manipulácia volieb a ostatných demokratických prvkov je častá.

Podľa *Transparency International*[223] môžeme medzi najčastejšie príčiny korupcie zaradiť:

- myslenie, názory a politické idey,
- udeľovanie exkluzívnych práv (dotácie, regulácie, povolenia, licencie),
- nejasnú a zložitú úpravu daňovej problematiky, nízke platy správcov daní a ich časté kontakty s daňovými poplatníkmi,
- rozhodovanie o smere a výške vládnych výdavkov, udeľovanie štátnych zákaziek,
- financovanie politických strán,
- mzdy vo verejnom sektore (vyššia mzda – nižšia potreba úradníka žiadať úplatok),
- poskytovanie určitých statkov a služieb za nižšie ako trhové ceny (dodávky elektriny, vody, zabezpečenie bývania, prístupu k vzdelaniu, prideľovanie dôchodkov a sociálnych dávok),
- privatizáciu štátneho majetku,
- zložitosť zákonov, regulácií a postupov,
- ostatné faktory (nesprávne definované vlastnícke práva, nedostatočné konkurenčné prostredie).

Náklady korupcie je zložité vyčísliť. Je možné určiť oblasti, v ktorých prináša negatívne dôsledky. Podľa Rose-Ackerman[224] ich môžeme rozdeliť na politické, spoločenské a ekonomické. Politické dôsledky môžu byť krátkodobé (strata dôvery v politiku vlády, ktorá je pri moci) a dlhodobé (strata dôveryhodnosti kra-

223 KOTLÁNOVÁ, E. *Korupce ve veřejném sektoru*, 2018, s. 124.

224 ROSE-ACKERMAN, S. *The Political Economy of Corruption – Causes and Consequences,* 1996.

jiny vo vzťahu k okolitému svetu, nedôvera v politický systém a jeho legitimitu). Ekonomické dôsledky zahŕňajú:

- neefektívnosť v rozdeľovaní,
- zvyšovanie počiatočných nákladov o úplatky, ktoré sú určené na prekonanie administratívnych bariér, čo vedie k narušeniu trhovej rovnováhy,
- dopad na rast HDP, korupcia znižuje podiel investícií na tvorbe HDP a má záporný vplyv na výdavky na zdravotníctvo a vzdelávanie (Tanzi a Davoodi, 1997; Mauro, 1995; Kotlánová – Kotlán, 2013),
- obmedzenie prílivu priamych zahraničných investícií (korupcia negatívne ovplyvňuje rating krajiny),
- neschopnosť vlády dosiahnuť svoje ciele (korupcia ako zdroj neefektívnosti pri menovaní do funkcií),
- zhoršenie kvality prostredia, v ktorom funguje súkromný sektor,
- rast administratívnych nákladov (daňový poplatník zaplatí za rovnakú službu viac, ako by mal),
- pokles produktivity práce, čas i energia sú venované skôr získavaniu kontaktov a obchádzaniu pravidiel,
- rast verejných výdavkov (korupcia je spojená s plytvaním verejnými prostriedkami).[225]

Spoločenské dôsledky majú demoralizujúci vplyv na celý aparát verejnej správy.

2 Vývoj právnej úpravy korupcie

Korupcia nie je produktom 20. či 21. storočia. Jej formy a rozsah v jednotlivých krajinách závisia od niekoľkých faktorov: kultúry krajiny, dejinného obdobia, sociálneho kontextu obdobia, právneho systému, tradícií či tolerancie ľudí. Prvý zoznam úradníkov akceptujúcich úplatky pochádza z 13. storočia pred n. l. a bol nájdený v Sýrii. Za prvé príznaky korupcie na území Slovenskej republiky možno pokladať kupovanie úradov a ich obsadzovanie iba osobami z vyšších majetných spoločenských vrstiev v 15. storočí. Nový rozmer v pohľade na korupciu a jej riešenie priniesol francúzsky napoleonský trestný zákonník *Code pénal* z roku 1810. S cieľom zápasiť proti korupcii vo verejnom živote zavádzal prísne tresty za trestné činy, ktoré boli v rozpore s úradnými povinnosťami osoby, ale aj za činy, ktoré v rozpore s takýmito povinnosťami neboli. Príchodom modernej štátnej správy

[225] KOTLÁNOVÁ, E. *Korupce ve veřejném sektoru*, 2018, s. 125.

v 19. storočí sa zneužitie úradov verejných činiteľov začalo považovať za závažný trestný čin proti verejnej dôvere v bezúhonnosť.[226]

2.1 Právna úprava korupcie v medzivojnovom období

S vývojom spoločnosti sa postupne vyvíjala aj trestná úprava postihu korupcie. Vznikom Československého štátu v roku 1918 tzv. recepčnou normou, zákonom č. 11/1918 Zb. z. a n. o zriadení samostatného československého štátu sa prevzal právny poriadok z obdobia Rakúsko-Uhorska. V používanom práve na území československého štátu sa vytvoril stav tzv. právneho dualizmu. Tento stav znamenal, že na území českých krajín sa používalo právo rakúske a na území Slovenska a Podkarpatskej Rusi právo uhorské. V oblasti trestného práva sa na Slovensku recipoval uhorský trestný zákon publikovaný ako zákonný článok 5/1878. Tento trestný zákon tak, ako aj trestné zákony v iných krajinách Európy vychádzal z napoleonského trestného zákonníka z roku 1810, v ktorom boli definované trestné činy korupcie.[227]

V § 465 až 470 trestného zákonníka boli definované skutkové podstaty prijímania úplatku a podplácania. Trestného činu prijímania úplatku sa mohol dopustiť verejný úradník, „*ktorý za svoj čin, ktorý mal vykonať mocou svojho úradu, dar alebo odmenu požaduje alebo sľub ohľadom toho daný neodmietol*“. Zvláštnosťou tejto skutkovej podstaty bolo, že táto skutková podstata sa nevzťahovala na zvyčajné dary, ktoré sa definovali vo veľkosti „*aké sa zvyčajne služobníctvu dávajú*“. Odôvodňovalo sa to tým, že takýto „*dar*“ sa dáva „*bez vyzvania*“ a prijatie takéhoto daru neodporuje služobným predpisom. Verejný úradník, ktorý za odmenu alebo dar porušil svoju úradnú povinnosť bol potrestaný prísnejšou trestnou sadzbou. Tento trestný zákonník tiež definoval špeciálne subjekty, ktoré ak spáchali trestný čin prijímania úplatku, tak vzhľadom na ich postavenie v spoločnosti sa trestali prísnejšími sankciami. Medzi takéto subjekty patrili:

- sudcovia (ak v súvislosti s prijatím úplatku v trestnej alebo občianskoprávnej veci nezákonne rozhodli),
- vyšetrujúci sudcovia,
- dražobní úradníci (ak v súvislosti s prijatím úplatku protizákonne postupovali a spôsobili svojím konaním škodu vyššiu ako 5 000 zlatých).

Trestného činu podplácania sa dopustila osoba, ktorá poskytla úradníkovi dar alebo sľub takejto odmeny. Ak osoba poskytla úplatok sudcovi, vyšetrujúcemu

[226] KOČAN, Š. *Charakteristika a vyšetrovanie korupcie*, 2012, s. 16.

[227] KOČAN, Š. *Historický prehľad vyšetrovania korupcie v Slovenskej republike*, 2013, s. 51 – 52.

sudcovi alebo členovi porotného súdu, bola potrestaná prísnejšou trestnou sadzbou (až do 5 rokov a peňažným trestom do 2 000 zlatých).[228]

Nepriamu formu korupcie sa snažil postihovať § 465 trestného zákonníka (aj keď zatiaľ len dosť neurčito). Mohol ju spáchať verejný úradník v tom prípade, ak dar alebo odmena bola tretej osobe daná alebo sľúbená s jeho privolením. Z hľadiska trestov sa používala kombinácia trestu odňatia slobody (trest trvateľnej väznice) a peňažného trestu.[229]

Trestný zákonník teda definoval základné formy korupcie. Aj keď trestnoprávna úprava týchto trestných činov nebola dokonalá, položila základy ďalšieho rozvoja týchto skutkových podstát.

Prijatím zákona č. 178/1924 Zb. z. a n. o úplatkárstve a proti porušovaniu úradného tajomstva bol prvýkrát definovaný pojem „*verejný činiteľ*", ktorý v predchádzajúcich úpravách nebol definovaný. Podľa § 6 ods. 1 zákona č. 178/1924 Zb. z. a n. boli verejnými činiteľmi orgány a zamestnanci štátu, krajiny, župy, okresu, obce alebo inej verejnoprávnej korporácie, verejných podnikov, ústavov, fondov. Podľa § 6 ods. 2 zákona č. 178/1924 Zb. z. a n. sa za verejných činiteľov považujú aj orgány a zamestnanci bánk, sporiteľní, záložní a iných peňažných ústavov, hospodárskych a zárobkových spoločenstiev, ak sú pod štátnym dozorom. V ustanovení § 6 ods. 3 zákona č. 178/1924 Zb. z. a n. bolo ustanovené, že: „*Pri orgánoch zložených z niekoľkých fyzických osôb je činiteľom každá osoba, ktorá je členom tohto orgánu*." Verejný činiteľ sa mohol dopustiť trestného činu prijímania úplatku, ktorý za to, že bude niekomu udelené nejaké oprávnenie alebo povolenie, poskytnutá výhoda alebo úľava, uzatvorená s ním alebo s iným zmluva, alebo bude vykonaný/opomenutý úkon, ku ktorému je tento verejný činiteľ povolaný, priamo alebo nepriamo žiada alebo sebe/inej osobe dá/sľúbi prospech.

Trestného činu podplácania sa dopustil ten, kto verejnému činiteľovi alebo s jeho vedomím inej osobe za to, že bude jemu alebo niekomu inému udelené určité oprávnenie alebo povolenie, poskytnutá výhoda alebo úľava, uzatvorená s ním alebo s iným zmluva, alebo bude vykonaný/opomenutý úkon, ku ktorému je tento činiteľ povolaný, priamo alebo nepriamo ponúka, sľúbi alebo poskytne prospech, na ktorý tento činiteľ nemá právo.

---

228 JALČ, A. *Korupcia - trestnoprávny vývoj, rekodifikácia a trestná zodpovednosť právnických osôb*, 2005, s. 1.

229 PAVOL, S., SKALOŠ, M. *Korupcia a lobing vo svetle právnej úpravy na Slovensku*, 2019, s. 19.

Zákon pod prospechom nerozumel len majetkový prospech, ale ak takýto prospech bol poskytnutý (a išlo o nie nepatrný prospech), tak súd obligatórne musel v rozsudku uviesť aj trest prepadnutia takéhoto majetku.[230]

Zákon č. 178/1924 Zb. z. a n. z hľadiska výšky trestu za podplácanie a prijímanie úplatku nepriniesol nič nové, dokonca ponechal v platnosti aj tradíciu „*nepatrných darčekov*", no jeho význam spočíval v tom, že zaviedol inštitút verejného činiteľa a rozšíril subjekty, ktoré sa mohli trestných činov prijímania úplatku a podplácania dopustiť.[231]

V období prvej Československej republiky sa rozmáhali vo veľkej miere rôzne úplatkárske aféry motivované snahou po osobnom obohatení politických exponentov. Podľa druhu a predmetu, ktorého sa dotýkali, dostávali také zodpovedajúce pomenovania (liehová, benzínová, cukrová aféra atď.). Vznikali nie preto, že by princíp demokracie sám osebe bol zlý, ale ich príčinou bol hlavne nedostatok osobných a mravných kvalít tých, ktorí do nich boli zapletení.

Keďže žiadna strana vo voľbách nezískala väčšinu, bola potreba vytvárania koalícií. Koalícia sa obyčajne vytvárala z piatich a viac koaličných strán, ktoré mali rôzne politické, ekonomické záujmy, a preto konsenzus sa vytváral aj za cenu ústupkov, kde bol iba krôčik ku korupcii. Aféry sa koalícia snažila zmiesť zo stola, už aj s ohľadom na svojich voličov a neželanú publicitu.[232]

V roku 1943 bol prijatý zákon č. 150/1943 Sl. z. o úplatkárstve a podplácaní, ktorý reagoval na rozširovanie korupcie počas vojnových rokov. Zákon definoval, okrem iného, verejný orgán, pod ktorým rozumel osobu, ktorej podľa platných predpisov bol zverený výkon verejnej právomoci.[233]

Na túto úroveň boli postavení:

- zamestnanci štátu a verejnoprávnych korporácií, ich alebo nimi spravovaných podnikov, ústavov a fondov,
- správnych a dozorných orgánov (ich členov) a zamestnancov peňažných ústavov, hospodárskych a zárobkových spoločenstiev, ústavov povinného poistenia a všetkých súkromných podnikov a ústavov, ktoré sú pod štátnym dozorom, ak tým, za čo bol prospech ponúknutý, sľúbený, poskytnutý, prijatý alebo žiadaný, prípadne činnosťou, v ktorej sa použil alebo mal použiť vplyv na dotyčnú osobu, bol dotknutý verejný záujem.

---

230 PAVOL, S., SKALOŠ, M. *Trestné činy korupcie v historicko-právnom kontexte na území Čiech a Slovenska,* 2015, s. 175.

231 KOČAN, Š. *Historický prehľad vyšetrovania korupcie v Slovenskej republike*, 2013, s. 52 – 53.

232 ELIAS, E., SKALOŠ, M. *Vybrané historicko-právne aspekty korupcie so zreteľom na inštitúcie Slovenskej republiky v boji proti korupcii,* 2017, s. 172 a nasl.

233 PAVOL, S., SKALOŠ, M. *Korupcia a lobing vo svetle právnej úpravy na Slovensku*, 2019, s. 24.

Zákon č. 150/1943 Sl. z. zrušil definíciu trestných činov prijímania úplatku a podplácania, ako ho chápala predchádzajúca právna norma (zákon č. 178/1924 Zb. z. a n.) a nanovo ich definoval. Podplácania sa dopúšťala osoba, ktorá priamo alebo nepriamo ponúkla, sľúbila alebo poskytla úplatok podplácanému, alebo s jeho vedomím osobe jemu blízkej, alebo s jeho súhlasom niekomu inému. Trestného činu prijímania úplatku sa dopúšťala osoba, ktorá prijala alebo žiadala úplatok. Úplatok prijme (žiada), kto pre seba alebo pre niekoho iného priamo alebo nepriamo prijme (žiada) úplatok alebo sľub úplatku, alebo prejaví súhlas, aby tak učinila iná osoba. Úplatkom sa rozumel akýkoľvek prospech, na ktorý podplácaný podľa vtedajších predpisov nemal nárok.

Zákon v ďalších ustanoveniach rozvádzal jednotlivé skutkové podstaty trestných činov a pre trestnosť činu vyžadoval prospech nie nepatrnej hodnoty a zároveň, aby bol pritom dotknutý aj verejný záujem. Výnimku tvorili iba kvalifikované skutkové podstaty, ktoré sa spájali s výkonom sudcovskej právomoci alebo s rozhodovaním o veciach verejných, kde sa pre trestnosť činu skôr uvedené podmienky nevyžadovali.

Za trestné činy spojené s úplatkárstvom a podplácaním hrozil trest odňatia slobody, ktorý závisel od konkrétnej skutkovej podstaty a zároveň vedľajším trestom pre už uvedené trestné činy bola strata úradu a volebného práva. V odsudzujúcom rozsudku pre trestné činy uvedené v zákone č. 150/1943 Sl. z. bolo potrebné vysloviť, že majetkový prospech, ktorý vinník získal trestným činom podľa tohto zákona, sa zhabe a prepadne v prospech štátu.

Zákon č. 150/1943 Sl. z. zaviedol inštitúty, ktoré v kontexte vtedajšieho obdobia môžeme považovať za prevratné. Právna norma používala modernú právnu terminológiu a upúšťala od pojmov, ktoré používal trestný zákonník. Boli definované všetky formy korupcie (podplácanie, prijímanie úplatku, nepriama korupcia) a v súvislosti s týmito trestnými činmi zákon tiež definoval blízku osobu (táto definícia sa týkala hlavne trestného činu podplácania).[234]

2.2 Trestnoprávna ochrana pred korupciou po druhej svetovej vojne

V povojnovom období bol prijatý zákon č. 86/1950 Zb. Trestný zákon, ktorého hlavný prínos spočíval v tom, že zrušil dvojkoľajnosť právneho systému zavedeného po vzniku republiky a zjednotil právnu úpravu v Čechách a na Slovensku. Zároveň jeho prijatím bol zrušený trestný zákonník, ktorý sa dovtedy používal na Slovensku. Zákon okrem prijímania úplatku, podplácania a nepriamej korupcie

[234] JALČ, A. *Korupcia – trestnoprávny vývoj, rekodifikácia a trestná zodpovednosť právnických osôb*, 2005, s. 2.

poznal špecifický trestný čin úplatkárstva pri voľbách (§ 156 zákona č. 86/1950 Zb.). Zákon zaviedol aj zánik trestnosti podplácania, ktorý bol upravený formou špeciálnej účinnej ľútosti. Objektívnu stránku trestných činov prijímania úplatku a podplácania chápal veľmi úzko, len v súvislosti s rozhodovaním vo veciach všeobecného záujmu alebo s výkonom takéhoto rozhodnutia.[235]

Trestného činu sa dopustila osoba, ktorá v súvislosti s rozhodovaním o veciach všeobecného záujmu alebo s výkonom takéhoto rozhodnutia prijme alebo dá si sľúbiť úplatok. Podplácania sa dopustil ten, kto inému v súvislosti s rozhodovaním o veciach všeobecného záujmu alebo s výkonom takéhoto rozhodnutia poskytne alebo sľúbi úplatok.

Zákon poznal aj osobitné ustanovenie o účinnej ľútosti. K beztrestnosti mohlo dôjsť len za podmienky, že páchateľ bol o úplatok požiadaný alebo aspoň nepriamo mu to bolo naznačené (urobil o tom dobrovoľné oznámenie prokurátorovi alebo orgánu bezpečnosti).

Dňa 1. januára 1962 vstúpil do účinnosti zákon č. 140/1961 Zb. Trestný zákon. Z pohľadu súčasnosti možno pôvodnú právnu úpravu hodnotiť ako krok vpred, pretože zákonodarca sa snažil silný ideologický náboj, ktorý bol v popredí v zákone č. 86/1950 Zb. potlačiť (aj vzhľadom na zmeny v spoločnosti), ale aj tak stále išlo o „*socialistický trestný kódex*“ (napr. z hľadiska usporiadania jednotlivých hláv osobitnej časti Trestného zákona atď.). Zákon č. 140/1961 Zb. bol po vzniku samostatnej SR 1. januára 1993 recipovaný a stal sa súčasťou právneho systému SR.

Korupčné trestné činy zákonodarca začlenil do tretej hlavy (tretí oddiel) pod názvom „Úplatkárstvo“. Zákon rozoznával tri formy týchto trestných činov: prijímanie úplatku (§ 160 zákona č. 140/1961 Zb.), podplácanie (§ 161 zákona č. 140/1961 Zb.) a nepriama korupcia (§ 162 zákona č. 140/1961 Zb.). Definície jednotlivých foriem týchto trestných činov zákon prebral z predchádzajúceho Trestného zákona, zmenili sa však druhy a výška trestov. Trestné činy prijímania úplatku alebo podplácania bolo možné spáchať len v súvislosti s obstaraním veci všeobecného záujmu. Tento pojem sa ďalej precizoval a súdna judikatúra ho ďalej doplňovala.

Základným znením bol § 160 zákona č. 140/1961 Zb., ktorý hovoril, že trestne zodpovedným je ten, kto za úplatok alebo inú nenáležitú výhodu zneužije svoje zamestnanie, povolanie, postavenie alebo funkciu na poskytnutie výhody niektorej osobe alebo jej neodôvodnené uprednostnenie pred inými. Podľa § 160a zákona č. 140/1961 Zb. bol trestne zodpovedný ten, kto v súvislosti s obstarávaním veci všeobecného záujmu priamo alebo cez sprostredkovateľa prijme, žiada alebo si dá sľúbiť úplatok alebo inú nenáležitú výhodu. Podľa § 161 zákona

[235] KOČAN, Š. *Historický prehľad vyšetrovania korupcie v Slovenskej republike*, 2013, s. 51 – 53.

č. 140/1961 Zb. bol trestne zodpovedný ten, kto poskytol úplatok alebo inú nenáležitú výhodu alebo sľúbil inému, aby tento zneužil svoje zamestnanie, povolanie, postavenie alebo funkciu na poskytnutie výhody niektorej osobe.

Zákonom č. 102/1995 Z. z., ktorým sa novelizoval zákon č. 140/1961 Zb., došlo k zrušeniu trestnej zodpovednosti za trestný čin podplácania podľa § 161 a § 162 zákona č. 140/1961 Zb. a k zrušeniu ustanovenia o účinnej ľútosti podľa § 163 zákona č. 140/1961 Zb. Tieto ustanovenia boli zrušené v dôsledku toho, že došlo k názoru o „*beztrestnosti osôb*", ktoré podplácajú a že tieto osoby budú oznamovať prípady podplácania orgánom činným v trestnom konaní. To sa však v praxi nepotvrdilo, a preto došlo k ďalšej novele, a to zákonom č. 10/1999 Z. z., kde bol opäť zavedený trestný čin podplácania. Nasledujúca novela (zákon č. 183/1999 Z. z.) zmenila názov tretieho oddielu z pôvodného „Úplatkárstva" na „Korupciu" a do zákona vložila nové skutkové podstaty. Novely z roku 1999 sa snažili vystihnúť všetky požiadavky medzinárodných dohovorov a aktov vrátane OECD, Rady a Európskej únie, ktoré boli pre Slovenskú republiku záväzné.

Skutkové podstaty boli rozšírené o formy konania – poskytnúť, sľúbiť úplatok, ako aj prijať, žiadať, dať si sľúbiť úplatok; priamo alebo cez sprostredkovateľa.

Novým bolo ustanovenie § 160b a § 161b zákona č. 140/1961 Zb. o trestnosti podplácania zahraničného verejného činiteľa v zahraničnom obchode, ako aj § 160c a § 161c zákona č. 140/1961 Zb. o trestnosti podplácania členov zahraničného parlamentného zhromaždenia, sudcov alebo úradníkov medzinárodných, nadnárodných medzivládnych organizácií. V týchto prípadoch postačovalo, že k podplácaniu došlo v súvislosti s výkonom funkcie, aj keď svoje povinnosti neporušili.[236]

3 Trestnoprávna úprava korupcie v Slovenskej republike

Základným prameňom trestného práva v Slovenskej republike je Trestný zákon. Ôsma hlava osobitnej časti Trestného zákona, ktorá sa člení na 5 dielov, zahŕňa trestné činy, ktoré priamo alebo nepriamo ohrozujú chod právneho štátu narušením alebo ohrozením poriadku vo verejných veciach (nie verejný poriadok) tým, že ohrozujú riadny a bezproblémový chod štátnych inštitúcií a iných orgánov verejnej moci niektorým z konaní uvedených v skutkových podstatách jednotlivých trestných činov. Trestné činy zaradené v tejto hlave nie sú zamerané proti individuálnym právam a slobodám jednotlivca, aj keď hmotným predmetom

[236] PAVOL, S., SKALOŠ, M. *Korupcia a lobing vo svetle právnej úpravy na Slovensku*, 2019, s. 27.

útoku sú často aj jednotlivci, ale smerujú proti výkonu právomocí týchto orgánov a jednotlivcov a proti ich rozhodnutiam.

3.1 Trestnoprávna úprava korupcie podľa Trestného zákona

Naša právna úprava rozlišuje v zmysle Trestného zákona (ďalej aj „TZ") aktívnu, pasívnu a nepriamu korupciu.

V prípade pasívnej korupcie hovoríme o prijímaní úplatku a inej náležitej výhody, pri aktívnej korupcii ide o podplácanie a v neposlednom rade je rozšírená v našej spoločnosti aj nepriama korupcia.

Pasívna korupcia

Podľa významu slova úplatok sa v zmysle § 131 TZ definuje tento pojem ako „*vec alebo iné plnenie majetkovej či nemajetkovej povahy, na ktoré nie je právny nárok. Plnenie majetkovej povahy môže spočívať v poskytnutí peňazí, ale aj v zaplatení dovolenky alebo rekreácie*".[237] Môžeme sem zaradiť aj určité vzájomné majetkové výhody. Úplatkom teda uplácaný získava určitý prospech, na ktorý nemá právny nárok. „*Za plnenie nemajetkovej povahy môžeme považovať napríklad poskytnutie sexuálneho styku, neodôvodnené zaoberanie sa vecou iného v kratšom čase, prípadne zvýhodňovanie v kariérnom postupe*."[238]

Trestné činy proti poriadku vo verejných veciach sú upravené v ôsmej hlave Trestného zákona. Korupcia je obsiahnutá v treťom diele. Sú to úmyselné prečiny, ale aj zločiny.

Skutkové podstaty trestného činu prijímania úplatku sú upravené v § 328 až 330 TZ. K spáchaniu trestného činu prijímania úplatku dôjde vtedy, ak páchateľ (akceptant úplatku) priamo alebo cez sprostredkovateľa pre seba alebo pre inú osobu prijme, žiada alebo si dá sľúbiť úplatok, aby konal alebo sa zdržal konania tak, že poruší svoje povinnosti vyplývajúce zo zamestnania, povolania, postavenia alebo funkcie. Páchateľ žiada úplatok vtedy, ak zreteľne, výslovne, písomne alebo inak prejaví svoju vôľu získať pre seba alebo inú osobu úplatok. Pri žiadaní úplatku sa nevyžaduje, aby páchateľ žiadal úplatok výslovne, stačí akékoľvek konanie, z ktorého je zrejmé, že páchateľ úplatok očakáva a chce. Páchateľ si dá sľúbiť úplatok, ak neodmietne ponuku úplatku a berie ju ako záväzný sľub, a to aj v prípade, ak je tento úplatok sľúbený pre inú osobu. Nezáleží na tom, či neskôr dôjde k splneniu sľubu a úplatok bude poskytnutý. Už samo prijatie sľubu je dokonaným trestným činom. Subjekt tohto trestného činu je špeciálny, páchateľom môže byť

[237] SAAMAŠ, O., STIFFEL, H., OMAN, P. *Trestný zákon*, 2006, s. 288.

[238] IVOR, J. a kol. *Trestné právo hmotné*, 2006, s. 350.

len osoba, ktorá má zamestnanie, povolanie, postavenie alebo funkciu, z ktorej jej vyplývajú povinnosti takéhoto druhu, ktoré môže za úplatok porušiť. Z uvedeného hľadiska ide o pomerne široko formulovanú skutkovú podstatu, ktorej použitie je možné vo veľkom rozsahu. Predmetná skutková podstata v porovnaní s predchádzajúcim stavom rozšírila trestnosť prijímania úplatku aj o súkromnú sféru, kde dosiaľ trestná zodpovednosť spravidla neprichádzala do úvahy.

Subjektívna stránka tohto trestného činu vyžaduje úmyselné zavinenie, ktoré zahŕňa nielen úmysel prijať, žiadať alebo si dať sľúbiť úplatok, ale aj úmysel za úplatok konať alebo sa zdržať konania, a tak porušiť svoje povinnosti. Ak by páchateľ nemal úmysel konať alebo sa zdržať konania, nešlo by o korupciu, ale mohlo by to byť kvalifikované ako niektoré z podvodných konaní.

V prípade § 329 TZ ide o klasické prijímanie úplatku v súvislosti s obstarávaním vecí všeobecného záujmu. Tohto trestného činu sa môže dopustiť ten, kto v súvislosti s obstarávaním vecí všeobecného záujmu priamo alebo cez sprostredkovateľa pre seba alebo pre inú osobu prijme, žiada alebo si dá sľúbiť úplatok. Vecou všeobecného záujmu sa podľa § 131 ods. 1 TZ rozumie záujem presahujúci rámec individuálnych práv a záujmov jednotlivcov, ktorý je dôležitý z hľadiska záujmov spoločnosti. Ide o obstarávanie všetkých úloh, na plnení ktorých má záujem celá spoločnosť, právnické osoby alebo aspoň väčšia skupina ľudí. Obstarávaním vecí všeobecného záujmu je nielen samorozhodovanie o nich, ale aj ďalšie činnosti, ktoré môžu ovplyvniť rozhodnutie.

V ustanovení § 330 TZ ide o prijímanie úplatku so zahraničným prvkom. Podľa uvedeného ustanovenia Trestného zákona je ustanovená trestná zodpovednosť za korupciu v oblasti medzinárodného obchodu. Pre trestnosť prijímania úplatku je rozhodujúce, že zahraničný verejný činiteľ ako špeciálny subjekt tohto trestného činu prijal, žiadal alebo si dal sľúbiť úplatok v súvislosti s výkonom svojich úradných povinností.

Aktívna korupcia

Skutková podstata aktívnej korupcie, teda podplácania je definovaná v § 332 až 335 Trestného zákona, pričom je ich možné tiež chápať ako zrkadlový obraz trestných činov prijímania úplatku.

K spáchaniu trestného činu podplácania podľa § 332 TZ dôjde vtedy, ak páchateľ priamo alebo cez sprostredkovateľa sľúbi, ponúkne alebo poskytne úplatok inému, aby konal alebo sa zdržal konania tak, že poruší svoje povinnosti vyplývajúce zo zamestnania, povolania, postavenia alebo funkcie, alebo z tohto dôvodu priamo alebo cez sprostredkovateľa sľúbi, ponúkne alebo poskytne úplatok inej osobe. Adresátom plnenia môže byť aj príbuzný alebo iná osoba spriaznená s akceptantom plnenia.

Poskytnutím úplatku sa rozumie skutočné odovzdanie predmetu, ktorý tvorí úplatok alebo aj poskytnutie inej nemateriálnej výhody. Úplatok bude poskytnutý, ak osoba, ktorej je určený, ho priamo prevezme alebo si je vedomá toho, že jej bol iným spôsobom prevedený do dispozície alebo vlastníctva.

Podľa § 333 TZ páchateľ inému v súvislosti s obstarávaním veci všeobecného záujmu priamo alebo cez sprostredkovateľa poskytne, ponúkne alebo sľúbi úplatok, alebo z tohto dôvodu poskytne, ponúkne alebo sľúbi úplatok inej osobe. Akceptant koná pri obstarávaní vecí všeobecného záujmu v zmysle požiadaviek páchateľa.

Podplácania sa podľa § 334 TZ dopustí aj ten, kto priamo alebo cez sprostredkovateľa zahraničnému verejnému činiteľovi alebo inej osobe poskytne, ponúkne alebo sľúbi úplatok v súvislosti s výkonom úradných povinností alebo v súvislosti s výkonom jeho funkcie zahraničného verejného činiteľa v úmysle, aby sa získala alebo zachovala neprimeraná výhoda. Povinným znakom subjektívnej stránky je príčina (motív) takéhoto konania, a to, že chce, aby sa v rámci medzinárodného obchodu získala alebo zachovala neprimeraná výhoda. Z hľadiska dokonania činu nie je rozhodujúce, či podplácaný v skutočnosti pri výkone svojej funkcie páchateľa nejakým spôsobom zvýhodní.

Nepriama korupcia

Nepriama korupcia je upravená v § 336 TZ, podľa ktorého sa páchateľ dopustí priamo alebo cez sprostredkovateľa pre seba alebo pre inú osobu prijme, žiada alebo dá si sľúbiť úplatok za to, že bude svojím vplyvom pôsobiť na výkon právomoci osoby uvedenej v § 328, § 329 alebo § 330 TZ, alebo za to, že tak už urobil. Páchateľ (akceptant úplatku) teda uplatní vplyv svojej osoby alebo postavenia na osobu uvedenú v § 328 až 330 TZ, bez toho, aby jej poskytol výhodu plynúcu z úplatku, ktorý mu bol poskytnutý. Ide teda o intervenciu páchateľa u skôr uvedených osôb.

Nepriamej korupcie sa dopustí aj ten, kto priamo alebo cez sprostredkovateľa inému sľúbi, ponúkne alebo poskytne úplatok za to, že bude svojím vplyvom pôsobiť na výkon právomoci osoby uvedenej v § 332, § 333 alebo § 334 TZ, alebo za to, že tak už urobil, alebo z tohto dôvodu poskytne, ponúkne alebo sľúbi úplatok inej osobe.

V prípadoch, ak páchateľ len predstiera, že bude svojím vplyvom pôsobiť na výkon právomocí danej osoby, ale v záujme vybavenia veci nepodnikne nič, a ani nemal úmysel niečo podniknúť, dopustí sa trestného činu podvodu, prípadne pokusu, ak úplatok žiadal, ale ho neprijal. Tiež nemožno opomenúť zánik trestnosti podplácania. Podľa § 86 TZ sú ustanovené osobitné prípady účinnej ľútosti, podľa ktorých trestnosť trestného činu zaniká aj vtedy, pokiaľ ide o trestný čin

podplácania a nepriamej korupcie, ak páchateľ úplatok poskytol alebo sľúbil len preto, že bol o to požiadaný a urobil o tom dobrovoľne bez odkladu oznámenie orgánu činnému v trestnom konaní alebo Policajnému zboru; vojak môže toto oznámenie urobiť aj svojmu nadriadenému alebo služobnému orgánu a osoba vo výkone trestu odňatia slobody alebo vo výkone väzby aj príslušníkovi Zboru väzenskej a justičnej stráže. Podmienkou tohto zániku trestnosti podplácania je fakt, že osoba bola o úplatok požiadaná a urobila o tom ihneď oznámenie príslušnému orgánu.[239]

3.2 Zákonný postih korupcie

V prípade hľadania definície korupcie je hlavne potrebné diferencovať užší pohľad tzv. právny, pri ktorom je nevyhnutné vychádzať z právnych predpisov, charakterizujúcich korupčné konanie ako protiprávne, pričom pri širšom vnímaní korupcie sa neprihliada na rozmer zákonnosti, keďže dôležitú úlohu v takomto prípade predstavuje hlavne verejná mienka. Ustanoveniami o korupcii, s ktorými sa stretávame v Trestnom zákone, plní Slovenská republika záväzky vyplývajúce z medzinárodných zmlúv a dokumentov.

Korupciu ako takú je nutné posudzovať v širšom kontexte ako termín úplatkárstvo, keďže spočíva v prijímaní úplatku, podplácaní alebo ktoromkoľvek inom správaní vo vzťahu k osobám, ktorým sú zverené právomoci vo verejnom alebo súkromnom sektore, disponujúcimi povinnosťami bezprostredne sa viažucimi na ich postavenie s cieľom získať výhody, na ktoré sa nevzťahuje žiadny právny nárok.

Na všetky základné skutkové podstaty trestných činov prijímania úplatku a podplácania nadväzujú samostatné, kvalifikované skutkové podstaty viažuce na seba aj okolnosti podmieňujúce použitie vyššej trestnej sadzby odňatia slobody ako legálne vyjadrenie miery závažnosti foriem korupcie. Významnejšia miera závažnosti trestného činu môže spočívať v okolnosti, že páchateľ je verejným činiteľom, prípadne, že bol čin spáchaný vo veľkom rozsahu (suma dosahujúca najmenej 133-tisíc eur) alebo bol čin spáchaný závažnejším spôsobom konania.

Trestný zákon súčasne predvída aj korupčné správanie v súvislosti so skutkovými podstatami trestných činov, ktoré sú tak výrazom snahy o ochranu hospodárskej súťaže, keďže pri trestných činoch machinácií pri verejnom obstarávaní a verejnej dražbe zavádza v súvislosti s nimi korupčný prvok, ako aj výrazom snahy o ochranu zákonnosti trestného konania a konania pred súdom, keďže

[239] PAVOL, S., SKALOŠ, M. *Korupcia a lobing vo svetle právnej úpravy na Slovensku*, 2019, s. 54.

pri trestnom čine marenia spravodlivosti zavádza korupčný prvok v súvislosti s pôsobením na stranu trestného konania, účastníka súdneho konania, svedka, znalca, tlmočníka, prekladateľa alebo orgán činný v trestnom konaní.

Z praktických skúseností prípadov vyšetrovaných Úradom boja proti korupcii Prezídia Policajného zboru (od roku 2012 je tento orgán súčasťou NAKA, t. j. Národnej kriminálnej agentúry). Táto úprava sa javí ako neúčelná a duplicitná, keďže toto konanie by bolo možné v prípade legislatívnej zmeny postihovať v zmysle všeobecnej úpravy korupcie za predpokladaného súbehu s označenými trestnými činmi, ktoré sú podľa platnej a účinnej právnej úpravy voči trestným činom korupcie vo vzťahu špeciality.

S poukazom na uvedené faktom ostáva, že korupčné konanie je ako také v rámci trestných činov machinácií pri verejnom obstarávaní a verejnej dražbe a trestného činu marenia spravodlivosti v porovnaní so všeobecnou právnou úpravou korupcie miernejšie postihované trestným právom, následkom čoho môže dôjsť k miernejšiemu uloženiu trestu pre páchateľa. Predmetnými ustanoveniami týkajúcimi sa vymedzenia skutkových podstát trestných činov korupcie v Trestnom zákone sa garantuje ochrana spoločenského záujmu na čistote verejného života a obstarávaní vecí všeobecného záujmu v súlade s príslušnými zákonnými úpravami.

3.3 Riešenia a opatrenia problému korupcie

Nástroje verejnej politiky

Štát ako subjekt práva sa snaží riešiť existujúce problémy v spoločnosti a využíva pritom „*nástroje intervencie*“. V prípade riešenia problému korupcie môžeme nástroje verejnej politiky rozdeliť na

- nástroje regulačného charakteru (tzv. právne nástroje),
- nástroje administratívneho charakteru (tzv. organizačné nástroje),
- nástroje finančného charakteru,
- nástroje ekonomického charakteru.

Nástroje regulačného charakteru

Nástroje regulačného charakteru (tzv. právne nástroje) najčastejšie prostredníctvom trestnoprávneho, občianskoprávneho alebo administratívneho zavedenia sankcie určia všeobecne záväzné a vynútiteľné rámce, na základe ktorých sa realizuje verejná politika. Ide pritom o prehľadné vymedzenie foriem korupčného

správania a ich trestnoprávneho, občianskoprávneho alebo administratívnoprávneho postihu.[240]

Medzi právne nástroje, ktoré majú potenciálny dosah na zníženie korupčného správania v SR môžeme zaradiť:

- ústavný zákon č. 90/2001 Z. z., ktorým sa novelizovala Ústava SR, rozšíril a spresnil právomoci Najvyššieho kontrolného úradu SR, ÚS SR, zaviedol inštitút verejného ochrancu práv, Súdnu radu SR a spresnil mechanizmy nominovania sudcov,
- zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy v znení neskorších predpisov – ide o nové pravidlá tvorenia rozpočtu a hospodárenia na zabezpečenie transparentnosti a jednotnosti,
- ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení neskorších predpisov,
- zákon č. 369/2004 Z. z., ktorý novelizoval zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

Nástroje administratívneho charakteru (tzv. organizačné nástroje)

Nástroje administratívneho charakteru majú potenciál znižovať dosah korupčného správania v SR. Medzi takéto nástroje môžeme zaradiť:

- nástroj centralizovaného koordinačno-usmerňovacieho úseku boja proti korupcii a klientelizmu – Úrad vlády SR, odbor prevencie proti korupcii,
- nástroj „*súdneho manažmentu*“, kladie si za cieľ preverovať a vylepšovať pracovné postupy zaužívané na súdoch a následne ich overovať a optimalizovať,
- rozšírenie kompetencií Najvyššieho kontrolného úradu SR,
- mechanizmy na kontrolu poskytovania a následného čerpania prostriedkov EÚ,
- posilnenie nezávislosti súdnej moci – vznik Súdnej rady SR,
- posilnenie etickej zodpovednosti súdnej moci: súdny kódex, t. j. Zásady sudcovskej etiky, zavádza disciplinárne konanie a majetkové priznania sudcov.

Nástroje informačného charakteru

Nástroje informačného charakteru majú potenciál znižovať korupčné správanie v SR. Sú nimi napríklad:

- Centrálny register zmlúv, ktorý je od 1. januára 2011 zoznamom zmlúv uzatvorených ministerstvami, ústrednými orgánmi štátnej správy, verejnoprávnymi inštitúciami a podriadenými organizáciami týchto inštitúcií – podľa

[240] PAVOL, S., SKALOŠ, M. *Korupcia a lobing vo svetle právnej úpravy na Slovensku*, 2019, s. 56.

zákona č. 546/2010 Z. z., ktorý novelizoval zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov nadobúda takáto zmluva účinnosť deň po zverejnení v registri,
- Úrad pre verejné obstarávanie, ktorý prostredníctvom svojho portálu zabezpečuje prehľadné obstarávanie verejných zákaziek, ako sú tovary, služby a stavebné práce,
- pripomienkové konanie na internete – na základe smernice na prípravu a predkladanie materiálov na rokovanie vlády SR musia byť všetky predkladané materiály na rokovanie vlády predkladateľom zverejnené na jeho internetovej stránke,
- zákon č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov – politické strany a hnutia majú zo zákona povinnosť každoročne predkladať NR SR do konca apríla výročnú správu za predchádzajúci kalendárny rok, čo má za cieľ zvýšenie transparentnosti a sprehľadnenie financovania politických strán a hnutí,
- majetkové priznania verejných činiteľov a sudcov na internete,
- opatrenia na zvýšenie dostupnosti informácií o činnosti justície – súdne rozhodnutia sa zverejňujú na internete,
- otvorené pripomienkové konanie na samosprávnej úrovni – je povinnosťou miestnej samosprávy, aby zverejnila všetky svoje návrhy na internete a úradnej tabuli.

Nástroje ekonomického charakteru

Za ekonomické nástroje, ktoré majú potenciálny dosah na zníženie korupcie v SR, možno považovať:
- privatizáciu, deregulácia a liberalizáciu energetiky – napríklad pri privatizácii SPP bola zmena vlastníka základným predpokladom eliminácie politických tlakov, možností korupcie a ich negatívnych dopadov na riadenie podniku a výsledky jeho hospodárenia,
- vytvorenie centrálneho registra daňových a účtovných dokladov – predpokladá zabránenie manipulácie s účtovnými a daňovými dokladmi, ktoré sú už riadne zaúčtované,
- zníženie možnosti úhrady v hotovosti na nutné minimum – tento nástroj bráni vyplácaniu pochybných transakcií, ktoré slúžia len na zakrytie úplatkárstva.

4 Korupcia vo verejnej správe a verejnom sektore

Orgány verejnej správy napĺňajú záujem verejnosti, podieľajú sa na verejných veciach. Na tento účel potrebujú moc, ktorá prináša určité podoby zlyhania, medzi ktoré patrí aj korupcia. H. Whitton[241] vníma korupciu ako neetickú súčasť verejnej správy, ako zlyhanie profesijnej etiky a inštitúcií verejného sektora. Netransparentné, neefektívne, nepredvídateľné a preregulované prostredie verejnej správy je pre ňu živnou pôdou.

Pre definíciu korupcie vo verejnej správe podľa R. Pomahača a O. Vidlákovej[242] platí:

- vždy sa jej zúčastňujú aspoň dve osoby (korumpujúci a korumpovaný);
- jej účastníci sa ju snažia utajiť;
- v rámci nej sa vytvárajú prvky vzájomného záväzku a prospechu;
- jej aktérmi sú jednak tí, ktorí chcú, aby nejaké rozhodnutie zodpovedalo ich predstavám alebo potrebám a jednak tí, ktorí proces rozhodovania priamo ovplyvňujú;
- v podvodnom konaní je zapojený orgán verejnej moci;
- vždy ide o porušenie dôvery spojenej s výkonom určitej funkcie a zároveň o porušenie povinnosti a zodpovednosti súvisiacej s touto funkciou;
- dochádza k rozporom sociálnych rol, pretože tí, ktorí sa jej dopúšťajú, prepájajú výkon verejných a súkromných rol.

D. Klimovský[243] uvádza, že korupciu vo verejnej správe je možné definovať ako monopolné postavenie určitého subjektu doplnené o diskrétnosť (voľnosť v úvahe), pričom v celom modeli absentuje zodpovednosť.

„*Korupcia vo verejnom živote má viacero podôb, súvislostí a zahŕňa celú množinu javov, ktoré sa dajú označiť ako korupčné správanie. Definovanie korupcie nie je jednoduché, ťažko sa hľadá všeponímajúca a vyčerpávajúca definícia tohto javu.*“[244] Podľa V. Pirošíka[245] možno korupciu vo verejnom sektore jednoznačne definovať ako zneužitie zverenej moci nad verejným majetkom s cieľom získať vlastné, súkromné výhody, dochádza k uprednostneniu súkromného záujmu pred záujmom verejným. Je zlyhaním kolektívneho konania, kde minimálne dvaja

---

241 WHITTON, H. *The Rediscovery of Professional Ethics for Public Officials: An Australian Review*, 1994.

242 POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*, 2002.

243 KLIMOVSKÝ, D. *Základy verejnej správy*, 2014.

244 BEBLAVÁ, E., BEBLAVÝ, M. *Prístupy k definovaniu korupcie*, 2007, s. 316.

245 PIROŠÍK, V. *Participácia v samospráve (nástroj protikorupčnej politiky)*, 2004.

jedinci majú na úkor ostatných prospech. Môže ísť o zlyhanie zo strany inštitúcie alebo zo strany jednotlivcov. Vzniká z toho dôvodu, že zákony či inštitúcie ju umožňujú, resp. ju efektívne netrestajú a aj preto, že postoje ľudí, ich hodnotové nastavenie ju v tom podporujú alebo tolerujú. „*Korupcia má vo všetkých svojich podobách dopady na verejné zdroje, či už v podobe zvýšených nákladov kvôli zneužitiu verejných prostriedkov, alebo dodatočne vyvolanej záťaže verejných rozpočtov, a tak sa v konečnom dôsledku týka všetkých občanov. Diskvalifikuje tiež miestnu verejnú správu a otvára priepasť medzi občanmi a verejným životom.*“[246]

Korupcia sa prejavuje zložitosťou fungovania verejnej správy, nejednoznačným a neprehľadným významom vydaných smerníc, právnych predpisov, nedostatočnou kontrolou verejných financií (zo strany nezávislých orgánov na strane verejného sektora), politickými nomináciami vybraných aktérov do vrcholových funkcií a tiež ju podmieňuje vzájomné prepojenie verejného a súkromného sektora v správnych radách veľkých podnikov.[247] Problematika korupcie vo verejnej správe je permanentne aktuálnym problémom, rozhlodáva spoločenské a medziľudské vzťahy, deformuje spoločnosť, pácha nevyčísliteľné morálne aj materiálne škody. Osobitne nebezpečnou sa stáva vtedy, ak prerastie do najvyšších štátnych funkcií, do politických centrál, do podnikateľských špičiek. Najcitlivejšie je vnímaná na úrovni, na ktorej ju pociťujú radoví občania, v polohe činnosti miestnych, resp. obecných a regionálnych orgánov verejnej správy.[248]

Korupcia presahuje hranice verejnej správy, prejavuje sa v politickom a súdnom systéme, znižuje dôveryhodnosť štátu, efektívnosť využitia verejných zdrojov a ekonomickú výkonnosť. Jej prítomnosť je obvykle prejavom nedostatočného rešpektu korumpujúceho a korumpovaného voči stanoveným pravidlám. Rozťatie tohto kruhu by malo byť jednou z predných priorít verejnej správy, inštitúcie verejnej správy a ich predstavitelia hrajú v boji s ňou kľúčovú rolu. Na jednej strane nesú zodpovednosť za vytvorenie transparentného právneho prostredia, ale musia aj sami rešpektovať vysoké etické štandardy a stanovené pravidlá. Transparentnosť zohráva dôležitú úlohu vo fungovaní demokratickej spoločnosti, má význam v informovaní verejnosti o veciach verejných. Občan ovplyvňuje a vytvára verejnú politiku, s tým súvisí požiadavka sprístupnenia informácií týkajúcich sa verejných vecí – mal by mať prístup ku všetkým informáciám, ktoré ovplyvňujú jeho rozhodovanie. Poskytovanie informácií je najúčinnejší preventívny prostriedok proti korupcii. Čím viac informácií bude pre občanov sprístupnených, tým

246 KOVÁČOVÁ, E. *Verejná správa v SR a jej súvislosti*, 2011, s. 174.

247 KLIMOVSKÝ, D. *Základy verejnej správy*, 2014.

248 KRÁLIK, J. *Poznámka k aktuálnemu problému fungovania slovenskej štátnej polície a k súčasnému stavu fenoménu korupcie*, 2006, s. 31 – 39.

bude menší priestor pre korupciu.[249] Prístup k informáciám prispieva k dobrému a zodpovednému fungovaniu správy vecí verejných, posilňuje dôveru občana v štát a jeho orgány.

S korupciou vo verejnej správe súvisí aj tzv. konflikt záujmov. Konflikt záujmov sa deje, keď orgán vykonáva rozhodnutie o otázkach, ktoré sa týkajú verejnosti a na rozhodnutie vplývajú vlastné záujmy. Určitým druhom konfliktu je *nepotizmus*. Ide o situáciu, keď jednotlivec zneužije svoju právomoc v prospech rodinného príslušníka. O klientelizme hovoríme, keď jednotlivec zneužije právomoc pre svojich známych. Korupciu, *nepotizmus*, neprofesionálny prístup, neefektívne a netransparentné vynakladanie verejných prostriedkov možno pozorovať vo verejnej správe v podmienkach Slovenskej republiky. Determinuje vzťah verejného sektora a jeho spoluprácu so súkromným sektorom.

Podľa V. Nižňanského a K. Tomanovej[250] v Slovenskej republike existuje 11 charakteristických prvkov schopných ovplyvňovať mieru korupcie vo verejnom sektore. Ide o tieto charakteristiky:

a) verejná správa rozhoduje, ale súčasne aj realizuje a následne kontroluje výkon svojich vlastných rozhodnutí (t. j. neexistuje jednoznačné rozdelenie kompetencií medzi jej jednotlivými subsystémami),
b) verejná správa nie je zameraná na podporu zmien, ale pôsobí skôr ako brzda ekonomického rozvoja,
c) v oblasti verejného sektora pretrváva sektorová hierarchizácia namiesto sektorového partnerstva,
d) centralizmus v oblasti verejného sektora je eliminujúcim aspektom mobilizácie a aktivizácie ľudského potenciálu,
e) aktivity jednotlivých inštitúcií verejného sektora sú nedostatočne a neefektívne koordinované a kooperované,
f) správne konania sú neprehľadné a netransparentné, na všetkých úrovniach systému verejnej správy sa nedodržiavajú zákonné postupy,
g) tok verejného financovania a hospodárenia s verejnými financiami je netransparentný a neprehľadný,
h) permanentne rastie neefektívne využívanie verejných výdavkov (vrátane prerozdeľovacích mechanizmov),
i) kvalita poskytovaných služieb, ich riadenie zo strany verejného sektora je nízke,

---

249 KOVÁČOVÁ, E. *Manažérske metódy v teórii a praxi samosprávy v Slovenskej republike*, 2010, s. 206 – 222.

250 NIŽŇANSKÝ, V., TOMANOVÁ, K. *Decentralizácia verejnej správy a opatrenia na obmedzenia korupcie*, 2001.

j) v prípade služieb zabezpečovaných orgánmi verejného sektora absentuje konkurencia.[251]

4.1 Prerozdeľovanie a čerpanie eurofondov

Vo všetkých oblastiach, na ktoré sú príslušné fondy viazané, môžeme pozorovať problém páchania trestného činu korupcie vo vzťahu k prerozdeleniu a čerpaniu prostriedkov zo štrukturálnych fondov EÚ, najmä formou akýchsi konzultačných služieb či prípravy podkladov pre úspešné čerpanie týchto prostriedkov. Jedným z najčastejších a najviac sa vyskytujúcich problémov v už spomínanej oblasti je predkladanie správnych podkladov na získanie takýchto prostriedkov zo štrukturálnych fondov EÚ. Stretávame sa však aj s javom, že zo strany páchateľov nedochádza k používaniu týchto prostriedkov na taký účel, na aký bol tento finančný prostriedok poskytnutý.[252]

Pri formách páchania takejto trestnej činnosti korupcie a klientelizmu pri čerpaní a prerozdeľovaní prostriedkov zo štrukturálnych fondov EÚ majú spoločnosti vybudovaný sofistikovaný postup, ktorý začína poradenstvom a prípravou nadhodnoteného projektu, až po zabezpečenie a schválenie samotného projektu. Následne cez blízke a spriaznené osoby, ktoré sú na príslušných riadiacich a kontrolných orgánoch, zabezpečujú verejné obstarávanie s vopred dohodnutým víťazným subjektom. Takto majú pripravené spoločnosti a podnikateľské subjekty, prostredníctvom ktorých sú vykonávané fiktívne úkony, a na základe takýchto fiktívnych zmlúv o poradenstve sú nazbierané finančné prostriedky, ktoré sú následne presúvané k organizátorom a samotným realizátorom spomínaného biznisu.

Z uvedeného a avizovaného rozsahu pomoci štrukturálnych fondov EÚ je veľké množstvo schválených žiadostí o poskytnutie nenávratnej finančnej výpomoci s nedostatočnou kontrolou realizovaných projektov zo strany riadiacich a kontrolných orgánov a následne aj implementačných agentúr. Z pohľadu počtu zainteresovaných podnikateľských subjektov na realizáciu projektov sa javí predmetná oblasť v nasledujúcom období ako vysokoriziková hlavne z pohľadu páchania trestného činu korupcie, klientelizmu, majetkových a hospodárskych trestných činov, a to najmä trestného činu poškodzovania finančných záujmov ES.

Na základe uvedenej činnosti je možné ustanoviť negatívne javy, ktoré priamo súvisia s prerozdeľovaním štrukturálnych fondov EÚ, a sú v priamom prepojení

---

251 KLIMOVSKÝ, D. *Základy verejnej správy*, 2014.

252 PAVOL, S., SKALOŠ, M. *Korupcia a lobing vo svetle právnej úpravy na Slovensku*, 2019, s. 93 – 94.

na neželané navyšovanie zmluvných cien. Navyšovaním zmluvných cien dochádza k finančne nevýhodnému odčerpávaniu finančných prostriedkov z rozpočtov EÚ a štátneho rozpočtu SR.

Ďalším negatívnym vplyvom je diskriminácia neúspešných, a dovolíme si povedať, poctivejších žiadateľov a samotného trhu, čím dochádza k realizácii menej potrebných projektov na úkor kvalitnejších a potrebnejších projektov.

V neposlednom rade nemôžeme zabudnúť ani na skutočnosť, že takýmto konaním určitých subjektov dochádza k poškodzovaniu a následnému oslabovaniu kreditu SR v zahraničí. Toto všetko môže mať takisto vplyv aj na odrádzanie zahraničných investorov od investícií v SR.

Celý proces čerpania štrukturálnych fondov EÚ má ako celok dlhodobý charakter a je rozdelený na programové obdobia. Prioritou by mala byť snaha vylepšiť a skvalitniť mechanizmy, ktoré sú, či už priamo, alebo nepriamo napojené na prerozdeľovanie takýchto finančných prostriedkov. Napríklad optimalizácia v zmysle oddelenia politických a odborných funkcií vytvorením profesionálnej inštitúcie, v ktorej budú pôsobiť odborne a morálne zdatné osoby, a takáto organizácia bude podliehať náležitej kontrole, a to z dôvodu, že práve rozhodovací mechanizmus je vo všeobecnosti ten, ktorý vytvára potenciálny priestor na korupciu.

4.2 Korupcia na úseku daňovej správy

Obdobie zrodu novej modernej daňovej sústavy SR nesie so sebou niekoľko rozporuplných, negatívnych i kontraproduktívnych znakov, medzi ktoré nesporne patrí aj realita etablovania a pretrvávajúceho výskytu korupcie a klientelizmu. V rámci uvedeného systému sa tak korupcia vyskytuje nielen medzi niektorými pracovníkmi daňových orgánov, t. j. medzi pracovníkmi všetkých zložiek Finančného riaditeľstva SR, ale aj medzi niektorými pracovníkmi ostatných článkov podieľajúcich sa na realizácii výkonu daňového systému SR, napr. správcami dane z nehnuteľností na obecných úradoch alebo členmi daňovej sekcie Ministerstva financií SR.

Z trestnoprávneho pohľadu korupcia v oblasti daňovej správy nie je zlyhávaním inštitúcie, ale zlyhávaním jednotlivcov, dôsledkom ktorej je na jednej strane získanie osobného prospechu a ujma na štátnom rozpočte SR a na druhej strane má korupčné konanie škodlivý vplyv na ekonomické prostredie a spoločenskú morálku.

Hlavným znakom, ktorý indikuje korupčné správanie v daňovej správe, je zistenie, že došlo zo strany daňových orgánov k nesprávnemu výkonu kontrolnej činnosti najmä v súvislosti s kontrolnou činnosťou pri neoprávnenom uplatňovaní nárokov na vrátenie dane z pridanej hodnoty vo forme nadmerných

odpočtov DPH. Súčasná prax nám jasne ukazuje, že podnikatelia, ktorí dokážu ovplyvňovať a na svoju stranu získať konkrétneho, či už riaditeľa, alebo vedúceho kontroly daňového úradu, prípadne dvoch kontrolórov daňového úradu, si môžu následne uplatňovať neoprávnené odpočty na DPH a takto štátu spôsobiť škody veľkého rozsahu.

Ministerstvo vnútra SR a Ministerstvo financií SR sa aktuálne zaoberajú koncepciou boja proti daňovým trestným činom.

4.3 Meranie korupcie vo verejnej správe a verejnom sektore na Slovensku a v Čechách

Korupcia sa líši od väčšiny sociálno-ekonomických aspektov, ktoré možno merať ekonometrickými ukazovateľmi. Objektívne údaje pre jej meranie prakticky neexistujú, všetky prieskumy vychádzajú zo subjektívneho hodnotenia. Situáciu možno posúdiť, ale nedá sa kvantifikovať celý rozsah problému. Skutočnosť, že rôzne organizácie používajú rôzne definície, znemožňuje porovnávanie výsledkov. Výskumy zamerané na korupčné správanie využívajú kvantitatívne sociologické postupy, dotazníky alebo rozhovory. Opierajú sa o výberové zisťovania skúseností s korupciou v kombinácii s odbornými posúdeniami.

Medzinárodné organizácie vypracovávajú štúdie o miere korupcie a korupčného prostredia v globálnom meradle. Štúdie je možné rozdeliť do štyroch skupín, a to na expertné hodnotenie, prieskumy verejnej mienky, tvorbu zložených indexov a odhady miery korupcie na základe objektívnych údajov.

Odmerať korupciu dostupnými štatistickými metódami je problematické. Skutočnosť, že rôzne organizácie používajú rôzne definície, znemožňuje porovnávanie výsledkov. Objektívne údaje pre jej meranie prakticky neexistujú, všetky prieskumy vychádzajú zo subjektívneho hodnotenia. Indikátory merania úrovne korupcie sú založené na mäkkých dátach, ktoré vykazujú značnú variabilitu v závislosti od situácie a doby, kedy boli získané. „*Transparency International pomocou rôznych prieskumov meria celkové vnímanie korupcie vo verejnom sektore v danej krajine, mieru poskytovania úplatkov a podrobné vnímanie korupcie v jednotlivých častiach verejnej správy verejnosťou. Výsledky jednotlivých prieskumov sumarizuje v indexoch vnímania korupcie a exportu korupcie do iných krajín, podľa týchto ukazovateľov vytvára rebríček krajín.*“[253]

A. Foltínová a G. Dubcová[254] na meranie korupcie v slovenskej spoločnosti vytvorili kompozitný ukazovateľ, ktorý kladie rovnakú váhu na každodennú

[253] BEBLAVÁ, E., BEBLAVÝ, M. *Prístupy k definovaniu korupcie*, 2007, s. 320.

[254] FOLTÍNOVÁ, A., DUBCOVÁ, G. *Transparentnosť verejnej správy SR,* 2006, s. 109.

a podnikateľskú korupciu. Na sledovanie bežnej korupcie využili prieskum Eurobarometra, zisťovaný s dvojročnou periodicitou. Meria skúsenosť s korupciou medzi bežnou populáciou po jednotlivých sektoroch. Kategórie, na ktoré sa pýta, sú polícia, colná správa, súdy, národní politici, regionálni politici, miestni politici, tendre, stavebné povolenia, podnikateľské oprávnenia, zdravotníctvo, školstvo, inšpekcia a iné. Nepodarilo sa im nájsť prieskum, ktorý by meral skúsenosť podnikateľov s korupciou. Použiť výsledky medzinárodných prieskumov (napríklad Globálna správa o konkurencieschopnosti Svetového ekonomického fóra) nebolo možné vzhľadom na problémy s úplnosťou údajov. Skúsenosť podnikateľov s korupciou nahradili indexom vnímania korupcie. Zdôvodnili to tým, že jeho významnú časť (pre Slovensko polovicu) tvoria prieskumy vnímania korupcie podnikateľmi a zvyšok je založený na rôznych prieskumoch názorov expertov. Výsledný index korupcie bol pre nich jednoduchým priemerom uvedených dvoch indexov.

Ako ďalšie odporúčajú sledovať index poskytovateľov úplatkov *BPI – Bribe Payers Index*, ktorý postihuje ponukovú stránku korupcie a sleduje v medzinárodnom kontexte tých, ktorí poskytujú úplatky. *ICRG International Country Quide Index* vychádza z hodnotenia expertov, skúmajú, do akej miery požadujú štátni úradníci špeciálne platby.

Jedným z kritérií by mohlo byť porovnanie počtu trestných činov postihujúcich korupciu. Iba 1 % reálnej korupcie je však stíhané. Posudzovala sa aj podľa geograficko-politicko-ekonomického hľadiska. Ako sa ukázalo, prítomnosť korupcie nemôžeme prisudzovať len kultúrnej histórii a ekonomickému zázemiu určitej krajiny. Pri pokusoch o meranie všetky objektivizujúce systémy zlyhali a skutočná hladina sa nedá zistiť. Hoci môžeme nájsť veľa kritérií, odmerať korupciu dostupnými štatistickými metódami je problematické. Čo však môžeme porovnať, je verejná mienka obyvateľov. Na základe toho bol vytvorený index vnímania korupcie.[255]

Index vnímania korupcie *Corruption Perceptions Index – CPI* vypracúva a od roku 1995 pravidelne raz ročne zverejňuje *Transparency International*. Zoraďuje krajiny podľa stupňa vnímania existencie korupcie medzi úradníkmi verejnej správy a politikmi. Ide o zložený index, vychádzajúci z výsledkov prieskumov uskutočňovaných viacerými nezávislými renomovanými organizáciami (napr. Svetová banka, Ázijská rozvojová banka, Africká rozvojová banka a pod.). Odrážajú názory odborníkov a predstaviteľov podnikateľskej sféry, pričom každú zo skúmaných krajín hodnotia nielen zahraniční, ale aj domáci odborníci. Posudzujú schopnosť vládnych inštitúcií potláčať a postihovať korupciu, účinnosť

[255] CHMELÍK, J. a kol. *Pozornost, úplatek a korupce*, 2003.

protikorupčných opatrení, rozsah korupcie v rôznych inštitúciách a oblastiach verejnej správy, mieru transparentnosti fungovania inštitúcií, mieru zneužívania verejných funkcií a verejných prostriedkov.

Až do roku 2011 sa jeho hodnoty pohybovali od nuly do desiatky (vyššie číslo znamenalo nižšiu mieru korupcie). V roku 2012 došlo k zmene metodológie pri zostavovaní, dovtedy zachytávala vnímanie korupcie v danej krajine v porovnaní s inými. Oproti tomu index CPI 2012 pracuje priamo s bodovým hodnotením, aké konkrétna krajina získala v zdrojovom prieskume, a toto hodnotenie kvôli vyššej objektívnosti prepočítava tak, aby odpovedalo stupnici v rozsahu 0 – 100. Hodnota 0 znamená, že krajina je vnímaná ako vysokoskorumpovaná, 100 označuje takmer neexistujúcu vnímanú mieru korupcie. Akékoľvek zmeny v hodnotení, ktoré krajina dosiahne v zdrojových prieskumoch v nasledujúcom roku, sa priamo odrazia v zmene prepočítaného hodnotenia za príslušný zdroj. U každého zdrojového prieskumu *Transparency International* preveruje používanú metodológiu, ktorá musí odpovedať kvalitatívnym štandardom. Pre zaradenie krajiny je potrebné, aby pre ňu boli k dispozícii najmenej tri spoľahlivé zdroje údajov.[256]

Tabuľka 1 Vývoj indexu vnímania korupcie v Českej republike a na Slovensku (2010 – 2018)

	Česká republika		Slovenská republika		Počet krajín v prieskume
Rok	**Hodnota CPI**	**Poradie**	**Hodnota CPI**	**Poradie**	
2010	4,6	53.	4,3	59.	178
2011	4,4	57.	4,0	66.	183
2012	49	54.	46	62.	176
2013	48	57.	47	61.	177
2014	51	53.	50	54.	175
2015	56	38.	51	50.	168
2016	55	47.	51	54.	176
2017	57	42.	50	54.	180
2018	59	38.	50	57.	180

Zdroj: Kotlánová, 2018, s. 127, doplnené o údaje získané z https://www.transparency.org/cpi2018

V tabuľke 1 je okrem hodnoty indexu v rokoch 2010 – 2018 uvedené poradie a počet krajín, ktoré boli do prieskumu zahrnuté. Poradie slúži na orientáciu, kde sa krajina pohybuje. V roku 2014 Slovensko skončilo na 54. mieste zo 175 krajín. Išlo o zlepšenie o sedem miest oproti roku 2013. Česká republika sa za toto obdo-

256 KOTLÁNOVÁ, E. *Korupce ve veřejném sektoru*, 2018, s. 126.

bie posunula o štyri priečky. V roku 2016 bolo Slovensko rovnako na 54. mieste. Zhoršilo sa o štyri miesta oproti roku 2015 pri rozšírení počtu hodnotených krajín zo 168 na 176. Predstavovalo to siedme najhoršie umiestnenie z krajín EÚ, za nami skončili Chorvátsko, Maďarsko, Rumunsko, Taliansko, Grécko a ako posledné Bulharsko. Situácia v umiestnení Česka sa v roku 2017 (z pozície 47 na 42) a v roku 2018 (o 4 priečky) zlepšila, väčšina odhalených korupčných káuz sa uzavrela. Pozícia Slovenska sa v súvislosti s vlnou odporu občanov voči vláde zhoršila, v roku 2018 sa o tri stupne prepadlo v porovnaní s predchádzajúcim obdobím pri zachovaní počtu hodnotených štátov.

Ďalším široko používaným ukazovateľom je „*kontrola korupcie*", ktorý vypracúva Svetová banka. Je založený na niekoľkých stovkách premenných týkajúcich sa vnímania správy vecí verejných, ktoré sa získavajú z 31 rôznych zdrojov údajov.[257] Hodnotí, do akej miery je štát v zajatí dravých elít a súkromných záujmov. Vypracováva sa zo sérií subjektívnych, ale aj kvantitatívnych dát o jednotlivých krajinách. Sumarizuje dôveru občanov v politikov, zneužívanie verejných fondov, veľkú, aj malú korupciu, biznis korupciu, aj byrokraciu v krajine.

Iným alternatívnym ukazovateľom je rozsah šedej ekonomiky. Šedá alebo tieňová ekonomika v sebe nezahŕňa naše dojmy a nálady, ale skutočný rozsah korupčných aktivít.[258]

Problémom pri porovnávaní rôznych ukazovateľov je skutočnosť, že metodologicky vychádzajú z rôznych odhadov a prinášajú zásadne odlišné výsledky. Slovensko bolo v hodnote indexu vnímania korupcie na tom v roku 2018 horšie ako Česko. Podľa štúdie z roku 2015[259] má menší rozsah šedej ekonomiky ako Česko, čo je v protiklade s predchádzajúcim tvrdením. Z 31 európskych krajín bola Česká republika v roku 2015 na 14. mieste s veľkosťou šedej ekonomiky vo výške 15,1 % HDP, tesne za Slovenskom (14,1 %).

Index ekonomickej slobody *Index of Economic Freedom* vypracováva a zverejňuje organizácia *The Heritage Foundation* v spolupráci s *The Wall Street Journal* od roku 1995. Meria dopady slobody a voľného trhu na celom svete, poukazuje na väzbu medzi ekonomickou slobodou a prosperitou. Zahŕňa desať ekonomických slobôd rozdelených do štyroch skupín, a to právny štát, kde je jedným z dvoch indikátorov protikorupčné prostredie, veľkosť vládneho sektora, efektivita regu-

---

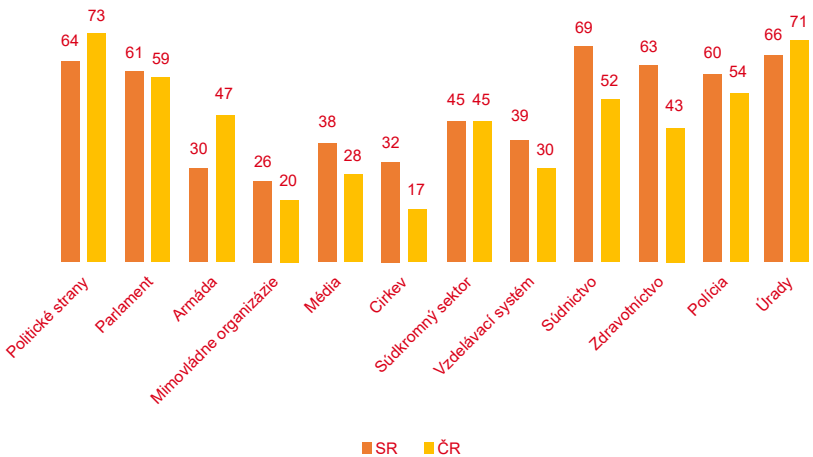
257 KAUFMANN, D. et. al. *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*, 2010.

258 DUŠEK, J. *Ekonomické a legislatívne aspekty boja proti klientelizmu a korupcii v Českej republike*, 2018, s. 94, 103.

259 SCHNEIDER, F. *Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2015: Different Developments,* 2015, p. 3.

lácie a otvorené trhy. Výsledné hodnotenie sa vypočíta ako priemer z výsledkov jednotlivých indikátorov. Podľa celkového výsledku sú krajiny zoradené do piatich skupín podľa miery ekonomickej slobody.[260]

Transparentnosť vo verejnom sektore je možné sledovať na základe globálneho barometra korupcie. Je jediným celosvetovým prieskumom verejnej mienky zisťujúcim názory respondentov z radov občanov na korupciu ako celok (či sa stretli s úplatkom, aké riešenie korupcie považujú za najefektívnejšie a prečo, či sú opatrenia vlády v boji proti korupcii dostatočné). Zisťuje tiež, ktoré sektory považujú občania za najviac postihnuté korupciou. Prvýkrát bol *Transparency International* zverejnený v roku 2003. Miera korupcie je hodnotená známkou 1 až 5 (1 – bez korupcie, 5 – extrémne skorumpovaný). Konkrétne výsledky pre jednotlivé oblasti verejného sektora i súkromný sektor na Slovensku a v Čechách za rok 2013 zobrazuje graf 1.



Graf 1 Globálny barometer korupcie v roku 2013 – SR a ČR spolu

Zdroj: vlastné spracovanie podľa http://transparency.sk/sk/projekty/archiv-vsetkych/gbk2013_3/

[260] *Index of economic freedom,* 2019.

V roku 2013 vnímalo korupciu ako jeden z troch najpálčivejších problémov 41 % respondentov v ČR a 38 % respondentov na Slovensku. Korupciu vo verejnom sektore označilo 55 % českých opýtaných a 53 % slovenských.

Pre občanov SR bola v roku 2013 najskorumpovanejšia oblasť súdnej moci, nedôverovali súdom (69 % opýtaných). Zle dopadli výsledky na úradoch (66 %), v politických stranách (64 %), v zdravotníctve (63 %) a v parlamente (61 %). Korupcia sa prejavovala najmä vo forme rodinkárstva (52 %) a klientelizmu (49 % respondentov). Viac než polovica opýtaných sa domnievala, že sa za posledné dva roky zvýšila. 63 % ľudí považovalo vládne aktivity v boji s ňou za neefektívne.[261]

Za najviac skorumpovanú oblasť občania ČR v roku 2013 označili politické strany (73 %). Oproti minulému sledovanému obdobiu (2011) sa ich podiel zvýšil o viac ako 23 %. Iba 12 % Čechov sa domnievalo, že protikorupčná kontrola politických strán je dostatočná. Boli nasledované štátnymi úradníkmi (71 %). Súdnictvo vnímala ako skorumpovanú oblasť viac ako polovica občanov. Médiá patrili medzi oblasť s najnižšou korupciou. Oproti minulému obdobiu si polepšili o 10 %.

V členení korupcie na 12 oblastí konštatujeme, že na Slovensku v roku 2013 polovica z nich bola označená ako extrémne skorumpovaná (viac ako 60 % súhlasných odpovedí). V Českej republike boli takto vnímané iba dve oblasti (politické strany a úrady).

V roku 2016 v Českej republike boli politická reprezentácia, štátni úradníci a verejní činitelia stále vnímaní ako skorumpovaní (súhlasne 77 % respondentov). Na Slovensku bola situácia obdobná. Polepšil si privátny sektor, hodnoty klesli zo 45 % na 19 % v ČR a zo 45 % na 28 % na Slovensku.

Ako vyplýva z nasledujúcej tabuľky, rozsah vnímanej korupcie na Slovensku sa v jednotlivých oblastiach verejného sektora za posledných desať rokov zmenil rôznym smerom. K miernemu poklesu došlo v oblastiach ako daňové, colné a obvodné úrady, zdravotníctvo, súdnictvo, polícia, školstvo, živnostenské úrady, úrady práce. Výraznejšie sa korupcia obmedzila pri privatizácii a činnosti bánk a sporiteľní.[262] V oblastiach, kde sa vyrovnáva dopyt a ponuka cez ekonomické nástroje a posilňuje sa kapacita inštitúcií, ako je kataster nehnuteľností alebo obchodný register, postupne prestala byť vnímaná ako problém.

---

261 *Globálny barometer korupcie 2013.*

262 *Percepcia korupcie na Slovensku,* 2009.

Tabuľka 2 Vývoj vnímania korupcie vo vybraných oblastiach verejného sektora SR

Pokles vnímania	**Nárast vnímania**	**Nezmenené vnímanie**	**Oblasť bez vnímanej korupcie**
Daňové a colné úrady	Ministerstvá	Miestna samospráva	Obchodné registre
Obvodné úrady a úrady práce	VÚC	Verejné obstarávanie	Katastre
Zdravotníctvo			Banky, sporiteľne
Súdy a prokuratúra			
Polícia			
Školstvo			
Živnostenské úrady			
Privatizácia			

Zdroj: Sičáková-Beblavá, Šípoš, Kurian, 2011, s. 166.

V roku 2012 pokladalo 88 % Čechov korupciu za súčasť podnikateľskej kultúry. Na Slovensku to bolo 84 %[263]. Až 81 % podnikateľov u nás dnes považuje korupciu za veľmi rozšírenú.[264] Podľa podnikateľskej aliancie Slovenska sa najčastejšie vyskytuje pri eurofondoch, rôznych dotáciách či štátnej pomoci, ako aj vo verejnom obstarávaní a tendroch.[265] Potom nasleduje uplácanie manažérov firiem konkurentmi, obchodnými partnermi či zamestnancami.

V roku 2003 až 73 % podnikateľov u nás uviedlo, že pri verejnom obstarávaní dochádza vždy, resp. často ku korupcii. Z podnikateľov, ktorí majú dnes skúsenosť s účasťou na verejnom obstarávaní, si to myslelo 69 %. Je to len mierne zlepšenie za viac ako 15 rokov. Uviedli, že najčastejšie dochádza ku korupcii pri vyhodnocovaní ponúk členmi hodnotiacej komisie.[266]

Európska komisia Slovensku dlhodobo vyčíta hlboko zakorenenú korupciu. Odčerpáva zdroje, ktoré by mohli byť použité na zlepšovanie verejných politík, vrátane zdravotníctva a školstva. Zo správy, ktorá bola prvýkrát zverejnená v roku 2014, vyplýva, že

- 90 % Slovákov si myslí, že v krajine je korupcia rozšírená,
- 66 % zástupcov podnikateľov konštatuje, že je pre podnikanie prekážkou,

263 KREJČÍ, O. *Demokracie a korupcie*, 2013, s. 36.

264 *Korupcia na Slovensku prekvitá, priznali podnikatelia*, 2017.

265 *Korupcia je na Slovensku rozšírená a zvyšuje sa, ukázal prieskum PAS,* 2017.

266 *Percepcia korupcie na Slovensku,* 2009.

- 57 % firiem uvádza, že za posledné tri roky im zabránila získať verejné zákazky,
- 14 % Slovákov zažilo za posledných 12 mesiacov situáciu, keď od nich niekto pýtal alebo očakával úplatok.[267]

Pokrok pri zintenzívňovaní boja proti korupcii v jednotlivých oblastiach verejného života nenastal kvôli nízkej kvalite inštitúcií verejnej správy a ich spolitizovaniu a nefunkčnosti. Korupciu nepotláčajú, ale kryjú.

Za dôvod rozšírenosti korupcie na Slovensku možno označiť jej ukotvenosť v kultúre. Spomedzi krajín EÚ sa tu dáva najviac úplatkov ako dar či poďakovanie.[268] Oproti krajinám západnej Európy je miera úplatkárstva u nás šesťnásobná. V Nemecku majú skúsenosti s nelegálnymi platbami len dve percentá občanov.

Respondentov, ktorí v uplynulých 12 mesiacoch využili verejné služby, sa pýtali, či poskytli úplatok, aby sa k nim dostali, resp. získali inú výhodu v súvislosti s ich poskytovaním. V roku 2013 kladne odpovedalo v Českej republike 15 % respondentov a na Slovensku 21 %. V roku 2015 to bolo zhodne 15 %. V roku 2016 v ČR 9 % a 12 % na Slovensku.[269] Za ostatné tri roky zaplatilo úplatky vo verejných službách len 12 % občanov Slovenska, čo je najnižšie namerané číslo v ére samostatnosti.[270] 8 % ľudí, ktorí mali v roku 2017 skúsenosti so súdmi, sa priznalo k uplácaniu. Približne štvrtina opýtaných podplácala pri vybavovaní rôznych povolení a potvrdení.[271] Zdravotníctvo bolo vnímané ako oblasť, kde sa vyskytuje najväčšia korupcia (61 % respondentov). Dlhodobo sú najbežnejšie nelegálne platby či protislužby v zdravotníctve. Podplácala chudobnejšia vrstva a ľudia na dôchodku. Ľudia s vyšším príjmom podplácali v oblasti daní a stredná vrstva platila úplatky súdom a polícii. V porovnaní s predchádzajúcimi sledovanými obdobiami bol zaznamenaný nárast podplácania v oblasti ministerstiev (o 8 % oproti roku 1999), čo pravdepodobne súvisí s európskymi fondami. Miera úplatkov klesala na colných (až o 15 %) a obvodných úradoch (o 12 %). 30 % bola v oblasti miestnej samosprávy.

Korupčná klíma na území Slovenskej republiky spôsobuje dlhodobú frustráciu občanov, vedie k nedôvere voči orgánom a inštitúciám, ktoré ju vyšetrujú. Len 50 % respondentov v 2013 odpovedalo, že by nahlásilo korupciu. Bol to tretí najhorší výsledok spomedzi krajín Európskej únie. V Česku to bola viac

---

267 *Podľa správy Európskej komisie je korupcia na Slovensku samozrejmosťou,* 2014.

268 *Globálny barometer korupcie, 2013.*

269 KOTLÁNOVÁ, E. *Korupce ve veřejném sektoru*, 2018, s. 122.

270 *Percepcia korupcie na Slovensku,* 2009.

271 *Korupcia je na Slovensku bežná a rastie,* 2017.

ako polovica respondentov (55 %). V roku 2016 výsledky v obidvoch krajinách klesli (v ČR na 26 % a na Slovensku na 40 %). Dôvodom je strach z postihu, takmer 30 % opytovaných sa bojí následkov, ktoré by to pre nich mohlo mať.[272] Dvaja z troch Slovákov veria, že bežný človek môže bojovať proti korupcii. Každý piaty by z obavy z možných dôsledkov nenahlásil akt korupcie. Dôvodom je, že by to nemalo žiadny význam. Približne každý desiaty uvádza ako dôvod svojej nečinnosti nevedomosť, kam takýto incident nahlásiť.[273]

Podľa S. Rose-Ackerman[274] dôsledky korupcie môžeme rozdeliť na politické, spoločenské a ekonomické. Politické dôsledky môžu byť krátkodobé (strata dôvery v politiku vlády, ktorá je pri moci) a dlhodobé (strata dôveryhodnosti krajiny, nedôvera v politický systém a jeho legitimitu). Spoločenské dôsledky majú demoralizujúci vplyv na celý aparát verejnej správy. Z hľadiska ekonomického prináša významné dopady na výsledky podnikania, je osobitným typom problému, s jej vznikom sú spojené negatívne externality, umožňuje preniesť časť nákladov na tretie osoby. Ak na základe úplatku úradník prednostne vybaví konkrétneho klienta, náklady vznikajú všetkým ostatným klientom, ktorí budú vybavení neskôr.[275] Korupcia zvyšuje náklady spojené s obchodovaním alebo poskytovaním služieb o úplatky, ktoré sú určené na prekonanie administratívnych bariér, vedie k narušeniu trhovej rovnováhy. Likviduje zdravú ekonomiku, subjekt, ktorý vyhráva, neponúka najkvalitnejšie produkty. Rastú administratívne náklady, daňový poplatník zaplatí za rovnakú službu viac. Korupcia má silný vplyv na ekonomický rast, navyšuje hodnotu verejných výdavkov ako jednej zo zložiek HDP, je spojená s plytvaním verejnými prostriedkami. Nezvyšuje len veľkosť verejných výdavkov, môže meniť ich štruktúru, presúvajú sa z dôležitých sektorov, akými sú zdravotníctvo a vzdelávanie, smerom k menej transparentným ako obrana.[276] Zvyšuje ekonomickú zraniteľnosť krajiny. Ďalšie dôsledky:

- neefektívnosť v rozdeľovaní,
- zníženie podielu investícií na tvorbe HDP,
- záporný vplyv na výdavky na zdravotníctvo a vzdelávanie (Tanzi – Davoodi, 1997; Mauro, 1995; Kotlánová – Kotlán, 2013),
- obmedzenie prílivu priamych zahraničných investícií (negatívne ovplyvňuje rating krajiny),

---

272 KOTLÁNOVÁ, E. *Korupce ve veřejném sektoru*, 2018.

273 *Globálny barometer korupcie, 2013.*

274 ROSE-ACKERMAN, S. *The Political Economy of Corruption - Causes and Consequences*, 1996.

275 BEBLAVÁ, E., BEBLAVÝ, M. *Prístupy k definovaniu korupcie*, 2007, s. 701 – 702.

276 POLÁKOVÁ, Z. *Ovplyvňuje korupcia ekonomický rast?*, 2017, s. 285.

- neschopnosť vlády dosiahnuť svoje ciele z dôvodu neefektívnosti pri menovaní do funkcií,
- zhoršenie kvality prostredia, v ktorom funguje súkromný sektor,
- pokles produktivity práce, čas i energia sú venované skôr získavaniu kontaktov a obchádzaniu pravidiel.[277]

Korupcia vo verejnom sektore odčerpáva z globálnej ekonomiky na úplatkoch 1,5 bilióna až 2 bilióny dolárov ročne, teda asi dve percentá HDP. Predstavuje závažný problém, je nutné uvažovať o prostriedkoch, ktoré ju eliminujú. R. Pomahač – O. Vidláková[278] ich rozdeľujú na inštitucionálne, právne a ekonomické. Za základný predpoklad ich úspešnej aplikácie považujeme zvýšenie povedomia verejnosti o korupcii a jej rozsahu v našej spoločnosti s dôrazom na verejný sektor, čo nás viedlo k napísaniu príspevku.

5 Dokazovanie trestného činu korupcie

Dokazovanie možno charakterizovať ako „*zákonom upravený postup orgánov činných v trestnom konaní a súdu, ktorého úlohou je poznanie všetkých podstatných skutočností dôležitých pre ďalší postup konania a v konečnej fáze aj pre rozhodnutie*“.[279] Trestné konanie sa viaže na určitý skutok kvalifikovateľný ako trestný čin, ktorý sa z časového hľadiska stal v minulosti. Keďže orgány činné v trestnom konaní a ani súd (resp. senát alebo samosudca) v absolútnej väčšine prípadov neboli prítomní v danom čase na mieste jeho spáchania, dokazovanie predstavuje jedinečný spôsob ako získať ucelené a komplexné informácie o danom skutku. Ide pritom nielen o informácie týkajúce sa samotného trestného činu a jeho priebehu, ale aj o informácie týkajúce sa všetkých aspektov, ktoré sa naň vzťahujú, vrátane predchádzajúcich a následných úkonov. Iba na základe procesu dokazovania môžu orgány činné v trestom konaní a súd zistiť skutkový stav veci tak, aby o ňom neboli žiadne dôvodné pochybnosti a mohli na základe neho spravodlivo vo veci rozhodnúť v súlade s dodržiavaním základných zásad trestného konania upravených v § 2 TP. Dokazovanie v trestnom konaní plní z pohľadu orgánov činných v trestnom konaní, ako aj z pohľadu súdu poznávaciu úlohu, keďže je v rámci neho možné získať informácie o okolnostiach trestnoprocesnej udalosti.

---

277 KOTLÁNOVÁ, E. *Korupce ve veřejném sektoru*, 2018, s. 125.

278 POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*, 2002.

279 IVOR, J. et al. *Trestné právo procesné*, 2010, s. 419.

Ide pritom o náročný a komplikovaný proces, ktorý je ovládaný všeobecnými a tiež aj špecifickými zásadami, ktorý je možné členiť do viacerých etáp.

V súvislosti s korupčnými trestnými činmi je potrebné uviesť, že ich dokazovanie je do značnej miery ovplyvnené a determinované špecifikami, ktoré sú pre korupčnú kriminalitu typické. Tieto podstatne ovplyvňujú predmet aj rozsah dokazovania pri korupčných trestných činoch. Určité osobitosti pritom vykazuje nielen okruh skutočností, ktoré je potrebné dokazovaním zistiť, ale aj povaha a význam dôkazných prostriedkov, ktorých využitie prichádza do úvahy. Na podmienky korupčnej trestnej činnosti sa pri dokazovaní aplikuje § 119 ods. 1 TP, v ktorom je obsiahnutý výpočet tých skutočností, ktoré by sa mali v každom prípade dokazovať. V súvislosti s korupčnou kriminalitou je totiž potrebné dokazovať aj ďalšie skutočnosti, ktoré sa vťahujú na konkrétny skutok kvalifikovaný ako korupčný trestný čin. Pre oblasť dokazovania korupcie je celkovo charakteristická značná dôkazná núdza. „*Dokazovanie korupčných trestných činov je značne zložité, čo vyplýva jednak z charakteru tejto trestnej činnosti prebiehajúcej zväčša medzi štyrmi očami, ako aj z určitej tolerancie korupčného správania v spoločnosti a následnej neochoty ľudí riešiť takéto problémy.*“[280]

V súvislosti s dôkaznými prostriedkami, ktorých využitie prichádza do úvahy, sa síce uplatňuje § 119 ods. 2 TP, no ich význam z pohľadu zisťovania skutkového stavu je tiež ovplyvnený osobitosťami korupčnej kriminality. Pri skúmaní osobitostí korupčnej kriminality sa rešpektuje skutočnosť, že za dôkaz je možné podľa aktuálnej trestnoprocesnej úpravy považovať všetko, čo môže prispieť k náležitému objasneniu veci, a najmä čo sa získalo zákonným postupom a z dôkazného prostriedku. Väčšina zákonným spôsobom získaných dôkazov z dôkazných prostriedkov si však v prípade dokazovania korupcie vyžaduje starostlivé posudzovanie a hodnotenie, a to jednak samostatne, ale aj vo vzťahu k ostatným získaným dôkazom. V mnohých prípadoch ide o nepriame dôkazy, pri ktorých je táto trestnoprocesná zásada obzvlášť dôležitá. Samozrejme, nepriame dôkazy nemožno od začiatku považovať za menejcenné alebo za nehodnoverné, no je potrebné k nim pristupovať starostlivo a obozretne, najmä pri preverovaní ich pravdivosti. V nadväznosti na ostatné priame či nepriame dôkazy zadovážené v rámci dokazovania môžu samotní obžalovaní prisudzovať iný význam slovným prejavom napríklad v zvukových záznamoch, keďže majú právo brániť sa spôsobom, ktorý uznajú za vhodný. Náležité zistenie skutkového stavu podľa § 2 ods. 10 TP vyžaduje, aby súd svoje rozhodnutie o vine oprel o jednoznačne zistené, bezpečne preukázané fakty, ktoré vylučujú pochybnosť, že sa stal skutok, ktorý je predmetom trestného stíhania. Čo sa týka nepriamych dôkazov, pre

[280] BURDA, E. et al. *Boj proti korupcii*, 2008, s. 63.

uznanie viny, tieto musia tvoriť ucelený systém – reťaz, ktorej jednotlivé články sú v súlade medzi sebou, ako aj s dokazovanou skutočnosťou. Ich súhrn musí byť uzatvorený tak, že musí viesť výlučne len k jednému záveru a vylučovať možnosť záveru iného.

Dôsledne je pritom potrebné tiež uplatňovať ďalšiu z trestnoprocesných zásad, a to zásadu *in dubio pro reo*, ktorá je v mnohých prípadoch preskúmavania skutku a skutkových okolností korupčnej kriminality opomínaná.

5.1 Predmet dokazovania

Z hľadiska predmetu dokazovania sa aj v prípade korupčných trestných činov uplatňuje § 119 ods. 1 TP, ktorý exemplifikatívnym spôsobom uvádza skutočnosti, ktoré je potrebné dokazovať s cieľom objasniť trestný čin a usvedčiť jeho páchateľa. Ide hlavne o nasledujúce okolnosti:

a) či sa stal skutok a či má znaky trestného činu,
b) kto tento skutok spáchal a z akých pohnútok,
c) závažnosť činu vrátane príčin a podmienok jeho spáchania,
d) osobné pomery páchateľa v rozsahu potrebnom na určenie druhu a výmery trestu a uloženie ochranného opatrenia a iné rozhodnutia,
e) následok a výšku škody spôsobenú trestným činom,
f) príjmy z trestnej činnosti a prostriedky na jej spáchanie, ich umiestnenie, povahu, stav a cenu.

Predovšetkým treba dokazovať, či skutok bol spáchaný, či má znaky trestného činu, kto ho spáchal a prečo. Predmetom dokazovania sú aj všetky skutočnosti, z ktorých možno zistiť, za akých okolností a z akých príčin bol trestný čin spáchaný, príčinná súvislosť a následky činu, všetky okolnosti, ktoré charakterizujú osobu páchateľa, formu zavinenia, ako aj okolnosti, ktoré viedli k trestnej činnosti a umožnili jej spáchanie. Následky trestného činu a rozsah spôsobenej škody sa zisťujú jednak preto, lebo sú priamo súčasťou znakov trestného činu, a jednak preto, aby sa už v trestnom konaní mohlo rozhodnúť o nárokoch poškodeného. V rámci dokazovania teda treba nájsť odpoveď na otázky, čo sa stalo (bol spáchaný trestný čin?), kde, kedy a ako, s kým a prečo ho páchateľ spáchal.[281]

Pri korupčných trestných činoch však nejde vždy o štandardný okruh dokazovania ako pri inej trestnej činnosti. Za veľmi dôležitú sa považuje práve otázka okolností, príčin a podmienok, ktoré umožnili alebo určitým spôsobom prispeli k spáchaniu trestného činu korupcie. Typicky, pri výsluchu obvineného,

[281] MINÁRIK, Š. et al. *Trestný poriadok: stručný komentár*, 2010, s. 364 – 365.

sprostredkovateľa a svedkov sa uplatňuje určitý štandardný okruh otázok týkajúcich sa korupčnej trestnej činnosti, ktoré je potrebné zodpovedať s cieľom objasniť posudzovaný skutok.

Pri korupčných trestných činoch sa takisto uplatňuje § 119 ods. 2 TP, ktorý určuje, čo všetko sa môže považovať za dôkazný prostriedok. Dôkazným prostriedkom na účely dokazovania korupcie môže byť všetko, čo prispeje k náležitému objasneniu skutkového stavu korupčného trestného činu, a zároveň sa získalo zákonným spôsobom z dôkazných prostriedkov. Pri kontradiktórnosti trestného práva procesného, právo obstarávať dôkazy pritom patrí aj jednotlivým stranám trestného konania, čo je zásadný rozdiel oproti orgánom činným v trestnom konaní, ktoré majú *ex lege* povinnosť obstarávať dôkazy. Ak si strany obstarávajú dôkazy samy, znášajú aj náklady na ich obstaranie. V prípade, ak nadobudne právoplatnosť rozhodnutie súdu, ktorým bol obžalovaný oslobodený spod obžaloby, patrí tej-ktorej strane, v danom prípade obžalovanému, právo na náhradu účelne vynaložených nákladov na obstaranie dôkazov.

Orgány činné v trestnom konaní sú teda v prípade korupčného trestného činu povinné zisťovať všetky skutočnosti, ktoré sú potrebné pre rozhodnutie vo veci. Na účely rozhodnutia vo veci totiž nie je postačujúca iba pravdepodobnosť určitej skutočnosti, ktorá je svojou povahou dôležitá pre rozhodnutie v trestnom konaní, keďže podľa ustálených názorov Najvyššieho súdu SR pre uznanie viny len podozrenie nestačí. Takáto skutočnosť musí byť nepochybne preukázaná a v trestnom konaní dokázaná. Dôkazy, o ktoré sa rozhodovanie súdu bude v prípade korupčného trestného činu opierať, musia byť v procese dokazovania preverené a musia byť posúdené ako hodnoverné. Aj v tomto prípade sa uplatňuje zásada zistenia skutkového stavu v takom rozsahu, o ktorom nebudú dôvodné pochybnosti a bude možné na jeho podklade vo veci spravodlivo rozhodnúť. Aj v prípade korupčných trestných činov platí, že orgány činné v trestnom konaní, ako aj súdy sú povinné s rovnakou starostlivosťou zisťovať okolnosti svedčiace v prospech, ako aj v neprospech obvineného, a to bez ohľadu na návrhy strán a preskúmať a náležitým spôsobom overiť všetky okolnosti korupčného trestného činu aj v prípade, že sa obvinený k jeho spáchaniu prizná. Pri dokazovaní korupčnej kriminality je potrebné rešpektovať všetky všeobecné, ako aj osobitné zásady dokazovania v trestnom konaní.

5.2 Dôkazné prostriedky pri odhaľovaní korupčnej kriminality

Za základné dôkazné prostriedky pri dokazovaní korupčných trestných činov sa považuje výsluch obvineného a výsluch svedka, resp. svedkov.[282] Pri vykonaní dokazovania v trestnom konaní výsluchom svedkov vznikajú aplikačné problémy napríklad pri vysvetlení rozporov vo výpovediach toho istého svedka počas hlavného pojednávania a pri skoršej výpovedi pred vznesením obvinenia v prípravnom konaní. Hranica procesnej použiteľnosti dôkazov je v zásade daná začatím trestného stíhania *vo veci*. Výnimkou sú prípady, ak ide o vo významnej miere rozhodujúci alebo jediný usvedčujúci dôkaz, ktorý musí byť vykonaný kontradiktórne (stačí aspoň raz v priebehu konania), čo, samozrejme, pred vznesením obvinenia neprichádza do úvahy. Ani v takýchto prípadoch však nič nebráni tomu, aby bola inak zákonným spôsobom (nie však kontradiktórne) vykonaná svedecká výpoveď použitá ako dôkaz slúžiaci na potvrdenie alebo vyvrátenie pravdivosti svedeckých tvrdení. Platí teda, že ak vzniknú podstatné rozpory medzi výpoveďou svedka na hlavnom pojednávaní a jeho skoršou výpoveďou, hoci aj vykonanou pred vznesením obvinenia, no po začatí trestného stíhania *vo veci*, nie je dôvod na odopretie jej prečítania s cieľom vysvetliť tieto rozpory. Ak však ide o dôkaz kľúčového charakteru pre posúdenie viny, môže takýto postup v zmysle § 264 TP slúžiť v rámci voľného hodnotenia dôkazu len na posúdenie vierohodnosti výpovede predmetného svedka na hlavnom pojednávaní.[283]

Okrem skôr uvedených dôkazných prostriedkov je však možné využiť aj informačno-technické prostriedky a prostriedky operatívno-pátracej činnosti, konfrontáciu, rekogníciu a tiež aj znalecké dokazovanie. Za najtypickejšie dôkazy možno považovať vecné a listinné dôkazy, pričom na ich získanie sú využívané viaceré trestnoprocesné prostriedky, ktoré smerujú k získavaniu vecí dôležitých pre trestné konanie.

Korupčné trestné činy sú charakteristické veľmi úzkym okruhom osôb, ktoré sa na ich páchaní zúčastňujú. Ako uvádza Baláž a Jalč,[284] korupčný vzťah je primárne vzťahom viaccčlenným. Okrem základných subjektov (korumpovaný a korumpujúci), sa na nich môže podieľať aj tretia osoba v podobe sprostredkovateľa. Ďalší subjekt je typický aj pre trestné činy nepriamej korupcie. Každý z účastníkov tohto vzťahu má pritom záujem na tom, aby korupčná dohoda a podstata korupčnej činnosti ostala utajená. S tým súvisí skutočnosť, že k nej spravidla

---

282 CHMELÍK, J. et al. *Pozornost, úplatek a korupce*, 2003, s. 124.

283 Uznesenie Najvyššieho súdu SR z 25. júna 2014, sp. zn. 6To 9/2013, s. 9.

284 BALÁŽ, P., JALČ, A. *Spoločensko-právna ochrana pred korupciou*, 2006, s. 28 – 30.

dochádza bez prítomnosti ďalších osôb ako svedkov. Od tejto skutočnosti sa odvíja aj fakt, že existuje iba veľmi úzky okruh osôb, ktoré môžu poskytnúť relevantné informácie nielen orgánom činným v trestnom konaní, ale aj súdom o podrobnostiach korupčnej trestnej činnosti. Obaja, resp. všetci zúčastnení sú potenciálne obvinenými z korupčného trestného činu a táto skutočnosť následne ovplyvňuje aj ich záujem na tom, aby korupčná trestná činnosť ostala neodhalená a trestnoprávne nepostihnutá.

Na dokazovanie korupčných trestných činov existuje štandardný okruh otázok, ktoré sú kladené pri výsluchu obvinenému s cieľom zistiť informácie, ktoré sú svojou povahou a obsahom dôležité pre trestné konanie. Zmyslom ich kladenia je získať informácie, ktoré majú dôkazný charakter pre prebiehajúce trestné konanie o korupčnom trestnom čine. Ide hlavne o otázky:

a) vzťahujúce sa na osobnú charakteristiku obvineného,
b) dosiahnuté profesionálne vzdelanie, pracovné uplatnenie, zaradenie,
c) popis právomocí a činností pri konkrétnom pracovnom zaradení,
d) rozsah a povaha kompetencií, charakter a rozsah pracovnej zodpovednosti,
e) popis porušenej povinnosti a preukázanie porušenia povinnosti všeobecného záujmu,
f) miera zavinenia, subjektívna stránka spáchaného skutku vrátane motívu,
g) charakteristika samotného korupčného konania,
h) predmet korupčného konania, charakteristika výhody, veci alebo služby, ktorá bola predmetom úplatkárstva,
i) charakteristika vývinového štádia korupčného trestného činu,
j) popis spôsobu komunikácie medzi zúčastnenými subjektmi a ich vzájomný vzťah,
k) miesto, dátum a čas a ďalšie okolnosti, za ktorých bol úplatok ponúknutý, poskytnutý alebo sľúbený, prijatý, žiadaný alebo si ho páchateľ nechal sľúbiť,
l) rozsah a spôsob zvýhodnenia iných subjektov na základe korupčného trestného činu,
m) objasnenie možných podmienok účinnej ľútosti.

V súvislosti s inštitútom účinnej ľútosti sa však vyžaduje a je potrebné skúmať naplnenie podmienok obsiahnutých v § 86 písm. g) TZ. Zvlášť dôležité, no súčasne aj veľmi náročné je preukazovanie skutočnosti, že osoba úplatok poskytla alebo sľúbila, avšak iba z dôvodu, že oň bola požiadaná a bez meškania o tomto urobila oznámenie, ktoré spĺňa náležitosti uvedené v tomto ustanovení z hľadiska okruhu adresátov. Možnosti nápravy páchateľov danej trestnej činnosti pri využití účinnej ľútosti však môžu byť precenené s ohľadom na to, že doteraz neboli súdne trestaní, no o dobrých možnostiach nápravy páchateľa musí svedčiť

aj postoj obžalovaných k spáchanému trestnému činu. V prvom rade musí ísť o úprimné oľutovanie trestného činu vychádzajúce z naozajstnej snahy o zmenu svojho postoja k vlastnej trestnej činnosti a nie jej zľahčovanie do takej miery, že také konanie vlastne ani nie je trestné a je len dovoleným *lobingom* pri prideľovaní dotácií z verejných finančných zdrojov. Keby to tak bolo, muselo by ísť o prísne zúčtovateľné prostriedky nepochádzajúce zo sumy poskytnutej dotácie, a to na strane subjektu, ktorý ich poskytol, ako aj subjektu, ktorý ich prevzal.[285]

V prípadoch, že v rámci korupčného vzťahu komunikuje korumpujúci s korumpovaným prostredníctvom tretej osoby – sprostredkovateľa, tento potom disponuje množstvom relevantných informácií, ktoré môžu prispieť k náležitému objasneniu veci. V tomto prípade je však potrebné skúmať, či sprostredkovateľ vedel, alebo mohol vedieť o podstate korupčnej dohody a korupčného konania medzi korumpovaným a korumpujúcim. V mnohých prípadoch je totiž ovplyvnený vhodnou legendou tak, že skutočná podstata korupčnej činnosti mu nie je známa. V prípade, že o podstate tejto dohody sprostredkovateľ vie, v trestnom konaní môže poskytnúť veľmi dôležité informácie spravidla o

a) povahe a charaktere úplatku,
b) predmete, službe či výhode, ktorá sa poskytovala alebo sa mala poskytovať ako úplatok,
c) spôsobe komunikácie korumpovaného a korumpujúceho,
d) situácii, v ktorej podplácajúci žiadal o obstaranie veci všeobecného záujmu, či mohol konať v tiesni alebo pod nátlakom a v čom mohla tieseň či nátlak spočívať,
e) úlohe, ktorú ako sprostredkovateľ zohrával v korupčnom vzťahu.

Sprostredkovateľ sa, samozrejme, tiež vystavuje možnosti trestného stíhania za niektorý z korupčných trestných činov. Vzhľadom na povahu jeho činnosti a prípadnú dohodu s niektorou z hlavných strán korupčného vzťahu do úvahy prichádza jednak účastníctvo na korupčnej trestnej činnosti alebo spolupáchateľstvo. Ak by sprostredkovateľ sám úplatok prijal, mohol by byť nepriamym páchateľom korupčného trestného činu.

Ďalšou skupinou osôb, ktoré môžu v prípade korupčných trestných činov poskytnúť informácie dôležité pre trestné konanie, sú svedkovia. Pre korupčnú trestnú činnosť je typické, že sa odohráva bez svedkov, v uzavretých priestoroch a tak, že sa na nej zúčastňujú iba tie subjekty, ktorých účasť je skutočne nevyhnutná. S priamymi svedkami korupčnej trestnej činnosti sa preto stretávame pomerne ojedinele. Ak by sa aj v danom prípade vyskytovali, potom predsta-

[285] Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 To 2/2015 z 18. júna 2015, s. 19.

vujú veľmi cenný zdroj informácií. Aj tento je však potrebné hodnotiť obozretne a starostlivo vzhľadom na možný záujem svedka na výsledku trestného konania. Podstatne častejšie ide o svedkov, ktorí sa o korupčnej trestnej činnosti dozvedeli nepriamo, sprostredkovane alebo na základe určitých vonkajších prejavov (indikátorov korupčnej trestnej činnosti). Priami svedkovia korupčnej trestnej činnosti spravidla vedia poskytnúť informácie o komunikácii, o motívoch a o spôsoboch konania základných subjektov korupčného vzťahu. Môžu popísať podmienky korupčnej dohody, povahu a charakter jej predmetu, oblasť, v ktorej sa realizovala a pod. V prípade naplnenia zákonných predpokladov prichádza do úvahy v súvislosti s výsluchom svedkov aj aplikácia inštitútov utajeného svedka na základe § 136 TP alebo ohrozeného a chráneného svedka podľa osobitného predpisu.[286] V prípade obzvlášť závažných trestných činov vrátane trestných činov korupcie, ako aj trestných činov zneužívania právomoci verejného činiteľa prichádza do úvahy výnimočne možnosť využiť aj § 117 ods. 3 TP, na základe aplikácie ktorého bude svedok v trestnom konaní vypovedať pod tzv. legendou.[287] Skôr spomenuté možnosti ochrany sa však vzťahujú výhradne na osoby v procesnom postavení svedka v trestnom konaní. V súvislosti s postavením svedka a jeho ochranou je dôležitá aj skutočnosť, že v pozícii svedka bude v trestnom konaní vypočúvaná aj podplácajúca osoba, na ktorú sa vzťahuje inštitút účinnej ľútosti podľa § 86 písm. g) TZ.

Zákonom č. 457/2003 Z. z., ktorým sa novelizovali ustanovenia predošlého Trestného poriadku, bol do nášho právneho poriadku zavedený inštitút „*korunného svedka*“ alebo spolupracujúceho obvineného. Tento inštitút sa využíva v prípadoch, pre ktoré je charakteristická dôkazná núdza. Ide o typickú situáciu v súvislosti s dokazovaním korupčnej trestnej činnosti, pre ktoré je dôkazná núdza veľmi charakteristická. Okrem korupčnej kriminality však môže ísť aj o prípady najzávažnejšej organizovanej trestnej činnosti. V ustanoveniach Trestného poriadku je priamo upravený postup v prípade osoby, ktorá sa síce sama spolupodieľala na páchaní korupčného trestného činu, no dobrovoľne sa rozhodla pre spoluprácu s orgánmi činnými v trestnom konaní. Táto osoba, tzv. „*korunný svedok*“, predstavuje veľmi cenný zdroj informácií dôležitých pre trestné konanie, a to nielen o povahe a charaktere páchanej trestnej činnosti, ale aj o osobách, ktoré sa na nej podieľajú a zúčastňujú. Na základe spolupráce s orgánmi činnými v trestnom konaní prichádza do úvahy možnosť dočasne odložiť vznesenie obvinenia voči tejto osobe a ak už vznesené bolo, tak možnosť prerušiť trestné

[286] Zákon č. 256/1998 Z. z. o ochrane svedka v znení neskorších právnych predpisov.

[287] Legenda je súhrn krycích údajov o osobe agenta, najmä o jeho totožnosti, rodinnom stave, vzdelaní a zamestnaní.

stíhanie. Na základe informácií, ktoré táto osoba ako svedok poskytne v trestnom konaní o korupčnom trestnom čine, v jej prípade prichádza do úvahy možnosť zastaviť alebo podmienečne zastaviť trestné stíhanie, prípadne možnosť mimoriadneho zníženia trestu odňatia slobody na základe § 39 TZ. Podstata tohto inštitútu sa zakladá na formálnej dohode medzi páchateľom trestného činu na jednej strane a štátom na druhej strane, ktorej obsahom je povinnosť páchateľa poskytnúť dôkazne relevantné informácie pre trestné konanie, pomocou ktorých dôjde k usvedčeniu páchateľov korupčnej alebo inej závažnej organizovanej trestnej činnosti a k uľahčeniu dôkaznej pozície prokuratúry za poskytnutie výhody beztrestnosti alebo inej výhody, na ktorú by inak páchateľ trestného činu nemal žiaden nárok.[288] Pri posudzovaní využívania inštitútu „*korunného svedka*" je potrebné mať na zreteli aj zachovávanie základných zásad trestného konania. V mnohých prípadoch prejednávaných pred súdom na hlavnom pojednávaní alebo aj v prípravnom konaní osoby, ktoré sa rozhodli pre spoluprácu s orgánmi činnými v trestnom konaní a boli v postavení tzv. „*korunného svedka*", tak robili v úmysle vyhnúť sa svojej trestnej zodpovednosti, prípadne využiť možnosť mimoriadneho zníženia trestu odňatia slobody výmenou za poskytnutie informácií ku korupčnej činnosti. Aj pri využití inštitútu „*korunného svedka*" alebo spolupracujúceho obvineného je potrebné odstrániť v rámci trestného konania podozrenie z tzv. „*kupčenia*" s výškou trestu, ktoré hrozí týmto subjektom v prípadoch, ak nebudú spolupracovať s orgánmi činnými v trestnom konaní, prípadne s prokurátorom.

Dokazovanie korupcie predstavuje veľmi náročný proces, v rámci ktorého nie je možné niektorým dôkazom pripisovať lepšie či hodnovernejšie postavenie, uprednostňovať ich, preceňovať alebo podceňovať. Takisto to platí aj v súvislosti s výpoveďou svedka, ktorej je v trestnom konaní priznané postavenie dôkazu. Napriek tomu, že *ex lege* je svedkovi daná povinnosť vypovedať úplne a pravdivo, pričom porušenie týchto povinností je aj trestnoprávne postihované, nie vždy a nie každý svedok bude v súlade s týmito povinnosťami postupovať. Veľmi obozretne je potrebné pristupovať k akejkoľvek výpovedi svedka v súvislosti s korupčnými trestnými činmi vrátane korunného svedka. Záujem na dokázaní skutkového stavu veci nemôže byť v žiadnom prípade nadriadený zásade legality. Preto aj dokazovanie prostredníctvom svedeckých výpovedí a výpovedí korunného svedka musí byť realizované na základe zákona a v súlade s postupom, ktorý zákon predpisuje. Pre korunného svedka pritom platia určité odchýlky z hľadiska postavenia, z hľadiska práv a povinností a tiež z hľadiska výsluchu, pri ktorom sa vychádza z predpokladu, že korunný svedok bude vypovedať pravdivo a úplne.

[288] BALÁŽ, P., JALČ, A. *Spoločensko-právna ochrana pred korupciou*, 2006, s. 150.

Aj pri jeho výsluchu však musia byť rešpektované základné pravidlá a zásady dokazovania.

Ďalším dôkazným prostriedkom, ktorý sa využíva v procese dokazovania korupcie, je rekognícia. Jej trestnoprávny základ je obsiahnutý v § 126 TP, pričom zásady jej vykonania sú rozpracované v rámci kriminalistickej taktiky. Na účely dokazovania korupcie sa využíva skôr ojedinele. Jej využitie je možné hlavne v prípade, ak je korupčná trestná činnosť sprostredkovaná treťou osobou a táto jej sprostredkovanie popiera.[289] Môže sa vzťahovať jednak na vec, službu alebo výhodu, ktorá bola predmetom korupčnej dohody, alebo na osobu, ktorá sa korupčnej trestnej činnosti zúčastňovala. O forme jej uskutočnenia rozhoduje vždy ten, kto jej vykonanie nariadil. Kriminalistická teória však odporúča, aby sa rekognícia osôb, ak je to možné, uskutočnila *in natura*.[290]

Pri dokazovaní korupčnej trestnej činnosti je možné využiť aj konfrontáciu na základe § 125 TP. Konfrontácia je, samozrejme, možná vo vzťahu obvineného a spoluobvineného alebo svedka. Aj keď trestnoprocesné ustanovenia presne neriešia počet osôb, ktoré môžu byť súčasne konfrontované, spravidla môže ísť iba o dve osoby. V súlade s trestnoprávnym chápaním je konfrontácia posledným prostriedkom, ktorý sa využíva v prípade, ak nie je možné odstrániť rozpory vo výpovediach korumpovaného a korumpujúceho iným spôsobom. Ide teda o využitie v prípadoch, ak bola pre trestné konanie charakteristická dôkazná núdza. Ide o typický prípad korupčnej trestnej činnosti.

V procese dokazovania možno tiež za dôležité považovať obrazové, zvukové a obrazovo-zvukové záznamy, prípadne aj záznamy telekomunikačnej prevádzky. Zatiaľ čo prostriedkom, pomocou ktorých sú v trestnom konaní získavané, je priznané postavenie dôkazných prostriedkov, samotné záznamy majú povahu dôkazu. Samozrejme, aj tu sa vyžaduje, aby boli získané plne v súlade so základnými zásadami Trestného poriadku a postupom, ktorý je v jeho ustanoveniach popísaný. V prípade ich nedodržania by totiž boli postihnuté vadou, pre ktorú by ich nebolo možné v trestnom konaní využiť. Ich povaha však môže byť rôzna a od nej sa odvíja aj ich prípustnosť v trestnom konaní. Problematickejšie je však obstaranie dôkazov v prípade, ak ich obstará niektorá z osôb, ktorá sa na komunikácii zúčastňuje. Takéto dôkazy sú v trestnom konaní neprípustné, keďže sú získavané nelegálne, bez vedomia a bez súhlasu osoby, ktorej sa dotýkajú. Z dôvodu porušenia práva na ochranu osobnosti v zmysle občianskoprávnych predpisov v tomto prípade prichádza do úvahy aj možnosť domáhať sa prostredníctvom relevantných žalôb ochrany osobnosti. Navyše, možný je aj trestnoprávny postih

[289] VIKTORYOVÁ, J. et al. *Metodika vyšetrovania trestných činov*, 2004, s. 74.

[290] PORADA, V. et al. *Kriminalistika*, 2007, s. 290.

za porušovanie dôvernosti ústneho prejavu a iného prejavu osobnej povahy podľa § 377 TZ. Treba však uviesť, že ako trestný čin by nemala byť posudzovaná situácia, keď je obrazovým, zvukovým, obrazovo-zvukovým záznamom alebo záznamom telekomunikačnej prevádzky zachytený priebeh trestného činu. Nikto sa nemôže domáhať ochrany svojich práv v prípade, že sám svojím konaním narušil alebo ohrozil práva inej osoby. Práva jednotlivca končia tam, kde začínajú práva ďalšej osoby.[291] Z toho dôvodu, ak by sa uvedené záznamy sprístupnili iba orgánom činným v trestnom konaní, nemali by byť chápané v súvislosti so skôr uvedenou skutkovou podstatou (§ 377 TZ).

Ako podporné dôkazy sa v trestnom konaní o korupčných trestných činoch využívajú aj výpisy z účtov účastníkov korupčného vzťahu, pomocou ktorých sa má preukázať prevod, vklad alebo výber peňažných prostriedkov. Na ich obstarávanie sa však vyžaduje dôsledné naplnenie zákonných podmienok. V mnohých prípadoch sa s cieľom získať vecné alebo listinné dôkazy vzťahujúce sa na korupčnú trestnú činnosť uplatňujú trestnoprocesné inštitúty, akými sú povinnosť vydania veci (§ 89 TP), odňatie veci (§ 91 TP) a tiež inštitúty príkazu na domovú prehliadku (§ 100 TP), prehliadky iných priestorov a pozemkov (§ 101 TP), osobnej prehliadky (§ 102 TP).

Jedným z najúčinnejších prostriedkov dokazovania korupcie je predstieraný prevod (§ 112 TP). Ide o typický prostriedok operatívno-pátracej činnosti, ktorý smeruje k získavaniu informácií, ktoré sú dôležité pre trestné konanie. Na základe trestnoprocesnej úpravy ide o dovolený prostriedok, ktorý štát prostredníctvom svojich orgánov využíva v záujme odhaľovania, preverovania alebo dokázania úmyselných trestných činov s trestnou sadzbou, ktorá v hornej hranici prevyšuje tri roky, korupčných trestných činov a iných trestných činov, na konanie o ktorých Slovenskú republiku zaväzuje medzinárodná zmluva. Na základe písomného príkazu predsedu senátu alebo prokurátora (v prípravnom konaní a v postupe pred začatím trestného stíhania) je možné predstierať kúpu, predaj alebo iný prevod predmetu plnenia, na ktorého držanie je potrebné osobitné povolenie, ktorého držanie je zakázané, ktorý pochádza alebo je určený na spáchanie trestného činu. V prípade dokazovania korupčných trestných činov ide práve o posledné zo spomenutých možností, teda o predstieranie prevodu veci, ktoré sú určené na spáchanie trestného činu. Ak sa predstieraný prevod uskutoční v súlade s ustanoveniami Trestného poriadku, ktoré sa na tento inštitút vzťahujú, v trestnom konaní má povahu dôkazného prostriedku a informácie, ktoré sa pomocou neho získajú, majú povahu dôkazu. Takisto toto pravidlo platí aj v prípade trestnoprocesného inštitútu sledovania osôb a vecí (§ 113 TP), inštitútu vyhotovovania

[291] Jtk 12/10, judikát trestnoprávneho kolégia Krajského súdu v Žiline zo 14. septembra 2010.

obrazových, zvukových a obrazovo-zvukových záznamov (§ 114 TP), odpočúvania a záznamu telekomunikačnej prevádzky (§ 115 a § 116 TP) a tiež pri inštitúte agenta (§ 117 TP). Informácie, ktoré budú pomocou týchto dôkazných prostriedkov získané, za súčasného splnenia podmienky ich legálneho použitia, majú v trestnom konaní povahu dôkazu. Vzhľadom na ich charakter a utajený spôsob vykonávania ide o veľmi dôležité dôkazy v procese dokazovania korupcie. Práve informačno-technické prostriedky a prostriedky operatívno-pátracej činnosti sa v justičnej praxi ukázali ako najefektívnejšie na objasnenie korupčnej trestnej činnosti a na usvedčenie jej páchateľov.[292] Na druhej strane však treba spomenúť aj ich kontroverzný charakter (v niektorých prípadoch) a skutočnosť, že niektoré z nich sú v trestnoprocesnej teórii, ako aj v praxi odmietané.

V neposlednom rade je možné v procese dokazovania korupcie využiť aj odbornú a znaleckú činnosť. Ide hlavne o znalecké posudky a odborné vyjadrenia, na účely podania ktorých sa do trestného konania priberajú znalci a odborníci z najrôznejších kriminalisticko-technických odborov. Pri korupčných trestných činoch prichádza do úvahy skúmanie zaistených dokumentov, listín alebo ich ústrižkov, platidiel, zvukových záznamov, písacích prostriedkov. V súvislosti s nimi sa skúma hlavne pravosť dokumentov, skupinová zhoda, súvislosť medzi útržkami, znenie textu na spálenom dokumente a pod. Tiež fonoskopicky je možné skúmať, či určité, spravidla anonymné hlasy na zázname patria konkrétnym osobám, ktorých vzorky hlasu sú k dispozícii, či sú záznamy pravé, aký je ich vek, z akého prostredia pochádzajú a pod. Na účely dokazovania korupcie je pritom možné využiť veľké množstvo skúmaní, ktoré sa svojou povahou nelíšia od iných, bežných trestných vecí.[293]

5.3 Agent pri trestných činoch korupcie

Veľká časť korupčných trestných činov je páchaná hlboko utajovane, jednotliví občania sa necítia byť poškodení, a preto tieto trestné činy neoznamujú. Práve prostredníctvom využitia inštitútu agenta dosahujú orgány činné v trestnom konaní úspechy pri odhaľovaní a dokazovaní korupčnej trestnej činnosti.

Inštitút agenta bol do slovenského právneho systému prvýkrát zavedený novelou Trestného poriadku č. 247/1994 Z. z. Ďalšia novela Trestného poriadku č. 457/2003 Z. z. vykonala zásadný prelom v koncepcii agenta kontrolóra, ktorá

[292] PAVOL, S., SKALOŠ, M. *Korupcia a lobing vo svetle právnej úpravy na Slovensku*, 2019, s. 74.

[293] CHMELÍK, J. *Místo činu a znalecké dokazování*, 2005, s. 80.

sa v takmer nezmenenej podobe implementovala aj do súčasného Trestného poriadku.[294]

Na odhaľovanie, zisťovanie a usvedčovanie páchateľov zločinov, korupcie, trestného činu zneužívania právomoci verejného činiteľa alebo trestného činu legalizácie príjmu z trestnej činnosti možno použiť agenta. Použitie agenta sa v súčasnosti považuje za nevyhnutný prostriedok v boji proti korupčnej trestnej činnosti, pričom treba odlišovať agenta z policajných služieb a agenta civilistu.

Agent je príslušník Policajného zboru alebo príslušník polície iného štátu, ktorý na základe príkazu prokurátora alebo súdu prispieva k odhaľovaniu, zisťovaniu a usvedčovaniu páchateľov zločinu, trestných činov uvedených v treťom diele ôsmej hlavy osobitnej časti Trestného zákona (ďalej ako „*korupcia*"), trestného činu zneužívania právomoci verejného činiteľa a trestného činu legalizácie príjmu z trestnej činnosti. Pri odhaľovaní, zisťovaní a usvedčovaní páchateľov korupcie môže byť agentom aj iná osoba ako príslušník Policajného zboru ustanovená prokurátorom na návrh policajta alebo príslušníka Policajného zboru povereného ministrom vnútra Slovenskej republiky.[295]

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.[296]

V zmysle zákonnej úpravy sa agentom môže stať aj iná civilná osoba na návrh policajta alebo príslušníka Policajného zboru povereného ministrom vnútra, ktorá účinnejším spôsobom môže prispieť k odhaleniu a potrestaniu páchateľov korupčných trestných činov. Záujem občanov pomôcť Policajnému zboru a dobrovoľne pôsobiť ako agenti na odstránení, zmenšení alebo potieraní korupcie bolo potrebné využiť pri zintenzívnení dynamiky trestnej činnosti. V policajnej terminológii sa stretávame s viacerými pojmami, ktoré označujú rôzne subjekty, ktoré na základe požiadavky policajných alebo spravodajských orgánov utajeným spôsobom získavajú špecifické informácie. Konkrétne sa to týka informátora, legalizanta a tajného spolupracovníka.

Informátor je osoba, ktorá nie je v zamestnaneckom, služobnom ani inom obdobnom pomere s týmito zložkami, a koná iba na základe dobrovoľnosti bez povoľovacieho procesu. Využíva sa najmä pri odhaľovaní organizovanej kriminality, pričom táto osoba na základe svojho uváženia informuje orgány činné v trestnom konaní o všetkom, čo by mohlo súvisieť s trestnou činnosťou a pod-

---

294 PERHÁCS, Z. *Je provokácia v boji proti korupcii potrebná?*, 2005, s. 19.

295 Ustanovenie § 10 ods. 20 TP.

296 Ustanovenie § 117 ods. 3 TP.

robnostiach, o ktorých sa určitým spôsobom dozvedela. Využitie informátora nie je časovo obmedzené ani vecne viazané, môže byť nasadený kedykoľvek je to v rámci dokumentácie prípadov vhodné a objektívne možné.

Legalizant je subjektom funkčne zaradeným v rámci systému policajných a spravodajských zložiek štátu. Z komparačného hľadiska legalizanta a informátora je možné použiť bez časového obmedzenia. Dôkazná hodnota informácií získaných informátorom a legalizantom má nulovú hodnotu, ale na účely odhaľovania a zisťovania trestnej činnosti je ich význam značný.

Označenie tajný spolupracovník sa používal už od polovice 19. storočia v súvislosti so spravodajskou a tajnou políciou. V bývalom komunistickom režime sa používal na označenie informátora aj agenta.

Výsledky komparácie jednotlivých subjektov pri odhaľovaní a dokazovaní trestnej činnosti možno znázorniť aj prostredníctvom nasledujúcej tabuľky.

Tabuľka 3 Komparácie jednotlivých subjektov pri odhaľovaní a dokazovaní trestnej činnosti

Komparačná analýza subjektov:		**Informátor**	**Legalizant**	**Agent (policajt)**	**Agent (nepolicajt)**
Postavenie	mimo systému	X		X	
	v rámci systému		X		X
Použitie	*ad hoc*			X	X
	neobmedzuje sa *ad hoc*	X	X		
Právna úprava	Trestný poriadok			X	X
	zákon o Policajnom zbore (PZ)	X	X		
Autorizácia	súd, prokurátor			X	X
	interné zložky systému	X	X		
Využite informácií	na účely trestného konania			X	X
	na plnenie úloh PZ, operatívno-pátracej činnosti (OPČ)	X	X		
Vylúčenie protiprávnosti konania	povolené			X	X
	nepovolené	X	X		
Použitie operatívnej legendy	povolené		X	X	X
	nepovolené	X			

Zdroj: Hullová, 2010, s. 44 – 58.

5.4 Osobitosti dokazovania korupčnej kriminality

V prípade korupčných trestných činov nenachádzame postavenie poškodeného v pravom zmysle slova tak, ako ho vníma Trestný poriadok. Za poškodenú stranu možnosť považovať spoločnosť, ba dokonca aj štát.[297]

V prípade dokazovania korupcie sa prejavuje ďalšia zvláštnosť. Trestný zákon hovorí, že na naplnenie všetkých zákonných znakov korupcie stačí aj fakt, že osoba si dala sľúbiť úplatok alebo ho vyžiadala. Samotné vyžiadanie úplatku a následné trestné oznámenie by pravdepodobne nestačilo ako dostatočný usvedčujúci dôkaz, keby neboli zistené ďalšie dôkazy. „*V takej situácii, keby bol oznamovateľ vypočutý ako svedok po začatí trestného stíhania, ale v ďalšom vyšetrovaní by neboli obstarané a vykonané iné usvedčujúce dôkazy, nebolo by možné páchateľa právoplatne odsúdiť za trestný čin, pretože podozrivá osoba by určite poprela jeho spáchanie.*“[298]

Ak existuje dôvodný a reálny predpoklad, že osoba, ktorá vyžiadala úplatok, si ho aj prevezme, nebolo by správne obviniť túto osobu predtým, ako úplatok prevezme. „*Pri prevzatí úplatku, o ktorom majú príslušné orgány potrebné dôkazy (napr. prostredníctvom inštitútu agenta), existuje reálny predpoklad, že obžaloba unesie dôkazné bremeno.*“[299]

Záver

Korupcia je negatívnym a komplikovaným spoločenským javom, s vysokou mierou latencie, ohrozuje základné princípy demokratickej spoločnosti a verejného života. Tvrdenie, že jej úplné vykorenenie je možné, by bolo nereálne. Zrejme neexistuje človek, ktorý by netúžil po nejakej forme výhody a prospechu pre seba, rodinu, firmu.[300] „*V spoločnosti, ktorá ako posvätnú hodnotu vyhlásila zisk, je korupcia nesmrteľná. To ale neznamená, že by sa bojovníci proti nej mali vzdať.*“[301] „*Boj s korupciou je dlhodobým procesom vyžadujúcim spoluprácu všetkých zložiek*

---

297 PAVOL, S., SKALOŠ, M. *Korupcia a lobing vo svetle právnej úpravy na Slovensku*, 2019, s. 75.

298 PERHÁCS, Z. *K niektorým aplikačným aspektom dokumentovania korupčných deliktov,* 2006, s. 1885 – 1886.

299 TÓDOVÁ, M. *Svedkovia o korupcii radšej mlčia*, 2008, s. 3.

300 HULLOVÁ, M. *Teoretické východiská pre analýzu problematiky korupcie*, 2006, s. 127 – 133.

301 KREJČÍ, O. *Demokracie a korupcie*, 2013, s. 38.

verejnej správy, a to v oblasti prevencie, sprehľadnenia procesov i postihov."[302] Predstavuje závažný problém pre fungovanie administratívneho systému, je nutné uvažovať o prostriedkoch, ktoré ju eliminujú. R. Pomahač – O. Vidláková[303] ich rozdeľujú na inštitucionálne (napríklad parlamentná kontrola, súdna kontrola) a právne (boj prostredníctvom právnych noriem). Ekonomický prístup je založený na fakte, že personálne finančné obohatenie je silnou motivačnou silou. Vyzdvihuje nadštandardné finančné ocenenie tých, ktorí disponujú právomocou rozhodovať o dôležitých verejných záležitostiach. Argumentuje tým, že zvýšenie nákladov spojené so zvýšením platov alebo odmien zamestnancov verejnej správy neprevýši straty, ku ktorým dochádza v dôsledku ich korupčného správania. Vychádza z predpokladu neochoty spokojných zamestnancov správať sa korupčne. Skúmať ekonomické dopady korupcie považujeme za výzvu. No aj právne ju postihnúť je mnohokrát náročné z dôvodu, že o nej neexistuje hmotný dôkaz. Ďalšími komplikáciami sú nedostatočná pripravenosť kontrolných orgánov, nevôľa obyvateľstva pomáhať pri odhaľovaní a dokazovaní korupcie. Korupčná klíma na území Slovenskej republiky spôsobuje dlhodobú frustráciu občanov, vedie k nedôvere voči orgánom a inštitúciám, ktoré ju vyšetrujú v trestnoprávnej rovine. Len 50 % respondentov na Slovensku v 2013 odpovedalo, že by nahlásilo korupciu. Bol to tretí najhorší výsledok spomedzi krajín Európskej únie. V Česku to bola viac ako polovica respondentov (55 %). V roku 2016 výsledky v obidvoch krajinách klesli (v ČR na 26 % a na Slovensku na 40 %). Dôvodom je strach z postihu (takmer 30 % opytovaných sa bojí následkov, ktoré by to pre nich mohlo mať).[304] Dvaja z troch Slovákov veria, že bežný človek môže bojovať proti korupcii. Každý piaty by z obavy z možných dôsledkov nenahlásil akt korupcie. Dôvodom je, že by to nemalo žiadny význam. Približne každý desiaty uvádza ako dôvod svojej nečinnosti nevedomosť, kam takýto incident nahlásiť.[305]

Formy, akými sa korupcia prejavuje, bývajú natoľko odlišné, že nájdenie jednoduchého a účinného riešenia nie je ľahké. Vo všeobecnosti je možné navrhnúť kvalitné zákony o úradníkoch a financovaní politických strán, posilnenie kontroly hospodárenia štátnych firiem, dôslednú kontrolu hospodárenia s európskymi fondami, riešenie problematiky predimenzovaných zákaziek, zvýšenú reguláciu vodárenstva a pod. Ďalšie návrhy sa týkajú skvalitnenia služieb súdov, podpory nezávislosti médií. Dlhodobo sa ako najproblematickejšie javia politické strany,

---

302 DUŠEK, J. *Ekonomické a legislatívne aspekty boja proti klientelizmu a korupcii v Českej republike*, 2018, s. 96.

303 POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*, 2002.

304 KOTLÁNOVÁ, E. *Korupce ve veřejném sektoru*, 2018, s. 122.

305 *Globálny barometer korupcie, 2013.*

parlament a celkovo oblasť verejných činiteľov a štátnych úradníkov. K tomu by mohlo výrazne prispieť nastavenie jasných pravidiel *lobingu*.[306] Vo verejnom sektore je potrebné zaistiť vyššiu transparentnosť pri výberových konaniach cez zverejnenie čo najväčšieho počtu informácií o projekte, detailné porovnanie všetkých alternatív. Významný tlak na zlepšovanie výkonu verejného sektora sa vytvára prostredníctvom verejného vládnutia *Public Governance*. Máme na mysli konštruktívne angažovanie spoločnosti v rozhodovacích a riadiacich procesoch verejnej politiky na rôznych úrovniach vlády (občianska participácia). Ďalej hľadanie konsenzu v riešení otázok týkajúcich sa súkromnej, verejnej a občianskej sféry. Občan a iné zainteresované subjekty sú aktívnou súčasťou verejnej politiky, prispievajú k voľbe dobrých rozhodnutí, k efektívnemu využívaniu zdrojov a posilneniu zodpovednosti za ich využívanie. Dôraz by sa mal klásť na aktivizáciu organizačných a výkonových kapacít verejného sektora a iniciovanie kontrolných mechanizmov ich využívania. Ak si občania uvedomia svoje práva a možnosti, ako ovplyvniť prijímané rozhodnutia, a v prípade nespokojnosti budú môcť uplatniť aj dostupné kontrolné nástroje, obmedzí sa priestor pre možnú korupciu vo verejnej správe. Zvýšiť mieru politickej kontroly je možné cez zavádzanie princípov trhového mechanizmu a manažérskych metód riadenia *New Public Management*. Privatizácia vo verejnom sektore má svoje úskalia, nemožno presunúť určitú aktivitu z jedného sektora do druhého bez toho, aby sa zvážila jej povaha, výhody a nevýhody súkromnej realizácie.

V Slovenskej republike je po roku 1989 korupcia stabilnou formou spoločenskej organizácie, teda ide o štrukturálnu korupciu, ktorá zároveň úzko súvisí s pretrvávajúcim vplyvom predrevolučných sietí medziľudských kontaktov. Nejasný charakter vlastníckych vzťahov a nekvalitná právna regulácia vo vzťahu k nakladaniu s verejnými zdrojmi vytvárajú silné koruptogénne prostredie, ktoré je v mikrosociálnej rovine doplnené slabou lojalitou občanov k štátu a jeho inštitúciám.

Dokazovanie korupcie v Slovenskej republike predstavuje veľmi náročný proces, v rámci ktorého nie je možné niektorým dôkazom pripisovať lepšie či hodnovernejšie postavenie, uprednostňovať ich, preceňovať alebo podceňovať. Samotná korupcia likviduje zdravú ekonomiku a podkopáva morálne zásady v spoločnosti, pretože subjekt, ktorý vyhráva, neponúka najkvalitnejšie služby či produkty, ale na svoje aktivity zneužíva práve korupciu. Poškodeným je celá spoločnosť a jej záujmy. Práve z uvedených dôvodov by mal silnieť spoločenský tlak na uzákonenie účinných prostriedkov v boji proti korupcii, ktoré budú dostatočne silné a efektívne v rámci dokazovania tejto trestnej činnosti.

---

[306] KOTLÁNOVÁ, E. *Korupce ve veřejném sektoru*, 2018, s. 129 – 130.

Zoznam bibliografických odkazov

BALÁŽ, P., JALČ, A. *Spoločensko-právna ochrana pred korupciou*. Trnava: Vydavateľstvo Trnavskej univerzity v Trnave a VEDA – Vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2006. 199 s. ISBN 80-2240-899-9.

BEBLAVÁ, E., ZEMANOVIČOVÁ, D. *Krajinka rovných a rovnejších? Slovensko a korupcia*. Bratislava: Kalligram, 2003. 207 s. ISBN 80-7149-563-8.

BEBLAVÁ, E., BEBLAVÝ, M. Prístupy k definovaniu korupcie. In: *Sociológia.* 2007, roč. 39, č. 4, s. 316 – 336. ISSN 0049-1225.

BEBLAVÝ, M. Ekonomický pohľad na škodlivosť korupcie a jej možné riešenia [online]. In: *Ekonomický časopis.* 2007, roč. 55, č. 7, s. 697 – 711 [cit. 2019-06-12]. ISSN 0013-3035. Dostupné na: https://www.sav.sk/index.php?lang=en&doc=journal-list&part=list_articles&journal_issue_no=1961

BURDA, E. a kol. *Boj proti korupcii, manuál.* Projekt financovaný Európskou úniou. Bratislava: Euroiuris, 2008. 96 s. ISBN 978-80-969554-9-7.

CIMR, V. K zákonnosti provokace trestného činu policejními orgány. In: *Trestní právo*. 2001, roč. 6, č. 2 – 3, s. 11 – 14. ISSN 1211-2860.

Corruption Perceptions Index 2018 [online], [cit. 2019-06-12]. Dostupné na: https://www.transparency.org/cpi2018

DAVID, V., NETT, A. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. Praha: C. H. Beck, 2007. 368 s. ISBN 80-717956-2-9.

DUŠEK, J. Ekonomické a legislatívne aspekty boja proti klientelizmu a korupcii v Českej republike. In: *Reflexie praxe na otázky verejnej politiky a ekonomiky, práva a verejnej správy Slovenska.* Brno: MSD, 2018, s. 79 – 106. ISBN 978-80-7392-287-0.

ELIAS, E., SKALOŠ, M. Vybrané historicko-právne aspekty korupcie so zreteľom na inštitúcie Slovenskej republiky v boji proti korupcii. In: *Korupcia interdisciplinárne.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 172 – 187. ISBN 978-80-8168-771-6.

Európska komisia, 2017. Tematický informačný prehľad európskeho semestra – Boj proti korupcii [online], [cit. 2020-03-03]. Dostupné na: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_fight-against-corruption_sk.pdf

FOLTÍNOVÁ, A., DUBCOVÁ, G. Transparentnosť verejnej správy SR, s. 106 – 112 [online], [cit. 2019-06-06]. Dostupné na: https://dk.upce.cz/bitstream/handle/10195/35119/FoltinovaA_Transparentnost%20verejnej_VS_2006.pdf;sequence=1

FRIČ, P. a kol. *Korupce na český způsob*. Praha: G plus G, 1999. 302 s. ISBN 80-86103-26-9.

FURUTAN, O. Corruption in Slovakia: ethical issues from a systematic point of view [online]. In: *Journal of Academic and Business Ethics* [cit. 2019-06-06]. Dostupné na: http://www.aabri.com/manuscripts/10533.pdf

GILDENHUYS, J. S. H. *Ethics and Professionalism: The Battle against Public Corruption*. Stellenbosch: SUN Press, 2004. 226 s. ISBN 978-1-919980-30-X.

Globálny barometer korupcie 2013 [online], [cit. 2019-06-12]. Dostupné na: http://transparency.sk/sk/projekty/archiv-vsetkych/gbk2013_1/

HAMŠÍK, M. Korupce a lobby. In: *Korupce: projevy a potírání v České republice a Evropské unii.* Brno: Masarykova univerzita a Mezinárodní politologický ústav, 2006. 312 s. ISBN 80-210-4062-9.

HULLOVÁ, M. Teoretické východiská pre analýzu problematiky korupcie. In: *Aktuálne problémy verejnej správy v stredoeurópskych krajinách združených v Európskej únii (s akcentom na problém korupcie)*. Kunovice: EPI, 2006, s. 127 – 133. ISBN 80-7314-106-X.

HULLOVÁ, M. Korupcia a možnosti jej kontroly. In: *Panoráma globálneho bezpečnostného prostredia 2006 – 2007*. Bratislava: Ministerstvo obrany SR, 2007, s. 759 – 773. ISBN 978-80-89261-11-6.

HULLOVÁ, M. Vybrané problémy právnej úpravy agenta provokatéra. In: *Kriminalistika*. 2010, roč. 43, č. 1, s. 44 – 58. ISSN 1210-9150.

CHMELÍK, J. a kol. *Pozornost, úplatek a korupce*. Praha: Linde, 2003. 222 s. ISBN 80-7201-434-X.

CHMELÍK, J. *Místo činu a znalecké dokazování*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005. 303 s. ISBN 80-8689-842-3.

CHMELÍK, J. Úvahy k agentu provokatérovi a korunnímu svědkovi. In: *Kriminalistika*. 2005, roč. 38, č. 1, s. 68 – 75. ISSN 1210 – 9150.

Index of economic freedom, 2019 [online], [cit. 2019-08-10]. Dostupné na: heritage.org/index/ranking

Index vnímania korupcie 2016 [online], [cit. 2019-09-16]. Dostupné na: http://transparency.sk/sk/cpi-2016-slovensko-v-boji-proti-korupcii-nadalej-stagnuje/?gclid=EAIaIQobChMIrtr65qPN1wIVR40bCh0w8ATlEAAYASAAEgLqEPD_BwE

IVOR, J. a kol. *Trestné právo hmotné. Osobitná časť.* Bratislava: Iura Edition, 2006. 607 s. ISBN 80-8078-099-4.

IVOR, J. a kol. *Trestné právo procesné.* Bratislava: Iura Edition, 2010. 1049 s. ISBN 978-80-807830-8-2.

JÁGER, R. Právno-teoretické aspekty postihovania „politickej korupcie". In: *Korupcia interdisciplinárne.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2017. 296 s. ISBN 978-80-816877-2-3.

JÁGER, R. Corruption sanctioning in the Slovak Republic: an old-new problem. In: *Identifikácia únosnej miery autonómie právnych odvetví a súčasnej potreby ich synergie.* Banská Bystrica: Belianum, 2018. 228 s. ISBN 978-80-557-1406-6.

Jtk 12/10, judikát trestnoprávneho kolégia Krajského súdu v Žiline zo 14. septembra 2010.

KARKLINS, R. *The System Made Me Do It: Corruption in Post-communist Societies.* Cambridge: University Press, 2005. 219 s. ISBN 76-56-16-33-5.

KAUFMANN, D. Corruption: the facts [online]. In: *Foreign Policy, s.* 114 – 131 [cit. 2019-10-10]. Dostupné na: http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/fp_summer97.pdf

KAUFMANN, D. et al. The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues [online]. In: *Draft Policy Research Working Paper* [cit. 2019-10-10]. Dostupné na: http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WGi.pdf#page=1&zoom=auto,-121,798

KLIMOVSKÝ, D. *Základy verejnej správy*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. 455 s. ISBN 978-80-8168-002-1.

KLITGAARD, R. *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention*. Oakland: Institute for Contemporary Studies; Washington: World Bank Institute, 2000. ISBN 1-55815-511-2.

KOČAN, Š. Historický prehľad vyšetrovania korupcie v Slovenskej republike. In: *Korupce – včera a dnes.* Ostrava: KEY Publishing, 2013. 225 s. ISBN 978-80-741-8177-1.

Korupcia je na Slovensku bežná a rastie, 2017 [online], [cit. 2019-06-10]. Dostupné na: https://www.kancelarie.sk/poradna/korupcia-je-na-slovensku-bezna-a-rastie

Korupcia na Slovensku prekvitá, priznali podnikatelia, 2017 [online]. In: *Trend. sk.* [cit. 2019-08-08]. Dostupné na: https://www.etrend.sk/ekonomika/korupcia-na-slovensku-prekvita-priznali-podnikatelia.html

Korupcia je na Slovensku rozšírená a zvyšuje sa, ukázal prieskum PAS, 2017 [online], [cit. 2019-06-10]. Dostupné na: https://openiazoch.zoznam.sk/cl/182502/Korupcia-je-na-Slovensku-rozsirena-a-zvysuje-sa-ukazal-prieskum-PAS

KOTLÁNOVÁ, E., KOTLÁN, I. Influence of Corruption on Economic Growth: A Dynamic Panel Analysis for OECD Countries. In: *Proceedings of the 11th International Conference on Liberec Economic Forum.* Liberec: Technical University, 2013, s. 307 – 315. ISBN 978-80-7372-953-0.

KOTLÁNOVÁ, E. Korupce ve veřejném sektoru. In: *Vybrané kapitoly z veřejné správy a regionálního rozvoje.* Příbram: Professional Publishing, 2018, s. 122 – 131. ISBN 978-80-88260-19-6.

KOVÁČOVÁ, E. Manažérske metódy v teórii a praxi samosprávy v Slovenskej republike. In: *Decentralizácia a efektívnosť verejnej správy v podmienkach regiónov Európskej únie II.* Banská Bystrica: Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB, 2010, s. 206 – 222. ISBN 978-80-557-0088-5.

KOVÁČOVÁ, E. *Verejná správa v SR a jej súvislosti*. Banská Bystrica: Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB, 2011. 194 s. ISBN 978-80-557-0299-5.

KOVALČÍK, J. *Korupcia vo verejnom sektore je významnou brzdou hospodárskeho rastu a zdrojom nestability* [online], [cit. 2019-08-08]. Dostupné na: https://www.etrend.sk/trend-archiv/rok-/cislo-Október/korupcia-vo-verejnom-sektore-je-vyznamnou-brzdou-hospodarskeho-rastu-a-zdrojom-nestability.html

KRATOCHVÍL, V. Policejní provokace „trestného činu" z pohledu právního a ústavněprávního. In: *Trestní právo.* 2001, roč. 6, č. 10, s. 2 – 10. ISSN 1211-2860.

KRÁLIK, J. Poznámka k aktuálnemu problému fungovania slovenskej štátnej polície a k súčasnému stavu fenoménu korupcie. In: *Aktuálne problémy verejnej správy v stredoeurópskych krajinách združených v Európskej únii (s akcentom na problém korupcie).* Kunovice: EPI, 2006, s. 31 – 39. ISBN 80-7314-106-X.

KREJČÍ, O. Demokracie a korupcie. In: *Korupční prostředí v ČR: geneze, závazky, strategie.* Praha: Professional Publishing, 2013. 53 s. ISBN 978-80-7431-117-8.

KROKOSOVÁ, K. Korupcia ako prvok nevojenského chápania bezpečnosti: korupcia ako bezpečnostné riziko. In: *Politické vedy.* 2012, roč. 15, č. 3, s. 162 – 179. ISSN 1338-5623.

LAWDER, D. IMF: Global corruption costs trillions in bribes, lost growth [online]. In: *Reuters* [cit. 2020-03-03]. Dostupné na: https://www.reuters.com/article/us-imf-corruption-idUSKCN0Y22B7

LEDENEVA, A. Corruption in Post-communist Societies in Europe: A Reexamination. In: *Perspectives on European Politics and Society*. 2009, roč. 10, č. 1. s. 69 – 86. ISSN 1570-5854.

LIPŠIC, D. Ako je to naozaj s tvz. agentom provokatérom? In: *Bulletin slovenskej advokácie*. 2007, č. 4, s. 31. ISSN 1335-1079.

MADLEŇÁK, T. *Európska správa o Slovensku 2018* [online], [cit. 2019-06-06]. Dostupné na: https://cafeeuropa.blog.sme.sk/c/480179/europska-sprava-o-slovensku-2018.html

MAURO, P. Corruption and Growth. In: *The Quarterly Journal of Economics*. 1995, vol. 110, issue 3, p. 681 – 712. ISSN 0033-5533.

MAURO, P. The Persistence of Corruption and Slow Economic Growth [online]. In: *IMF Working Papers* [cit. 2020-03-03]. Dostupné na: http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp02213.pdf

MINÁRIK, Š. et al. *Trestný poriadok: stručný komentár*. Bratislava: Iura Edition, 2010. 1302 s. ISBN 978-80-8078-369-3.

NIŽŇANSKÝ, V., TOMANOVÁ, K. *Decentralizácia verejnej správy a opatrenia na obmedzenia korupcie* [online]. Bratislava: Transparency International Slovensko, 2001. 29 s. [cit. 2020-03-03]. ISBN 978-80-89041-17-5. Dostupné na: http://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2010/01/030807_decen.pdf

NYE, J. Corruption and Political Development: A Cost-benefit Analysis. In: *American Political Science Review*. 1967, roč. 1967, č. 2, s. 417 – 427. ISSN 0003-0554.

PAVOL, S., SKALOŠ, M. Trestné činy korupcie v historicko-právnom kontexte na území Čiech a Slovenska. In: *III. česko-slovenské právněhistorické setkání doktorandů a postdoktorandů: sborník z konference.* Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 224 – 235. ISBN 978-80-210-7938-0.

PAVOL, S., SKALOŠ, M. Korupce (do roku 1990). In: *Encyklopedie českých právních dějin.* Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk v koedícii Ostrava: KEY Publishing, 2016, s. 282 – 286. ISBN 978-80-7380-602-6.

PAVOL, S., SKALOŠ, M. Dokazovanie pri odhaľovaní korupcie. In: *Korupcia interdisciplinárne.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 189 – 206. ISBN 978-80-8168-771-6.

PAVOL, S., SKALOŠ, M. Korupcia a činnosť agenta pri jej odhaľovaní. In: *Korupcia interdisciplinárne.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 207 – 218. ISBN 978-80-8168-771-6.

PAVOL, S., SKALOŠ, M. *Korupcia a lobing vo svetle právnej úpravy na Slovensku.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2019. 138 s. ISBN 978-80-571-0101-7.

Percepcia korupcie na Slovensku. Prieskum verejnej mienky pre Transparency International Slovensko, 2009. [online], [cit. 2019-09-12]. Bratislava: FOCUS, Centrum pre sociálnu a marketingovú analýzu, 2009, s. 1 – 50. Dostupné na: http://transparency.sk/wp-content/uploads/2010/03/FOCUS_Sprava-pre-TIS_november-2009.pdf

Percepcia korupcie na Slovensku. Prieskum verejnej mienky pre Transparency International Slovensko, 2015 [online], [cit. 2019-09-12]. Bratislava: FOCUS, Centrum pre sociálnu a marketingovú analýzu, 2015, s. 1 – 118. Dostupné na: http://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2016/01/FOCUS_pre-TIS_feb2015.pdf

PERHÁCS, Z. Je provokácia v boji proti korupcii potrebná? In: *Bulletin slovenskej advokácie*. 2005, č. 10, s. 19 – 25. ISSN 1335-1079.

PERHÁCS, Z. K niektorým aplikačným aspektom dokumentovania korupčných deliktov. In: *Justičná revue.* 2006, roč. 58, č. 12, s. 1885 – 1886. ISSN 1335-6461.

PETROVSKÝ, K. *Korupce po česku aneb korupce očima průměrného Čecha*. Praha: Eurolex Bohemia, 2007. ISBN 978-80-86861-94-4.

PIROŠÍK, V. *Participácia v samospráve (nástroj protikorupčnej politiky)*. Bratislava: TIS, 2004. 64 s. ISBN 80-89041-87-6.

Podľa správy Európskej komisie je korupcia na Slovensku samozrejmosťou, 2014 [online]. In: *Právne noviny* [cit. 2019-09-12]. Dostupné na: https://www.pravnenoviny.sk/sudnictvo/podla-spravy-europskej-komisie-je-korupcia-na-slovensku-samozrejmostou

Podnikatelia: Korupcia je na Slovensku veľmi rozšírená, treba sa zbaviť korupčných politikov, 2017 [online], [cit. 2019-06-10]. Dostupné na: https://tv.hnonline.sk/ekonomika/1663767-podnikatelia-korupcia-je-na-slovensku-velmi-rozsirena-treba-sa-zbavit-korupcnych-politikov

POLÁKOVÁ, Z. Ovplyvňuje korupcia ekonomický rast? In: *Korupcia interdisciplinárne.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2017. 296 s. ISBN 978-80-8168-770-9.

POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. Praha: C. H. Beck, 2002. 278 s. ISBN 80-7179-748-0.

PORADA, V. et al. *Kriminalistika*. Bratislava: Iura Edition, 2007. 604 s. ISBN 978-80-8078-170-5.

Prieskum Transparency International Slovensko 2016 [online], [cit. 2019-09-12]. Dostupné na: https://transparency.sk/sk/vystupy/prieskumy/

ROSE-ACKERMAN, S. The Political Economy of Corruption – Causes and Consequences [online]. In: *Public Policy for the Private Sector* [cit. 2019-09-12]. Dostupné na: http://siteresources.worldbank.org/EXTFINANCIALSECTOR/Resources/282884-1303327122200/074ackerm.pdf

ROSE-ACKERMAN, S. *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*. Cambridge: University Press, 1999. 685 s. ISBN 97-81139-17-509-8.

Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5 To 2/2015 z 18. júna 2015.

SABOPÁL, E. *Kriminologické aspekty korupcie.* Bratislava: Akadémia Policajného zboru, 2004. 258 s. ISBN 978-80-8168-264-3.

SAMAŠ, O., TIFFEL, H., TOMAN, P. *Trestný zákon*. Bratislava: Iura Edition, 2006. 884 s. ISBN 80-80870-78-1.

SCHNEIDER, F. *Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2015: Different Developments* [online], [cit. 2019-09-12]. Linz: JKU, 2015. 7 s. Dostupné na: https://www.research-

gate.net/publication/268185661_Size_and_Development_of_the_Shadow_Economy_of_31_European_and_5_other_OECD_Countries_from_2003_to_2012_Some_New_Facts

SIČÁKOVÁ, E., SLIMÁKOVÁ, Ľ. *Etika, etická infraštruktúra ako prevencia korupcie* [online], [cit. 2019-09-12]. Bratislava: Transparency International Slovensko, 2001, s. 1 – 29. ISBN 80-89041-12-4. Dostupné na: http://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2010/01/030805_etika.pdf

SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E., ZEMANOVIČOVÁ, D. Transparentnosť a korupcia. In: *Súhrnná správa o stave spoločnosti.* Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2003. 819 s. ISBN 80-88935-57-1.

SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E., ŠÍPOŠ, G., KURIAN, M. Korupcia a protikorupčná politika na Slovensku 1989 – 2010 [online]. In: *Forum Historiae*. 2011, roč. 5, č. 2, s. 157 – 197 [cit. 2019-09-12]. ISSN 1337-6861. Dostupné na: http://www.forumhistoriae.sk/documents/10180/12406/tis.pdf

Sme skutočne skorumpovanou krajinou?, 2018 [online], [cit. 2019-09-12]. Dostupné na: https://slobodnyvyber.sk/sme-skutocne-skorumpovanou-krajinou/

STAROŇOVÁ, K., SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E. a kol. *Verejná politika a miestna samospráva: Štyri princípy spravovania*. Bratislava: Adin, 2006. 234 s. ISBN 80-892-4413-0.

TANZI, V., DAVOODI, H. Corruption, Public Investment and Growth [online]. In: *IMF Working Paper,* č. 97/139 [cit. 2019-09-12]. Washington: International Monetary Fund Bank. 23 s. Dostupné na: http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp97139.pdf

TANZI, V. Corruption around the world: Causes, Consequences, Scope and Cures [online]. In: *IMF Staff Papers*. 1998, roč. 45, č. 4, s. 39 [cit. 2019-09-12]. Dostupné na: https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863.pdf

TÓDOVÁ, M. Svedkovia o korupcii radšej mlčia. In: *Pravda*. 2008, roč. 16, č. 56, s. 3. ISSN 1335-4050.

Uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 6 To 9/2013 z 25. júna 2014.

VIKTORYOVÁ, J. et al. *Metodika vyšetrovania trestných činov*. *II. časť. Vybrané druhy ekonomických trestných činov.* Bratislava: APZ, 2004. 205 s. ISBN 80-8054-313-5.

VRTĚL, P. Nepřípustnost policejní provokace. In: *Trestní právo*. 2001, roč. 6, č. 5, s. 6 – 8. ISSN 1211-2860.

VYMĚTAL, P. Typologie korupce. In: *Korupce: projevy a potírání v České republice a Evropské unii.* Brno: Masarykova univerzita, 2006. 312 s. ISBN 80-210-4062-9.

WHITTON, H. The Rediscovery of Professional Ethics for Public Officials: An Australian Review. In: *Ethics for the Public Sector: Education and Training*. Sydney: Federation Press, 1994. 250 s. ISBN 18-628-7145-0.

ZEMANOVIČOVÁ, D. Ekonomické aspekty korupcie. In: *Ekonomický časopis*. 2002, roč. 50, č. 2, s. 182 – 196. ISSN 0013-3035.

TRANSPARENTNOSŤ V OBECNEJ SAMOSPRÁVE

TRANSPARENCY IN THE MUNICIPALITY

Martin Píry[307]

Abstrakt
Štúdia skúma možnosti zvýšenia verejnej kontroly a otvorenosti obecnej samosprávy. Autor prichádza s novým nazeraním na správu veci verejných, a to prechodom od vrchnostenskej verejnej správy k participatívnej samospráve založenej na partnerstve s obyvateľmi obce. Predpokladom takéhoto chápania samosprávy ako činnosti je nahradenie presvedčovacej metódy činnosti verejnej správy metódou konzultatívnou a väčšia otvorenosť obce obyvateľom. V práci sa skúmajú súčasné ústavné rámce, ale aj možnosti pre takúto transformáciu činnosti na základe existujúceho zákona.

Kľúčové slová
Samospráva. Transparentnosť. Participácia. Korupcia. Demokracia. Kontrola.

Abstract
The study examines the possibilities of increasing public control and openness of municipal self-government. The author comes from a new view of governance, by moving from the nobility to a participatory self-government based on partnership with the inhabitants of the village. The prerequisite for such an understanding of self-government as an activity is to replace the persuasive method of public administration activity by a consultative method and a greater openness of the municipality to the inhabitants. The thesis examines the current constitutional frameworks as well as the possibilities for such a transformation of activity on the basis of the existing law.

Key words
Self-government. Transparency. Participation. Corruption. Democracy. Control.

---

[307] JUDr. Martin Píry, PhD. je odborným asistentom na Katedre finančného a správneho práva Právnickej fakulty UMB v Banskej Bystrici.

Úvod

Základná charakteristika demokratického a právneho štátu je okrem iného aj v tom, že občania, ktorí sú jediným legitímnym zdrojom moci, prepožičiavajú túto moc svojim zástupcom v parlamentnej demokracii – poslancom parlamentu a tí tvoria ďalšie orgány verejnej moci. V menšom teritoriálnom rozmere sa takýto transport moci realizuje na úrovni obcí a samosprávnych krajov.

Okrem samotnej podstaty verejnej moci, napríklad ako nariaďovacej moci, je dôležité upriamiť pozornosť aj na fakt, že verejná moc disponuje verejnými financiami, s ktorými má hospodáriť vo verejnom záujme. Zdrojom verejných financií sú z veľkej miery dane a poplatky fyzických a právnických osôb, preto záver o verejných rozpočtoch a financiách ako o financiách nás všetkých je opodstatnený.

Aby systém mohol skutočne fungovať aj v administratívnej rovine, aj v ekonomickej rovine nemôže byť deformovaný kazmi v podobe:

a) autokratického riadenia verejnej správy,
b) korupcie a klientelizmu.

Teória, ktorá sa na Slovensku stala známa pre vetu: „Vyhraj voľby a môžeš všetko.“, stavia občana do pozície voliča. Teda občana netreba zaťažovať politickými a verejnými otázkami v medzipriestore medzi volebnými aktmi. Napriek tomu, že predovšetkým krajiny východnej Európy zvyknú trpieť týmto syndrómom, táto politická prax netvorí ústavnosť a právo.

Základná hypotéza našej štúdie je, že občan ako pôvodca moci je partnerom pre verejnú moc, v našom prípade obecnú samosprávu, a z tohto partnerstva vyplýva jednak právo participácie, jednak právo kontroly, ktoré súhrnne môžeme nazvať ako princíp transparentnosti. Zrkadlovo môžeme rozdeliť význam tohto princípu jednak:

a) Ako nástroja na zvýšenie demokratickosti riadenia verejnej správy. Tento rozmer zároveň akceleruje aj efektivitu verejnej správy. Keďže v roku 2020 je možná (aj keď, žiaľ, stále nie reálna) plná elektronizácia verejnej správy, je takéto chápanie transparentnosti aj súčasťou inovatívnych riešení v prípade obcí tzv. *smart cities*.
b) Druhým rozmerom chápania transparentnosti je jeho antikorupčný rozmer. Napriek tomu, že vo verejnosti sa chápe boj proti korupcii predovšetkým v rovine trestného práva a metódami vedy trestného práva a kriminalistiky nie je správne takto redukovať túto problematiku. Boj proti korupcii je predovšetkým súhrn opatrení vo verejnej správe, ktoré zužujú priestor na svojvôľu úradníkov a verejných funkcionárov, a tým aj výrazne znižujú jej korupčnú atraktivitu. Imanentnou súčasťou takýchto opatrení je permanentná možnosť

kontroly zo strany verejnosti a možnosť iniciovania reálnych opatrení voči orgánom verejnej moci.

V roku 2019 bol realizovaný výskum transparentnosti obecnej samosprávy v Žilinskom samosprávnom kraji zameraný na ako tzv. aktívnu, tak pasívnu transparentnosť.[308] Základnou metódou skúmania bol monitoring webových stránok obcí, možnosť participácie občanov na správe vecí verejných a dodržiavanie zákona o slobodnom prístupe k informáciám. Z tohto prieskumu vyplýva, že obce zďaleka nie sú pripravené na prechod do participatívnej demokracie, a tým aj tzv. aktívnej transparentnosti, ako vysvetľujem v práci. Mnohé obce majú stále problém s dodržiavaním elementárnych pravidiel zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších právnych predpisov, ako aj zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám v znení neskorších právnych predpisov.

V našej štúdii, ktorá je inšpirovaná poznatkami z tohto výskumu, sa zameriavame na možnosti *lege lata* ako v participatívnej demokracii, tak aj vo všetkých formách verejnej kontroly. Vychádzajúc z ustálenej judikatúry našich súdov, ako aj *case-law* európskych justičných orgánov je možné vnímať transparentnosť ako súčasť materiálneho jadra Ústavy Slovenskej republiky a ako objektivizovateľný komponent práva na účasť na správe vecí verejných, práva na samosprávu a práva na spravodlivý proces v širšom zmysle slova. Tento predpoklad, ktorý sa budeme snažiť vyargumentovať v rámci štúdie, je základným dôvodom, prečo je potrebné vnímať tému transparentnosti ako organickú súčasť diskusie o charaktere Slovenskej republiky.

Takáto diskusia je nevyhnutná v prechode od demokracie vrchnostenského typu k participatívnej demokracii s využitím prvkov konzultatívnej metódy činnosti verejnej správy, ako ju predstavíme v rámci našej práce. Dovolíme si konštatovať, že napriek tomu, že väčšina mojich záverov prezentovaných v tejto práci má svoje opodstatnenie z hľadiska teórie a praxe ústavného a správneho práva, vývoj charakteru našej štátnosti môže byť aj opačný, a to smerom k redukcii participácie a verejnej kontroly. Možnosť tohto nebezpečenstva by malo podnietiť rozsiahlu diskusiu k tejto téme.

[308] Výskumný projekt realizovalo Občianske združenie Pro senium et Cultura so sídlom v Žiline.

1 Verejný záujem a transparentnosť

Pojem verejný záujem a pojem transparentnosť je v našej spoločnosti veľmi často používaný. Ako spoločnosť aj ako štát sme v prechodnom štádiu medzi autoritatívnymi metódami vládnutia v štýle víťaz berie všetko smerom k skutočnej demokracii, kde sa s mocou nakladá ako s istou formou pôžičky zo strany jej jediných originálnych nositeľov, a tými je občan a občania Slovenskej republiky. Tento koncept chápania verejnej moci je postavený na teórii spoločenskej zmluvy. Predstava štátu v ponímaní západného sveta je predstava štátu založeného na spoločenskej zmluve. Napriek tomu, že len z pohľadu Európskej únie je možné vidieť celý rad foriem realizácie tejto zmluvy, jej hlavný princíp je možné chápať tak, ako ho popísal Hobbes, že na žiadneho človeka nie je možné previesť záväzok, ktorý by nevyplnil z jeho vlastného rozhodnutia (Scruton, 2016, s. 14). Dôvodom takejto zmluvy je dosiahnuť základný cieľ organizovanej spoločnosti, a tým je spoločné dobro. Ide o fenomén, ktorý tvorí základ spravodlivej organizácie ľudí, aj keď sme mohli byť svedkami toho, ako bol v minulosti viackrát zneužitý niektorými totalitnými režimami. Spoločné dobro je taká forma dobra, ktorá môže slúžiť všetkým na uspokojovanie niektorých ich potrieb. Práve vlastnosť tohto druhu dobra *habitat*, teda možnosť, je jeho základom. V spoločnosti sa mnohokrát vyskytujú odlišné názory na to, čo to dobro je. Nie ojedinele sa stáva, že súkromné dobro jednotlivca môže byť v napätí so spoločným dobrom komunity. Preto filozofi pri snahe nájsť nejaký jednoznačný identifikátor, hovorili o možnosti, nie o dokonalom vide. Významný stredoveký filozof a právnik Francesco de Vittoria vo svojich dielach o práve a politike charakterizoval spoločné dobro ako základný účel *conditio sine qua non* každého zákona a každého mocenského aktu. Dokonca hovoril o istej forme podmienky platnosti práva.

J. Finnis sa vo svojom legendárnom diele Prirodzený zákon a prirodzené práva v osobitnej časti venuje spoločnému dobru a spoločenstvu. Jeho uvažovanie môže byť pre pochopenie obecnej (v zmysle obce) komunity, jej záujmu a verejnému záujmu, ako aj na to nadväzujúcej potreby istej miery abstraktnosti, veľmi dôležité. Základné pojmy, či už ústavného práva, alebo správneho práva vyžadujú pre správnu interpretáciu istú formu abstraktnosti. Je to preto, aby ich bolo možné aplikovať spôsobom na vopred neurčitý okruh subjektov. Táto abstraktnosť je aj v istej kvalite podmienka toho, aby sme ešte stále hovorili o normatívnosti a o norme, či už v podobe právnej normy, alebo v podobe princípu, čo je všeobecnejšia forma vyjadrenia pravidla správania. (Večera, 2009, s. 33) Ak sa na tomto mieste vrátime k pojmu spoločné dobro, je potrebné sa zaoberať obidvoma slovami osobitne:

a) spoločné
b) dobro.

Spoločné vyjadruje podľa J. Finnisa istý rozmer spoločenstva a interakcie, v ktorej sa musí bezprostredne nachádzať každý jednotlivec. Spoločenstvo je forma vzťahu, ktorú si prirodzene vytvára jednotlivec k ďalším jednotlivcom. Ak by sme však už mali hovoriť o skupine, spoločnosti, komunite, je potrebné okrem faktu koexistencie dvoch jednotlivcov zamyslieť sa nad nejakým jednotiacim znakom. Pri riešení zjavného tajomstva, čo znamená, keď povieme, že skupina existuje, mnohí moderní myslitelia dúfali, že sa budú môcť zaobísť bez odvolávania sa na praktické usudzovania jej členov. Tak by na konštatovanie existencie komunity ľudí stačil objektivizovateľný fakt vzájomných interakcií. V pravom zmysle slova by však mohlo ísť o náhodné zhluky fyzických osôb, ktoré síce vytvárajú *eo ipso* nejakú interakciu, ale nedá sa hovoriť o vytvorení komunity. Tou sa stáva až existencia reálneho alebo predpokladaného spoločného cieľa (Finnis, 2019, s. 241). Práve predpoklad toho je, že napríklad rodina ťahá za jeden povraz ako najmenšie a jediné prirodzene originálne spoločenstvo, to však ešte neznamená, že nemôžu existovať výnimky rozvrátených rodín.

V právnej filozofii sa mnohokrát stretávame s analógiou „štátu ako lode", čiže medzi riadením politického spoločenstva a riadením lode. Táto predstava by však bola do istej miery zidealizovaná, čo by náš základný pojem „spoločné dobro" mohlo dostať do roviny dôvodu uniformity a zárodku tzv. totalitných režimov. Štát ako loď totiž naznačuje, že všetci cestujúci na tejto lodi majú spoločný cieľ. V realite organizovania spoločnosti od nukleárnej, t. j. rodina, po najväčšiu, t. j. spoločenstvá štátov to nie je pravda.

Spoločné dobro existuje pre ľudské bytosti do takej miery, že je možné pravdivo poznamenať, že život, poznanie, rodina, kultúra, životné prostredie je dobrom pre každú jednu ľudskú bytosť, a to aspoň v rovine odôvodneného predpokladu. Ide o súbor podmienok, ktoré umožňujú členom spoločenstva dosiahnuť pre seba rozumné ciele, či rozumne pre seba uskutočniť hodnotu či hodnoty, pre ktoré majú dôvod vzájomne spolupracovať v spoločenstve. Nejde snáď o tvrdenie, že všetci členovia spoločenstva majú rovnaké hodnoty. Rovnako ani o tvrdenie, že každý člen komunity má rovnaké ciele. Pri spoločnom dobre ide však o takú množinu dobier, ktoré sú predpokladom toho, aby parciálne hodnoty jednotlivca a parciálne ciele jednotlivca mohli byť hypoteticky realizované. Spoločné dobro je v tomto zmysle základným významom toho, čo voláme verejný záujem (Finnis, 2019, s. 244).

Od teoreticko-právneho úvodu sa pri pojme verejný záujem dostaneme ku konkrétnemu vymedzeniu právno-aplikačnej praxe. Tento teoretický exkurz

bol nevyhnutný, a to z jednoduchého dôvodu. Verejný záujem, rovnako ako aj transparentnosť, sú tzv. neurčité pojmy. Znamená to, že právo ich presné definovanie pre konkrétny prípad necháva skôr v právno-aplikačnej a doktrinálnej rovine. Samozrejme, akýkoľvek právny inštitút je možné správne definovať aj v doktrinálnej rovine len v prípade, že existuje či už v rovine princípov, alebo právnej normy aspoň aký-taký základ, resp. limit.

Verejný záujem je v našom prípade slovenského správneho práva nástrojom, ktorý je možné vnímať v dvoch rovinách:

a) ako základnú povinnosť, cieľ činnosti orgánov verejnej moci a verejnej správy,
b) ako legitímny dôvod na obmedzenie základných ľudských práv a slobôd.

Ak si aj odmyslíme právnu vedu, ktorá definuje verejný záujem ako cieľ, dôvod činnosti orgánov verejnej správy (Košičiarová, 2012) v Slovenskej republike existuje ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu, ktorý v čl. 4 ods. 1 definuje verejný záujem ako základnú povinnosť verejných funkcionárov.

Podľa článku 20 Ústavy Slovenskej republiky je možné obmedziť vlastnícke právo vo verejnom záujme. Ústavný súd Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 19/09 definoval niektoré základné kritériá pre pochopenie pojmu verejný záujem. „*Verejný záujem nie je možné chápať ani aritmeticky ani automaticky (každá diaľnica je vo verejnom záujme, a teda je možné automaticky vyvlastňovať). Rovnako nie je možné verejný záujem chápať ani v rovine kolektívneho záujmu. Je však iste možné urobiť záver, že ide o všeobecne prospešný záujem.*“ Verejný záujem je pojem, ktorý síce slúži právnej vede a praxi na pochopenie a správnu aplikáciu jednotlivých právnych noriem, avšak nie je možné ho chápať výlučne v rovine práva. Pre jeho správnu aplikáciu je potrebné pochopiť jeho kontext v ekonomických, politických a sociálnych súvislostiach.[309]

Slovenská právna veda chápe verejný záujem v rôznych kontextoch. J. Machajová v učebnici správneho práva (2010) definuje verejný záujem týmto spôsobom: „*Verejná správa sleduje ochranu verejného záujmu alebo viacero verejných záujmov naraz. Verejný záujem je druhom záujmu, ktorý je všeobecne prospešný, ide najmä o záujmy štátu či inej verejnoprávnej korporácie. Je opakom čisto súkromného záujmu. Uplatňuje sa pri tvorbe, interpretácii a pri aplikácii práva, osobitne ako jeden z dvoch dôvodov zákonnej limitácie základných práv a slobôd. Pretože ide o jeden z právnych pojmov s neostrým významom, mal by sa v zákonoch bližšie špecifikovať či definovať.*“

Túto definíciu si dovolíme hlbšie analyzovať, keďže podľa nášho názoru je kontroverzná. Predovšetkým treba povedať, že vychádza z definície Hoetzla, J.

[309] Pincová a Pinc vs. Česká republika, sťažnosť č. 36548/97 (ESĽP).

v knihe Zájmy veřejné (1948). Dá sa predpokladať, že to je aj dôvod istej miery polemickosti. Prvý okruh, o ktorom si dovolíme polemizovať, je pojem záujem štátu. Štát je jednak istá forma abstraktnej osoby, v rovine štát sme my. Jednak je možné hovoriť v kontexte štátu aj o právnickej osobe, ktorá je plne spôsobilá napr. na vlastníctvo. Z tohto dôvodu je možné považovať takéto chápanie verejného záujmu ako istý archaizmus. Záujem štátu nemusí byť vždy verejný záujem. Napriek tomu, že v podmienkach Slovenskej republiky, najmä pri činnostiach spojených s výstavbou diaľnic sa stále udržiava zdanie, že štát je verejný záujem. Verejný záujem v tomto prípade môže byť determinovaný aj obcou[310], ktorá je do istej miery autonómna od štátu.

Oveľa problematickejšie však vyznieva definovanie antagonistického postavenia voči súkromnému záujmu, a to dokonca v rovine *a priori*. Na vysvetlenie kritického postoja k tejto parciálnej otázke si dovolíme uviesť príklad. Za normálnych okolností je v záujme každého jednotlivca, aby mal možnosť dýchať čistý vzduch, piť čistú a hygienicky nezávadnú vodu. Ako definoval Finnis, priaznivé životné prostredie je istá forma dobra, ktorá je spätá s každým jednotlivcom minimálne v rovine potenciality. Obdobne by sme mohli skúmať otázku ochrany kultúrnych pamiatok a v konečnom dôsledku aj hlavnú tému tejto štúdie, a tým je transparentnosť. V týchto prípadoch je však aj verejný záujem rovnaký ako záujem jednotlivcov. Teda *a priori* nie je možné povedať záver, že súkromný záujem je bytostne v opozícii. Podstata verejného záujmu z pohľadu jeho sily a možnosti obmedziť subjektívne práva je však v tom, že ak je súkromný záujem v opozícii ako možnosť, tak verejný záujem môže za predpokladu splnenia väčšinou zákonných podmienok prevýšiť a spôsobiť obmedzenie inak legitímnych subjektívnych práv.

D. Hendrych v učebnici Správní právo (1995) hovorí, že verejný záujem nie je abstraktná hodnota, ale je výsledok rozsúdenia medzi rôznymi záujmami, ako kategória má u každého rozhodnutia svoj význam a svoj konkrétny obsah. Hendrych tu rozoznáva jednak požiadavku na prísnu individualizáciu verejného záujmu v konkrétnom rozhodnutí, jednak odmieta univerzálnosť takéhoto pojmu. To korešponduje aj so súčasnou legislatívou, ktorá nepozná jednotnú právnu definíciu pojmu verejný záujem.

M. Horváth v učebnici správneho práva rovnako podáva výklad pojmu verejný záujem po prvé z hľadiska toho, že by mal byť prítomný v každej činnosti

[310] Obec podľa zákona č. 369/1990 Zb. obecnom zriadení a na to nadväzujúci zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (obidva v znení neskorších právnych predpisov) tvorí územný plán. Územný plán je jeden zo základných druhov verejného záujmu.

verejnej správy, po druhé ho nechápe len ako súčet nejakých parciálnych záujmov alebo len ako záujem väčšiny. „*Verejný záujem nemôže byť vykladaný len ako prínos väčšiny.*" Podľa jeho názoru je vždy potrebné brať do úvahy aj práva menšiny.

Verejný záujem musí byť objektivizovateľný v rámci právnej aplikácie, aj keď je zrejmé, že nie je stála veličina, keďže v sebe obsahuje dynamizmus rozvoja spoločnosti. Na základe legálnych základov vyjadruje momentálny stav záujmov a je možné ho nadradiť nad záujmy parciálne, aj jednotlivcov, ako už bolo spomínané (Fečik, 2018, s. 36).

Záverom je možné povedať, že verejný záujem predstavuje istú mieru objektivizovateľného dobra, ktoré v záujmy spoločnosti alebo objektívnych hodnôt môže štát za istých predpokladov vynútiť aj proti subjektívnym právam. Aby bol verejný záujem legitímny, musí byť identifikovateľný aspoň v základných obrysoch zo zákona vrátane tzv. právnych princípov, rozhodnutí súdov alebo právnej vedy. Za predpokladu právneho štátu, s akcentom na požiadavku materiálneho právneho štátu, nemôže byť odpoveď na otázku, čo je verejný záujem, ponechaná na svojvôľu orgánu verejnej moci, keďže v tomto prípade by sa právo a rozhodnutia orgánov verejnej moci stali absolútne nepredvídateľnými. Takáto aplikácia práva by bola popretím vlády práva ako hlavného a determinujúceho faktora súčasne chápanej štátnosti.

Jedným z dôležitých verejných záujmov v spoločnosti je transparentnosť. Keďže ide, rovnako ako pri verejnom záujme, o neurčitý pojem, vymedzíme si tento pojem najprv v rovine teoreticko-doktrinálnej. Podľa cambridgeského vysvetľovacieho slovníka ide o situáciu, keď sú finančné a biznisové záležitosti otvorené bez tajomstiev, aby sa každý mohol presvedčiť, že sú férové a čestné. A. Bellver a D. Kaufman sa vo veľmi citovanom článku Transparentná transparentnosť počiatočné skúsenosti a politická prax (2005) pokúšajú o definíciu tohto pojmu. Priznávajú, že neexistuje spoločenský kompromis a konsenzus nad definíciou tohto pojmu. Niektoré definície sa sústreďujú na problém verejného prístupu k informáciám, napríklad takýto pohľad na vec má Svetová obchodná organizácia (WTO). Transparentnosť podľa tejto štúdie buduje predovšetkým dôveru obyvateľov k inštitúciám a treba ju preto chápať ako otvorený prístup k základným právnym, ekonomickým a politickým informáciám. V rámci svetovej odbornej verejnosti, na čo poukazuje aj štúdia, sa pojem transparentnosť nesústreďuje len na verejnú sféru, teda vládu a samosprávu. Transparentnosť je aj zárukou čistých obchodných praktík súkromných spoločností. Ako poznámku pod čiarou môžeme vnímať význam transparentnosti ako spoločenskej zodpovednosti, ktorá môže mať svoj politický, ekonomický, ale aj právny rozmer. Napriek neexistencii konsenzu na definícii tohto pojmu je však možné s istotou vymedziť základný

opozičný pojem, a tým je korupcia.[311] Teda zneužitie verejnej moci alebo úradu na súkromné ciele. Takéto zneužitie, pričom nemusí ísť vždy len o finančné výhody, musí mať istý stupeň konšpiratívnosti a utajenia. V podstate neexistuje korupčná praktika, ktorá by v sebe neobsahovala istú mieru utajenia. Preto platí pravidlo, bez ohľadu na to, o akom sektore sa bavíme, čím viac otvorenosti, tým menej korupcie. Bolo by však nesprávne chápať transparentnosť len ako nástroj boja proti korupcii. Je to aj súčasť demokracie, keďže jedným z podstatných rozmerov transparentnej politiky je čo najširšia participácia verejnosti. Spojením otvorenosti a participácie, teda kontroly a účasti, je možné garantovať už analyzovaný cieľ verejnej moci a verejno-právnych korporácií, a tým je verejný záujem, resp. spoločné dobro. Podľa citovanej štúdie je v demokratických spoločnostiach prístup k informáciám a transparentnosť vnímaná tiež ako ľudské právo. Vychádzajú z teórie spoločenskej zmluvy, že originálny nositeľ moci – občan má fundamentálne právo vedieť, čo robí „nájomca" moci a prečo. Z hľadiska ekonomického, resp. hospodárskeho, je potrebné upriamiť pozornosť na transparentnosť ako nástroj rozvoja. Ak má verejnosť možnosť kontrolovať nakladanie so zdrojmi, je zrejme pravdepodobné, že sa bude snažiť vyvíjať tlak na čo najspravodlivejšie rozdelenie verejných zdrojov smerom k rozvoju spoločného dobra, a nie smerom ku korupčnému správaniu a preferovaniu konkrétnych subjektov. Z druhej strany, ak pri svojich rozhodnutiach autority (vláda, samospráva) cítia podporu dobre informovanej verejnosti, zvyšuje to vplyv takýchto rozhodnutí na spoločnosť a dodáva odvahu. Zrejme najväčším príkladom je v tomto švajčiarsky model priamej demokracie, ktorý sa uplatňuje aj v národných, resp. konfederatívnych otázkach. Na základe princípu transparentnosti sa vytvára zo strany obyvateľov vzťah dôvery a zo strany vlády (samosprávy) pocit podpory, ktorý implicitne obnovuje spoločenskú zmluvu a prehlbuje demokratické inštitúty. Môžeme teda povedať, že otvorenosť je oprávnenou požiadavkou, ako vo verejnom sektore pri nakladaní so zdrojmi a verejnými rozpočtami, tak aj v súkromnom sektore. Pravda však je, že súkromný sektor musí limitovať svoju otvorenosť z hľadiska konkurenčného prostredia vytváraním si trhovej výhody. V slovenskom právnom prostredí hovoríme o tzv. obchodnom tajomstve. Tento inštitút by však nemal byť dôvodom na tzv. *fake flag* alebo snahu zakrývať korupčné správanie. V konečnom dôsledku je transparentnosť veľmi opodstatnená aj v prípade politického „trhu", teda súťaže alebo volieb. Ak máme hovoriť o skutočne efektívnej otvorenej spoločnosti, potom je potrebné povedať, že táto začína už vo volebnej kampani a končí vo vzťahu k voličom umožnením miery ich participácie počas volebného

[311] Na tomto mieste hovoríme o korupcii ako o spoločenskom fenoméne nie v zmysle jej právnej úpravy v rámci trestného činu korupcie podľa noriem trestného práva.

obdobia, ako o tom budeme hovoriť. Preto jedna z priorít modernej spoločnosti je stanoviť také pravidlá pri hlasovaní občanov (voľby a referendum), aby bola garantovaná otvorená súťaž a rovnaké podmienky pre všetkých.

Z hľadiska uvedenia do problematiky je dôležité odprezentovať aj rôzne postoje subjektov v Slovenskej republike na tému transparentnosť. Vzhľadom na to, že pri svojej vedeckej analýze sa držíme interdisciplinárneho chápania transparentnosti, rovnako využijeme internetové zdroje na krátku prezentáciu rôznorodých subjektov a ich postoja k tejto téme.

Denník N zverejnil 19. júla 2017 rozhovor vedca zo Spojeného kráľovstva, M. Muthukrishna. Ten v zásade formoval niekoľko významným rozmerov tejto otázky. Predovšetkým podľa neho nie je transparentnosť sama osebe všeliekom. Vedec pôsobí na Londýnskej škole politických vied a ekonómie a na Harvarde. Problém jeho vnímania transparentnosti je v jej úzkom vymedzení ako protikorupčného správania alebo opatrenia. Na tomto mieste je potrebné povedať, že sme toho názoru, že transparentnosť je jeden z pilierov spoločného dobra *in concreto* efektívnej verejnej správy a férovej spoločnosti. Želateľným následkom je zníženie atraktívnosti korupcie.

Atraktivita korupčného správania však nie je úzko len otázkou uzavretosti alebo naopak otvorenosti verenej správy. To je nesmierne dôležité zvýrazniť. Aj už spomenutý vedec hovorí, že jeden z následkov transparentnosti spoločnosti môže byť aj fakt, že sa ľudia dozvedia o výške úplatkov, ktoré sa prijímajú v rámci verejnej správy a budú rozčarovaní nie z toho, že je v spoločnosti prítomná korupcia, ale najmä z toho, že z nej sami neprofitujú. Preto, ak sa má chápať skutočne efektívne boj s korupciou, je predovšetkým potrebná kumulatívna koexistencia niekoľkých faktov:

a) Zúžiť atraktívnosť nelegálnych príjmov formami a metódami trestného práva, najmä v podobe straty výhody, teda bonusu, ktorý plynie z korupčného správania.
b) Zúžiť priestor vo verejnej správe, kedy je ponechaný úradník na vlastné uváženie. Európske správne právo pozná tzv. zásadu legitímneho očakávania. Ide o zásadu, ktorá určuje povinnosť rozhodovať orgánom verejnej správy takým spôsobom, aby ich rozhodovací proces bol predvídateľný. Teda, aby sa podmienky, za akých bude alebo nebude vydané rozhodnutie, značne zobjektivizovali. Veľkým problémom je v tomto prípade vysoká miera formalizácie práva. Európske správne právo vrátane *case-law* predpokladá existenciu legitímneho cieľa výkladu akejkoľvek právnej normy. Inak povedané, každá právna norma je vydávaná s istým cieľom, istým legitímnym účelom, ktorý je ústavne komfortný. Tento cieľ môže byť v právnej norme (právnom predpise) vyjadrený explicitne, čo je jednoznačne pre výklad práva lepšia

alternatíva alebo implicitne, čo je náročnejšia cesta pre právno-aplikačný proces. Aby sme hovorili o správnej aplikácii zásady legitímneho očakávania, je potrebné, aby rozhodovací proces bol v poriadku nielen formálne, ale aj z hľadiska legitímneho cieľa. Teda aj materiálne. Napríklad obec síce formálne môže prijať všeobecne záväzné nariadenie (VZN), ale dôležité je, aby ním regulovala právne vzťahy pre budúcnosť a na účely, ktoré predpokladá zákon. Nie ojedinele sa stáva, že právomoc obce vydávať VZN o územnom pláne sa stáva nástrojom riešenia správnych konaní (podľa stavebného zákona), ktorými sa zasahuje do prebiehajúcich konaní. Účastník konania tak nemôže ani hypoteticky predpokladať výsledok konania a finálne rozhodnutie je tak viac aktom svojvôle ako predvídateľnosti individuálnych aktov verejnej správy. Aj keď takto prijatý územný plán je z formálneho pohľadu absolútne v poriadku.

c) Motivácia zamestnancov a funkcionárov verejnej správy. Na tomto mieste je potrebné povedať, že v podmienkach Slovenskej republiky je stále platové ohodnotenie zamestnancov verejnej správy istou kritickou otázkou. Problém finančnej motivácie zamestnancov verejnej správy je však hneď v niekoľkých rozmeroch. Prvým je iste otázka kvalifikovanosti, a na to nadväzujúca otázka konkurencieschopnosti. Nemôžeme hovoriť o efektívnom výkone verejnej správy, ak zamestnanec stavebného úradu je finančne poddimenzovaný a vedie konania veľkých developerských spoločností. Je nesporné, že pri filozofii „verejnej skromnosti" pre verejnú správu nebudú nikdy robiť tí najlepší. Druhou otázkou je už následne aj protikorupčné opatrenie. Ak bude existovať solídne ohodnotenie zamestnancov verejnej správy, zvýši sa pre podklad odmietanie úplatkov, ani nie tak z idealistickej motivácie, ale zo strachu o to, že dotyčný (dotyčná) príde o lukratívne miesto.

d) V poslednom rade je možnosť aktívnej participácie verejnosti a ucelený a systematický spôsob manažmentu informácií. Ak napríklad verejnosť má možnosť vedieť o rozhodovaní obecného zastupiteľstva o predaji obecného majetku, ale nemá žiadnu ani hypotetickú možnosť do toho zasiahnuť, je takáto forma transparentnosti bezzubá.

Ústavné východisko je implicitne obsiahnuté v čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky a explicitne v čl. 2 ods. 1 rovnako Ústavy Slovenskej republiky. Podľa čl. 1 je Slovenská republika zvrchovaný a právny štát, ktorý sa neviaže na žiadnu ideológiu atď. Na to nadväzuje čl. 2 ods. 1, ktorý definuje ako zdroj moci v štáte občanov. Občan sa tak stáva nositeľom základnej a najsilnejšej moci, a to je moc rozhodovať o najvyšších orgánoch štátu, o orgánoch miestnej samosprávy a nepriamo o chode celého štátu. Táto formálna regulácia je však nedostatočná. Formalizovane občan túto svoju moc vykonáva raz za isté obdobie formou volieb

alebo mimoriadne formou referenda. Materiálny rozmer princípu právneho štátu však hovorí o trvalom partnerstve občana a štátu. Je to inkorporácia základného princípu modernej konštitucionalistiky, a to myšlienka tzv. spoločenskej zmluvy. Na riadny výkon tejto „občianskej právomoci" je potrebné demokratické zriadenie, ktoré je okrem iného charakteristické tým, že centrálna moc, ako aj regionálna samosprávna moc dôveruje svojim občanom a chápe ich vo forme partnerstva.

Na tomto mieste je potrebné z hľadiska ústavy otvoriť polemiku o tom, kde sa nachádza transparentnosť a požiadavka na transparentnosť v rámci Ústavy Slovenskej republiky. My v parciálnych otázkach budeme hovoriť o práve na informácie, práve zúčastňovať sa na správe vecí verejných a v neposlednom rade aj práve na samosprávu. Na tomto mieste je však potrebné otvoriť polemiku na tému prítomnosť princípu transparentnosti v tzv. materiálnom jadre ústavy. Otázka materiálneho jadra vyvoláva ostré polemiky v právnej vede. V prvom rade si dovolíme predstaviť odpoveď na otázku, čo je podľa doktríny a rozhodnutí ústavného súdu materiálne jadro nášho základného zákona štátu. Problematika materiálneho jadra ako polemiky, a to bez ohľadu na to, aký v konkrétnej dobe nieslo názov, sa viaže od čias po II. svetovej vojne a konania tzv. Norimberského tribunálu. Nadväzujúc na teórie a filozofiu T. Akvinského a J. Maritairna, norimberský precedens sformuloval základné požiadavky prirodzeného práva ako takého, ktoré nie je závislé od formálneho potvrdenia komunity. Po skúsenostiach spoločnosti s fašizmom a holokaustom sa naša spoločnosť vyrovnala s otázkou, či môže byť ústavodarná moc neobmedzená, alebo je niečo, čo ju môže obmedziť a čo je nezávislé od vôle zákonodarcu. Takýto princíp potom logicky obmedzuje suverenitu ľudu. Nemecký spolkový ústavný súd sa viackrát v priebehu minulého storočia vyjadril, že ústavodarná moc nie je neobmedzená, ale naopak je limitovaná princípmi, na ktorých stojí celé štátne zriadenie. Tieto princípy je možné zo strany právnej vedy nachádzať, ale nie tvoriť. R. Procházka *argumetnum a contrario* hovorí: „*Ak má byť materiálne jadro v ústave, v ktorej ho ústavodarca nepostuluje, prítomné rovnako ako v ústave, v ktorej ho zákonodarca postuluje, potom rozhodnutie ústavodarcu vymedziť a chrániť materiálne jadro ústavy nemá žiaden význam. To jadro tam jednoducho je bez ohľadu na to, či ústavodarca prejaví vyslovene vôľu ho tam mať, alebo nie*." B. Balogh a spol. formuluje veľmi dôležitú zásadu chápania materiálneho jadra a objektívnych hodnôt, ktorá bola prebratá aj do viacerých rozhodnutí ústavného súdu. *Hovorí, že hodnoty ktoré majú objektívny charakter, štát môže len uznať, resp. z nich vychádzať a prípadne ich zvýrazniť na úkor iných hodnôt*. Na rozdiel od právnych noriem štát však nemôže takéto hodnoty tvoriť, a teda ich ani rušiť. Ak by sme túto vetu porovnali s definíciou v Etike Nikomachovej od Aristotela alebo s dielom významných filozofov T. Ak-

vinského a F. de Vittoriu, zrejme by sme našli viaceré styčné a spoločné znaky. V starších prípadoch by sa hovorilo o prirodzenom práve, v novších sa hovorí o materiálnom jadre ústavy.

Podľa J. Drgonca v jeho komentári k Ústave Slovenskej republiky je možné rozpoznať niektoré základné princípy materiálneho jadra ústavy:

a) princíp slobody,
b) princíp rovnosti,
c) princíp ľudskej dôstojnosti,
d) princíp suverenity ľudu,
e) princíp legality[312],
f) princíp demokratickej legitimity,
g) princíp ochrany ľudských práv a slobôd,
h) princíp právnej istoty,
i) princíp ochrany dôvery v právny poriadok,
j) princíp materiálneho právneho štátu (inak aj princíp spravodlivosti),
k) princíp proporcionality,
l) princíp deľby moci,
m) princíp transparentnosti.

Princíp transparentnosti nachádza ako súčasť materiálneho jadra ústavy jednak právna veda (Košičiarová, 2012), jednak aj rozhodovacia činnosť ústavného súdu.

To sa prejavuje práve intenzitou realizácie princípu transparentnosti vo verejnej správe, a to predovšetkým v takej oblasti, ako je rozhodovací proces v otázke miestnych daní a poplatkov. Teda v otázke, ktorá sa bezprostredne dotýka občanov a obyvateľov obcí a miest. Je potrebné hneď v úvode k tejto základnej téme vysvetliť, že v prípade územnej samosprávy hovoríme vždy o obyvateľoch. Na rozdiel od typicky štátnoobčianskeho vzťahu v iných vzťahoch a skúmaných pred-

[312] Otázku princípu legality z hľadiska potreby jej formálneho vymedzenia v právnom predpise riešime pomerne často. Je identická s otázkou verejného záujmu, a preto je na škodu veci, že nie je v tomto komentári daná do jednej množiny. Principiálne je jedno, či je, alebo nie je v textových ustanoveniach konkrétneho zákona, resp. explicitne daná požiadavka legality konania orgánov verejnej moci je tam vždy prítomná, keďže celý právny poriadok ako pravidlo predpokladá konanie dodržiavania zákona všetkými parciálnymi časťami spoločnosti. Teda aj orgánmi verejnej moci, aj fyzickými a právnickými osobami. Podľa rozsiahleho komentára k Správnemu súdnemu poriadku (Bariczová a kol.) je verejný záujem a zákonnosť rovnocenný pojem. V skúmaní podľa Správneho súdneho poriadku dokonca tento záver vychádza priamo z textu zákona. Má svoje opodstatnenie aj v teoreticko-filozofickej polohe. Ak by zákon nebol determinovaný verejným záujmom ako istou formou spoločného dobra, bolo by možné začať polemiku, či je možné hovoriť ešte o práve.

metoch. Obyvateľ obce sa tak môže stať aj cudzinec s trvalým pobytom na území obce a aj cudzinec môže vykonávať rozsah participácie na správe vecí verejných. Podľa zákona o obecnom zriadení č. 369/1990 Zb. v znení neskorších právnych predpisov ustanovenie § 3 ods. 1 je obyvateľ obce osoba, ktorá má na území obce trvalý pobyt. Tento rozmer je mimoriadne dôležitý pre správne pochopenie primárnych adresátov transparentnej samosprávy. Sekundárnym adresátom transparentnosti v rámci obecnej samosprávy je osoba, ktorá má na území obce nehnuteľný majetok, alebo v obci platí miestnu daň alebo miestny poplatok. Ďalej je v obci prihlásený na prechodný pobyt alebo, ako málo frekventovaná možnosť, má čestné občianstvo. Tieto dve kategórie adresátov spája okrem iného aj to, že sa môžu aktívne zúčastňovať na miestnej samospráve. Tretia kategória je prakticky ktokoľvek. Takáto snaha o systematizáciu priamo súvisí s tým, čo chápeme ako transparentnosť. Je to špecifický vzťah medzi nositeľom moci, ktorý má zvyčajne právomoc rozhodovať o finančných prostriedkoch z verejných zdrojov a adresátom správy. Jej organická súčasť je:

a) participácia na správe vecí verejných,
b) kontrola správy vecí verejných.

Obidve tieto kategórie sa dajú chápať ešte v dvoch rovinách. Podobne ako právny štát, aj transparentnosť môže byť:

a) formalizovaná,
b) materiálna.

A do tretice, posledné delenie z hľadiska toho, akým spôsobom sa adresát správy dostane k rozhodujúcim informáciám, na

a) aktívnu,
b) pasívnu.

Z hľadiska prameňov práva je potrebné začať od základných ústavných princípov, ako je princíp demokracie a demokratického právneho štátu, princíp legitímneho očakávania a vo formálnom zmysle slova je to celý rad rámcových ustanovení, ktoré sa týkajú čl. 65 a nasl. Ústavy Slovenskej republiky.

Participácia znamená čo najširšie zapojenie obyvateľov obce do rozhodovacích procesov v obecnej samospráve. Samozrejme, najlogickejšou formou je možnosť voliť a byť volený. Táto forma je však imanentná podmienka toho, aby sme vôbec ešte mohli hovoriť o demokratickej forme vlády a správy ako takej. Teda je *conditio sine qua non* samosprávy. Je vylúčené, aby samospráva ako taká bola kreovaná iným spôsobom ako vo voľbách na základe rovného a všeobecného volebného práva.

Zákon o obecnom zriadení však ponúka celý rad iných možností participácie na správe veci verejných. Platí zásada, čím transparentnejšia samospráva, tým väčší priestor využitia zákonných možností pre obyvateľa obce. Podľa zákona o obecnom zriadení ide najmä o

a) možnosť účasti na rokovaní orgánov obecného zastupiteľstva a samotného obecného zastupiteľstva,
b) účasť a zhromaždení obyvateľov obce,
c) možnosť realizovať petície, referendum a iné formy verejnej kontroly.

Rozoznávame dva typy modelov riadenia:

a) Paternalistický model riadenia obce sa vyznačuje vysokou mierou autoritatívnych foriem rozhodnutí, koncentráciou právomocí, kompetencií a výhod na strane zvolených subjektov, nízkou mierou participácie so zdrojom moci, neprehľadným alebo vôbec neexistujúcim systémom zverejňovania informácií, častým porušovaním alebo obchádzaním zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám. V rámci výkonu právomocí, najmä v konaniach o právach a právom chránených záujmoch, sa však tento model pri rozhodovaní kolektívneho orgánu, ktorým je zastupiteľstvo, vyznačuje neprehľadným spôsobom rozhodovania a malou alebo veľmi nízkou možnosťou komparácie rovnakých prípadov a na to nadväzujúcich rozhodnutí.
b) Participatívny model riadenia obce je model, v ktorom sa sledované ukazovatele javia ako veľmi vysoké. Riadenie je s vysokou mierou zapojenia verejnosti. V správnych konaniach, ktoré realizuje obec, sa minimálne využíva inštitút správneho uváženia. Rozhodnutia a normatívne akty sú objektivizovateľné. Sú zdôvodniteľné merateľnými dôvodmi. Participatívny model je istou formou samosprávy, ktorú inak voláme aj otvorená samospráva. Pre ňu je charakteristické najmä:
   - Komunikácia s občanmi.
   - Informácie sa poskytujú občanom aj nad rámec znenia zákona, pričom aktívna je samospráva, teda obec, ktorá využíva celý rad technických prostriedkov, ako dostať informácie priamo k občanovi. Ide napríklad o formy rss kanálov, mailinglistu a podobne, pričom cieľom je, aby obyvateľ bol vopred informovaný o veciach, ktoré sa ho bezprostredne týkajú, alebo ktoré z hľadiska znenia zákona môže priamo/nepriamo ovplyvniť.
   - Samospráva využíva metódy a formy komunikácie na sociálnych sieťach, a to nielen ako spôsob informovanosti, ale aj ako zapojenie obyvateľov do rozhodovacích procesoch prostredníctvom ankiet a podobne.

Z hľadiska základov štátu a práva je potrebné vidieť transparentnosť ešte v inom zmysle slova. Viacero odborníkov považuje klasický model trojdelenia

moci za prekonaný. Model pochádzajúci ešte z čias Veľkej francúzskej buržoáznej revolúcie a diela napríklad Ch. Montesquieua hovorí o deľbe verejnej moci na
a) výkonnú (zvyčajne vláda, resp. prezident),
b) zákonodarnú (zvyčajne parlament jedno alebo dvojkomorový),
c) súdnu – teda celý systém súdov štruktúrovaných podľa historických zvyklostí a obyčají tej-ktorej krajiny.

Podľa J. Králika je potrebné priradiť k tejto triáde ešte jeden pilier, a to je kontrolná moc. Požiadavka na štvordelenie moci má rôzne dôvody. Potreba osobitného postavenia kontroly v tom najvšeobecnejšom rozmere je už dnes súčasťou našej ústavy. Kontrola vo viacerých schémach, či už vnútorná, alebo vonkajšia a podobne, by mala byť nezávislá. Miera nezávislosti je však vždy otázkou:
a) rozpočtových obmedzení a financovania dotyčného orgánu,
b) spôsobu kreovania funkcie vedúcich zamestnancov.

J. Králik v článku Kontrolná moc – systémový prvok verejnej moci vo verejnej správe okrem iného k danej téme uvádza: „*Všeobecne môžeme hovoriť o kontrolnej moci aj ako o systéme prierezovo zasahujúcom, teda prelínajúcom sa súčasne.*“ To znamená, že kontrolná moc je súčasťou ako výkonnej, tak aj súdnej, aj zákonodarnej moci. Podľa Králika je kontrola moci v spoločnosti atribútom ľudovej moci a patrí originálne všetkým príslušníkom spoločnosti a jedine od nich závisí. Táto teória jednoznačne potvrdzuje:
a) participatívny charakter kontroly a transparentnosti,
b) jej originálny pôvod odvodený od pôvodcu moci v štáte, a tým sú občania.

Skutočnosť, že len aktívna participácia občanov (obyvateľov obce) na verejnej moci môže zvýšiť tak nezávislosť kontrolnej moci, ako aj jej efektivitu, je dokázateľná v rôznych rozmeroch. Spoločným je bezpochyby fakt, že ak akýkoľvek mocenský orgán necháme bez intenzívneho kontaktu s originálnym tvorcom jeho právomoci, upadáme do atraktívnej situácie pre zneužitie moci.

2 Transparentnosť a participácia v rámci zákona o obecnom zriadení

Ak sme sa v úvodnej kapitole pokúsili skúmať pojem transparentnosť ako verejný záujem v doktrinálnej a systematickej polohe, na tomto mieste si dovolíme analyzovať prvý z dôležitých právnych predpisov, ktorý upravuje túto problematiku čo do roviny jej participatívneho charakteru. Je to zákon o obecnom zriadení, ktorý z pohľadu nami skúmanej témy upravuje:

a) právne postavenie orgánov obce, a to vrátane ich vzťahu k obyvateľom, možnosti kontroly, akým sú nadväzujúce ustanovenia ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu;
b) možnosť participácie verejnosti na správne veci verejných;
c) povinné zverejňovanie podľa ustanovení tohto zákona. (Touto otázkou sa však budeme zaoberať v osobitnej kapitole o pasívnej transparentnosti.)

V rámci legislatívy obecnej samosprávy je potrebné povedať, že ide o originálnu pôsobnosť. Teda o jednu zo základných foriem demokracie a naplnenie a realizáciu čl. 2 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Napriek tomu, že textovo tento článok hovorí o štátnej moci, je možné z hľadiska už spomínaného materiálneho jadra ústavy hovoriť o verejnej moci v najširšom zmysle slova. Inak povedané, ak nejde o súkromný sektor, ktorý vzniká na základe prejavu vôle konkrétnych fyzických osôb na účely uspokojovania potrieb konkrétnych osôb, je vždy pôvod autority a moci spojený s ľudom a nejakou formou volieb.

S materiálnym jadrom ústavy úzko súvisí tzv. právo na samosprávu.[313] *Právo na samosprávu nie je explicitne uvedené v rámci textu ústavy, ale ako je už uvedené, je implicitne prítomné. Právo na samosprávu prináleží ako kolektívne právo miestnemu spoločenstvu, obci a vyššiemu územnému celku, ktorým ústavodarca priznáva právnu subjektivitu. Neoddeliteľnou črtou práva na samosprávu prináležiaceho obci, ako subjektu právne inštitucionalizovaného do podoby právnickej osoby verejného práva, je výkon jej vlastných kompetencií, ktoré sa formujú decentralizáciou štátnej moci. Obec ich realizuje v záležitostiach miestneho obecného významu na báze relatívnej nezávislosti od štátu. Vlastné kompetencie vykonávajú volené orgány obce v mene a na zodpovednosť obce.*

V rámci zákona o obecnom zriadení č. 369/1990 Zb. v znení neskorších právnych predpisov rozoznávame priame a nepriame nástroje realizácie tejto moci, a teda participácie na správe veci verejných v podmienkach obecnej samosprávy:
a) je to zastupiteľská forma,
b) je to priama forma.

Zastupiteľská forma je realizovaná prostredníctvom priamych volieb starostu obce a zastupiteľstva ako kolektívneho orgánu. Starosta a obecné zastupiteľstvo tak vykonávajú svoju právomoc na základe poverenia obyvateľov obce, ktoré realizujú v rámci volieb.

[313] Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 4/2016 z 10. mája 2017.

Okrem toho je podľa zákona ešte možná priama účasť, a to hneď v niekoľkých podobách:[314]

a) miestne referendum,
b) účasť na rokovaniach orgánov obce,
c) zhromaždenia obyvateľov obce,
d) petície a sťažnosti podľa osobitných zákonov,
e) žiadosti o sprístupnenie informácie podľa osobitného zákona.

Obyvateľ obce tak realizuje jednu zo svojich výsad, a to je jeho aktívne členstvo v miestnej samospráve. Realizácia tohto členstva je napríklad vo forme účasti na voľbách. Je právom obyvateľa obce a nie je jeho povinnosťou.

Ako sme už spomínali, na druhej strane treba povedať, že čím nižšia miera participácie na správe vecí verejných, tým menej efektívna forma demokracie.

Miestne referendum je prvá z foriem možností participácie obyvateľov na správe vecí verejných. Aj odborná literatúra (Tekeli, Hoffmann, 2014, s. 418) sa zhodne na tom, že v rovine faktickej, teda reálneho výkonu samosprávy, patrí akákoľvek forma priamej demokracie skôr k subsidiárnej možnosti ako k rutinnému spôsobu výkonu originálnej pôsobnosti. Vzhľadom na znenie Ústavy Slovenskej republiky je nutné, aby v zákone bolo uvedené referendum a zhromaždenie obyvateľov obce ako forma priamej a konzultatívnej demokracie. Napriek tomu zákon dostáva obidva modely do submisívnej pozície. Ako príklad uvedieme kvórum. Pokiaľ pri zastupiteľskej forme demokracie hovoríme o prakticky neexistencii akéhokoľvek kvóra, a teda reálnej možnosti, aby starostu alebo poslanecký zbor zvolil čo i len jeden človek (volič), pri referende, aby bolo platné, je potrebné dosiahnuť účasť nadpolovičnej väčšiny oprávnených voličov v obci.

Odhliadnuc od tohto neproporcionálneho postavenia miestneho referenda z hľadiska reálneho výkonu participatívnej demokracie je potrebné, aby boli obyvatelia obce o predmete referendovej otázky dostatočne informovaní. Teda, ak máme hovoriť o skutočne efektívnej forme priamej demokracie, musíme zároveň hovoriť o potrebe transparentného riadenia samosprávy. Ako sme spomínali v otázke materiálneho právneho štátu, nestačí na riadny výkon samosprávy len zdanie transparentnosti. Formalizované splnenie podmienok pre výkon práva referenda nie je ešte garanciou jeho riadneho výkonu. Ak občan nemá dostatok informácií, samospráva robí obštrukcie pri informovaní o predmete hlasovania.

---

314 Porovnaj čl. 67 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky: „*Územná samospráva sa uskutočňuje na zhromaždeniach obyvateľov obce, miestnym referendom, referendom na území vyššieho územného celku, orgánmi obce alebo orgánmi vyššieho územného celku. Spôsob vykonania miestneho referenda a referenda na území vyššieho územného celku ustanoví zákon.*“

V takomto prípade nie je dané zadosť požiadavke na právny štát v materiálnom zmysle slova.

Samotné referendum vyhlasuje obecné zastupiteľstvo schválením uznesenia o vyhlásení miestneho referenda. Teda poznáme dva predpoklady pre miestne referendum:

a) materiálny – teda dôvod, ktorý zákon pozná a predpokladá z hľadiska možnosti hlasovania obyvateľov obce,
b) formálny – existencia uznesenia miestneho (obecného) zastupiteľstva.

Materiálny dôvod je možný buď ako obligatórny dôsledok naplnenia hypotéz zákona, alebo ako fakultatívne rozhodnutie obecného zastupiteľstva. Obligatórne je potrebné vyhlásiť miestne referendum vždy, ak:

a) ide o zlúčenie obce, rozdelenie obce alebo zrušenie obce, ako aj pri zmene názvu obce,
b) pri odvolaní starostu obce,
c) pri petícii skupiny obyvateľov obce v počte aspoň 30 % oprávnených voličov,
d) pri zmene označenia obce,
e) alebo ak to ustanovuje osobitný zákon, čo môže byť napríklad zákon č. 569/2007 Z. z. o geologických prácach v znení neskorších právnych predpisov.[315]

V prípade odvolania starostu ide skutočne o prejav reálnej moci obyvateľov obce. Nič na tom nemení ani *de facto* subsidiárny charakter tohto inštitútu. Možnosť takejto formy ovplyvnenia činnosti a postavenie druhého orgánu obce je daná ako odzrkadlenie systému *checks-and-balances* brzd a protiváh. Následok tejto metódy vyrovnania vzájomnej pozície orgánov obce je aj nemožnosť ovplyvniť takéto rozhodnutie. Starosta obce nemôže v tomto prípade využiť svoje právo na nepodpísanie uznesenia, tzv. sistačné právo. Takéto referendum poznáme v dvoch formách. Svojím spôsobom ide o istú formu subklasifikácie oproti predtým uvedeným formám referenda. Obligatórnu formu, a to v prípade, ak o to petíciou požiada aspoň 30 % voličov. Zákonodarca v ustanovení § 13a ods. 3 písm. a) nijakým spôsobom nekvalifikuje materiálnu stránku takejto petičnej iniciatívy. Obmedzuje sa len na ustanovenie formálnych podmienok, čo je, ako sme už spomínali, existencia petície za odvolanie starostu, ktorú podpísalo 30 % oprávnených voličov v obci. Z hľadiska participácie, ako obligatórnej súčasti princípu transparentnosti, je táto forma miestneho referenda extrémne podstatná.

[315] Podľa ustanovenia § 24a zákona č. 569/2007 Z. z. o geologických prácach je potrebné vyhlásiť miestne referendum, ak ide o súhlas dotknutej obce s dobývaním rádioaktívnych nerastov.

Je to jedinečná možnosť obyvateľov obce nielen tvoriť funkciu (voliť poslanca a starostu), ale aj naopak, rozhodnúť o ukončení jeho funkcie. Podstatnou črtou osobitosti tohto procesu je skutočnosť, že zákonodarca nehovorí o žiadnych dôvodoch. Teda je možné hovoriť, že na iniciovanie takejto petície stačí jednoduchý prejav nedôvery obyvateľov obce.

Druhou alternatívnou možnosťou je rozhodnutie na základe prejavu vôle zastupiteľstva aj bez iniciatívy vo forme petície občanmi. Zákon však v tomto prípade stanovuje materiálnu podmienku, a to neprítomnosť alebo nespôsobilosť starostu viac ako šesť mesiacov. V tomto prípade ide o fakultatívne referendum, keďže zákon používa slovo „môže".

Obidva spôsoby realizácie moci ľudu je možné v istej miere považovať za náznak imperatívneho mandátu starostu. Aj keď je imperatívnosť mandátu v tomto prípade vyjadrená implicitne v právnom predpise, je nespochybniteľné, že ak je možné odvolať starostu, je to jeden zo signifikantných znakov imperatívneho mandátu.

Osobitným právnym problémom pri miestnom referende, ako nástroji priamej demokracie a jedným z pilierov vykonateľnosti transparentnosti v praxi, je rozhodovací proces obecného zastupiteľstva. Vyhlásenie obecného zastupiteľstva sa totiž realizuje vo forme uznesenia. Teda ide o štandardný rozhodovací proces, v ktorom rozhodujú poslanci hlasovaním. Prakticky ani teoreticky (doktrinálne) nie je možné prinútiť poslanca obecného zastupiteľstva, aby hlasoval v nejakej kvalite. Teda, aby hlasoval za alebo proti. Vychádzajúc z tejto premisy, ani tzv. obligatórne referendum nemusí byť realizované, ak sa tak rozhodne poslanecký zbor. Zákon o obecnom zriadení síce formuluje túto povinnosť gramatickým tvarom vyhlásenia, ale to nič nemení na fakte, že poslanec musí stále hlasovať aj o takomto obligatórnom akte a poslanec vykonáva svoj mandát nezávisle. Samozrejme, následok spojený s referendom, napr. zlúčenie obce, odvolanie starostu a podobne, potom logicky nenastane. Pre koncíznosť je potrebné uviesť rozhodnutie ústavného súdu k danej otázke.[316] Podľa tohto rozhodnutia orgány územnej samosprávy nemajú právo, či vyhlásia, alebo nevyhlásia obligatórne referendum.

Okrem tzv. obligatórneho referenda zákon pozná aj fakultatívne referendum, a to v prípade, ak o tom rozhodne obecné zastupiteľstvo bez vysloveného dôvodu uvedeného v zákone alebo bez petície občanov. V tomto prípade ide o celý rad širokospektrálnych otázok, ktoré môžu byť predmetom rozhodovania obyvateľov obce. J. Drgonec vo svojom komentári k Ústave Slovenskej republiky uvádza niekoľko polemických otázok. Prvá je účinok tzv. fakultatívneho referenda. Občania

[316] Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 76/93 z 15. júna 1994.

v referende uplatňujú svoje oprávnenie hlasovaním, ktoré má právne účinky.[317] Teda nie je možné interpretovať toto fakultatívne referendum len ako prieskum verejnej mienky a spojiť s ním tzv. konzultatívne účinky. Fakultatívnosť referenda v tomto prípade znamená len to, že ide o rozhodovanie, ktoré je inak zverené obci (zastupiteľstvu, resp. starostovi), a v tomto prípade sa zdá, že právo pôvodcu moci je silnejšie ako toho, na koho je delegované.

Inou otázkou, ktorá priamo súvisí s miestnym referendom a ktorej sa rovnako venuje J. Drgonec v citovanom komentári, je otázka konfliktu legitímnych záujmov. Ide o situáciu, ktorá vznikla pri miestnom referende v Gabčíkove, ale aj rôzne iné situácie, napr. pri hlasovaní o tzv. ťažobných miestach. Vo všetkých prípadoch ide o situáciu, keď vidíme konflikt štátneho záujmu a konflikt miestneho záujmu. V prvom rade treba povedať dva základné predpoklady alebo hypotézy. V prípade miestneho referenda, ani obligatórneho, ani fakultatívneho, nejde o nejakú formu hlasovania o tom, či niečo je, alebo nie je verejným záujmom. Verejný záujem je neurčitý právny pojem predovšetkým správneho práva, ktorého identifikácia nemôže byť na základe súčtu hlasov obyvateľov, resp. občanov. Práve jeho charakteristická vlastnosť, možnosť zasiahnuť do súkromnej exkluzívnej sféry jednotlivca, vylučuje takúto možnosť. Napríklad, ak by sa malo hlasovať v miestnom referende o vyvlastnení, zrejme by takéto referendum nebolo nikdy úspešné. Na druhej strane však predmet referenda musí byť vo verejnom záujme. Pre zjednodušenie, v referende sa nepýtame na otázku, čo je verejný záujem, ale naša otázka musí byť vo verejnom záujme, teda sa musí dotýkať otázky života obce. Aj keď zákon explicitne nehovorí o tejto situácii, zrejme by predmetom miestneho referenda nemohla byť otázka pracovnoprávnej zmluvy alebo povinnosti zaplatiť alebo nezaplatiť faktúru. Vychádzame z toho, že aj pomerne široké mantinely miestneho referenda nerušia povinnosť ústavnej konformity.

Problém referenda v Gabčíkove bol v konflikte záujmu štátu, nie verejného záujmu a záujmu miestnych obyvateľov. Bohužiaľ, zákon od svojho vzniku nepamätá na takéto situácie. Tento vážny problém je aj v tom, že *ipso facto* ústavný súd nemá právomoc preskúmať výsledok miestneho referenda (Drgonec, 2019, s. 1125). Nie je však možné súhlasiť s Drgoncom, že štát je úplne bezbranný voči výsledkom referenda, samozrejme, z hľadiska jeho zákonnosti alebo ústavnej komfortnosti. Už v procese jeho vyhlásenia, ktoré sa deje na základe uznesenia zastupiteľstva, je toto možné napadnúť formou prokurátorského dozoru a následne procesnými postupmi podľa Správneho súdneho poriadku.

Zhromaždenie obyvateľov obce je druhou veľmi silnou formou, pomocou ktorej sa môže realizovať participatívny základ transparentnej verejnej správy.

[317] Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 31/97 z 21. mája 1997.

Ide o tzv. konzultatívnu demokraciu, keďže zákon ani ústava priamo nespája žiadne právne účinky s konaním zhromaždenia obyvateľov obce. V prvom rade treba povedať, že zákon o obecnom zriadení je v tomto prípade veľmi neformálny. Nehovorí ani o potrebnom kvóre obyvateľov, ani o forme záverov. Podobne ako pri referende poznáme dva typy takýchto zhromaždení:

a) obligatórne,
b) fakultatívne.

Obligatórne je v prípade, ktorý ustanovuje § 2aa ods. 2, kedy tak robí okresný úrad v prípade nefunkčnej obce, ktorá sa ma zlúčiť, a to na podnet ministerstva.

Fakultatívne je v prípade akejkoľvek otázky dôležitej pre chod obce. Ako sme už v úvode tejto štúdie povedali, moc aj v rámci samosprávy pochádza od občanov (obyvateľov obce). Táto zásada tvorí základ nášho ústavného zriadenia a na základe tejto požiadavky čl. 2 ods. 1 by sa mala ústavne komfortne vykladať aj právna úprava § 11b zákona o obecnom zriadení. Narážame tu na konflikt formálneho a materiálneho právneho štátu. Predstavme si hypotetickú situáciu. Primátor mesta zvolá zhromaždenie obyvateľov mesta (miestnej časti) s cieľom predstaviť novú parkovaciu politiku. Túto politiku obyvatelia odmietnu. Je povinný primátor takéto rozhodnutie rešpektovať? Zrejme budeme musieť skúmať viacero okruhov otázok. Početnosť účasti, väčšinu, ktorá odmietla takýto návrh a podobne. Napriek tomu je treba povedať predpoklad, že ak originálni pôvodcovia moci nesúhlasia s istou formou riešenia verejnej otázky, malo by ísť o dominantné postavenie voči postoju starostu. Tento záver je odôvodnený okrem iného aj tým, že ak by takéto rozhodnutie vzniklo na základe miestneho referenda, malo by mať právne účinky záväzné aj pre starostu obce (primátora mesta). V tomto prípade nie je možné súhlasiť s názorom odbornej literatúry (Tekeli, 2014). Podľa tohto názoru nie je možné v štatúte obce a podobne zaviesť obligatórnosť zvolania obyvateľov obce z dôvodu konkurencie s orgánmi obce. Autori poukazujú na právno-aplikačnú prax presúvania kompetencie na zhromaždenie obyvateľov obce, ktorí môžu rozhodnúť. Problémov v tomto prípade je niekoľko. Aj v zmysle už citovaných rozhodnutí ústavného súdu vôľa obyvateľov ako originálneho zdroja moci v miestnom referende má bezprostredné právne účinky záväzné pre obec. Vychádzajúc z tohto, v prípade originálneho zdroja moci je zrejme ústavno-komfortné urobiť záver o prednosti vôle ľudu a nejde o protiústavnú konkurenciu orgánov obce.

Problém, ktorý však je, a s týmto je možné súhlasiť, je otázka formalizovania rozhodnutia obyvateľov obce. Táto prakticky neexistuje. Ak by aj rokovací poriadok priniesol možnosť nejakého formalizovaného procesu aj pre obyvateľov obce v rámci zhromaždení, určite by vznikol problém z hľadiska možnosti pre-

skúmať takýto akt. Pokiaľ uznesenia obecného zastupiteľstva sú v rámci systému brzd a protiváh preskúmateľné starostom v rámci využitia tzv. sistačného práva, ďalej prokurátorom, a na to následným rozhodnutím súdu, takéto rozhodnutie obyvateľov by nemalo žiadnu zákonom predpokladanú brzdu. A takáto možnosť už je identifikovateľná ako ústavne diskomfortná. Platí zásada, že zastupiteľstvo nemôže vytvárať konkurenciu Národnej rade Slovenskej republiky a sebe alebo inému (komisiám, zhromaždeniam obyvateľov obce) dotvárať nové práva.

Z hľadiska transparentnosti a participatívnosti je však potrebné povedať, že práve zhromaždenia obyvateľov obce sú odrazom niekoľkých metód, ktoré priamo alebo nepriamo aplikujú tieto princípy. Prakticky, riešenie akéhokoľvek problému obecnej samosprávy je možné niekoľkými metódami. Veda správneho práva rozlišuje najmä metódy donucovacie a metódy presvedčovacie (Machajová, 2010, s. 167). Metódy verejnej správy predstavujú základné spôsoby pôsobenia, ktorými sa realizujú úlohy a sprostredkované funkcie verejnej správy. Práve metódy presvedčovania sú založené na komunikácii verejnej správy s obyvateľmi. Vyžadujú systematické pôsobenie, z hľadiska organizačného sú náročné a výsledok je nie vždy predvídateľný a istý (Vrabko, 2018, s. 135). Ak hovoríme o priamom presvedčovaní, hovoríme o priamom kontakte s obyvateľmi obce, a teda o forme zhromaždení obce. Pre ucelený obraz je potrebné dodať, že vo verejnej správe ešte vieme rozpoznať aj metódy nepriameho presvedčovania, a to napríklad vo forme bilbordov, tlačovín či inej forme marketingovej kampane.

Napriek tomu, že presvedčovanie je iste znakom demokratizácie spoločnosti, nemalo by byť založené jednostranne. Účelom zhromaždení obyvateľov obce nie je vypočuť si prednášku predstaviteľov obce, resp. obecného úradu. V tomto prípade by obecná samospráva bola stále vo forme „*vrchnostenskej*", ktorá je, bohužiaľ, stále zaužívaná ako model tak v praxi, ako aj v doktrinálnej podobe. Teda, že v istej miere autoritatívnym spôsobom samospráva predkladá riešenia problémov a snaží sa o nich presvedčiť obyvateľov. Aj systematika metód verejnej správy v dostupnej literatúre vychádza z tohto predpokladu.

S vývojom spoločnosti je však namieste hovoriť o otvorenej samospráve, ktorá je partnerom pre občana. V takom prípade je namieste uvažovať o novej metóde činnosti verejnej správy, v našom prípade špeciálnej samosprávy, a to je metóda konzultatívna. Teda predstaviteľ moci sa radí so svojimi obyvateľmi. Práve aplikácii princípu partnerstva je táto metóda viac naklonená. Samozrejme, takúto metódu činnosti treba primerane prispôsobiť iným aspektom činnosti územnej samosprávy. Predovšetkým nemôže byť dôvodom pre zbavenie sa zodpovednosti verejných funkcionárov. Podmienkou aplikácie konzultatívnej metódy je zároveň dostatočná informovanosť obyvateľov obce, čo je napokon charakteristická podmienka pre celú participáciu jednotlivca na správe vecí verejných.

Z hľadiska sily, resp. vplyvu na rozhodovanie samosprávy, je potrebné rozlišovať ešte zhromaždenia obyvateľov obce podľa územného rozsahu. Je principiálny rozdiel medzi zhromaždením obyvateľov mestskej časti a celého mesta. Napriek tomu, že právo – zákon o obecnom zriadení nepozná takéto rozdiely v rovine reálneho vplyvu, môžeme ich zaznamenať. Ak berieme do úvahy, že jediná reálna forma prejavu obyvateľov, ktorá je vynútiteľná v medzivolebnom období, je referendum, záver zhromaždenia obyvateľov mestskej časti má nižšiu relevanciu ako záver zhromaždenia celej obce (mesta). Politicky však treba vždy brať do úvahy, že poslanci sú volení práve podľa volebných obvodov. Teda pre nich má veľký význam verejná mienka práve v ich obvode.

Možnosť účasti verejnosti na správe vecí verejných v podmienkach obecnej samosprávy je možná ešte jedným spôsobom. Je to účasť na práci a rozhodovaní orgánov samosprávy. V tomto prípade je síce pravda, že obyvatelia obce už odovzdali svoju originálnu moc vo voľbách, avšak je stále priestor vymedzený jednak zákonom o obecnom zriadení a jednak aj niektorými osobitnými zákonmi na participáciu a kontrolu. Miera participácie je závislá od objemu informácií, ktoré majú občania k dispozícii. Vychádzame zo základného predpokladu, že sa o problematiku môžem zaujímať len vtedy, ak viem, že je predmetom rokovania. Aktívna a pasívna informovanosť je však témou osobitnej tézy.

Zákon o obecnom zriadení pripúšťa aktivitu verejnosti smerom ku všetkým orgánom obce, ako aj orgánom obecného zastupiteľstva. V zmysle jednotlivých ustanovení zákona o obecnom zriadení je možno rozlišovať participáciu formou:

a) iniciatívy,
b) petícií,
c) sťažností,
d) účasti na rokovaní orgánov.

Každý obyvateľ obce môže sám alebo s inými iniciovať zmeny obecnej politiky, upozorňovať na nedostatky, resp. iným spôsobom prejaviť svoj názor. Okrem neformálnej roviny, napríklad odkaz pre starostu spôsobom internetovej stránky, naša legislatíva pozná aj celý rad formalizovaných spôsobov. Jedným, s najvážnejšími následkami, je tzv. občianska iniciatíva podľa zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie v znení neskorších právnych predpisov. Podľa ustanovenia § 6a ods. 3 tohto zákona *občianskou iniciatívou sú fyzické osoby staršie ako 18 rokov, ktoré podpíšu spoločné stanovisko k návrhu strategického dokumentu. Občianska iniciatíva sa preukazuje podpisovou listinou, v ktorej je uvedené meno, priezvisko, trvalý pobyt, rok narodenia a podpis osôb, ktoré spoločné stanovisko podporujú.*

Osobitný spôsob, ktorým sa obyvatelia obce môžu zapájať do života obce, sú petície a sťažnosti. Ide o dôležitú formu kontroly verejnosti, ktorou obyvatelia poukazujú na nedostatky alebo odlišné postoje.

V konečnom dôsledku najširšia možnosť, akou sa môžu zapájať obyvatelia do činnosti samosprávy, je účasť na rokovaní orgánov samosprávy. Zákon o tejto účasti hovorí len rámcovo. V § 12 ods. 8 a 9 poskytuje niektoré rámcové vymedzenia. V prvom rade je dané pravidlo, že rokovania obecného zastupiteľstva sú verejné. Verejnosť je princíp a neverejnosť je subsidiárna výnimka, a to len za zákonom predpokladaných prípadov. Tie sú v predmetnom ustanovení uvedené len odkazom na poznámku pod čiarou. Pôjde o prípady, keď je predmetom rokovania bankové tajomstvo, obchodné tajomstvo, resp. iná zákonom chránená skutočnosť. Z hľadiska praxe však treba povedať, že takéto podmienky pre vyhlásenie rokovania za neverejné vyvolávajú istú mieru rozpakov. Je to preto, lebo následne ten istý odsek hovorí, kedy aj napriek tomu nemôže byť rokovanie neverejné, a to pri splnení dvoch podmienok:

a) že predmetom rokovania je použitie verejných prostriedkov na platy, iné odmeny spojené s výkonom funkcie orgánov obce, členov orgánov obce, zamestnancov obce alebo osôb, ktoré vykonávajú za odplatu činnosť pre obec,
b) nakladanie s majetkom vo vlastníctve obce, najmä prevod vlastníctva k majetku vo vlastníctve obce, nadobudnutia majetku do vlastníctva obce alebo prenechanie majetku obce do užívania iným osobám.

Ak však zoberieme praktickú stránku veci, ak je predmetom rokovania vec, ktorá je zároveň predmetom bankového, obchodného alebo iného tajomstva, s najväčšou pravdepodobnosťou pôjde o vec, ktorá spadá pod jednu z dvoch výnimiek. Teda neverejnosť zasadnutia by mala byť relatívne vzácna výnimka. Je to aj z dôvodu, ktorý vo svojom komentári uvádza Tekeli a Hoffmann v citovanej publikácii. Obecné zastupiteľstvo ako orgán obce svoju legitimitu odvíja od obyvateľov obce, ktorí mu moc a z nej vyplývajúce vrchnostenské postavenie, delegovali na základe všeobecných, rovných a priamych volieb. Takéto právo účasti na rokovaní je zároveň právom kontroly svojich zástupcov. Právo účasti sa týka ako rokovania obecného zastupiteľstva, tak aj komisií. Súčasťou tohto práva nie je len pasívna účasť na rokovaní. Podľa § 12 ods. 10 posledná veta je spojená s touto možnosťou aj možnosť prihlásiť sa a vystúpiť. Zákon hovorí, že slovo sa môže udeliť ktorémukoľvek obyvateľovi obce. V tejto vete sú dôležité slová „môže“ a „ktorémukoľvek“ obyvateľovi obce. Principiálne ide o skutočnosť, že zákon v tomto prípade zanedbal určenie podmienok a necháva to na obec. Tá si podrobnosti rokovania upraví svojím rokovacím poriadkom. Jeho obsahom je

zvyčajne práve určiť podrobnosti rokovania, a to najmä spôsob hlasovania, dĺžka príspevkov a spôsob participácie verejnosti.

Prax prináša rôzne variácie. Najhoršou z hľadiska transparentnosti, je ponechať možnosť a dĺžku vystúpenia verejnosti na rozhodnutí *ad hoc* zastupiteľstva.

Prvá z možností, ako riešiť danú situáciu, je v rámci rokovacieho poriadku presne a jasne určiť podmienky, za ktorých je možné, aby verejnosť vystúpila na rokovaní. Predovšetkým je potrebné:

a) určiť možnosť prihlásiť sa do rozpravy. Treba vychádzať z toho, že aj rokovanie obecného zastupiteľstva by z praktických dôvodov malo mať svoje limity. Nie je možné dať rovnaké postavenie verejnosti a rovnaké postavenie poslancovi zastupiteľstva. Preto by systém prihlasovania sa pre verejnosť mal byť odlišný. Z dôvodu predpokladania organizačnej náročnosti rokovania by malo byť dopredu zrejmé, koľko obyvateľov obce a k akým bodom sa chcú prihlásiť. Preto by malo byť prihlasovanie verejnosti ohraničené aspoň 24 hodín pred konaním konkrétneho zasadnutia;
b) dĺžka vystúpenia a možnosť ukončenia vystúpenia rozhodnutím toho, kto vedie rokovanie. Vystúpenie verejnosti by malo byť zásadne k veci, teda k prerokovávanému bodu alebo k inej otázke, ak to vyplýva z programu rokovania. Sme toho názoru, že ak chce obyvateľ riešiť globálne problémy, často odchádza od témy, alebo je jeho prejav expresívny, urážlivý alebo je na hranici trestnej činnosti, mal by mať predsedajúci právo na zobratie slova. Naopak, dĺžka príspevku je zasa otázka, ktorá by mala byť jasná dopredu. Nielen pre spravodlivé rozvrhnutie času medzi všetkých prihlásených, ale aj z dôvodu predvídania dĺžky samotného rokovania.

Ako už vyplýva z uvedeného textu, obyvatelia sa:

a) môžu prihlásiť ku konkrétnemu bodu rokovania,
b) ale rokovací poriadok môže mať aj samostatný bod rokovania určený pre verejnosť.

Principiálne je vhodnejšia kombinácia predtým uvedených možností. Obyvateľ by mal možnosť prihlásiť sa, ak sa ho bod rokovania týka. Ide najmä o predmet rokovania, ktorý sa týka majetkových vecí, alebo zmeny a doplnenia územného plánu. Podľa ustanovenia § 23 ods. 3 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku je obec povinná už vopred prerokovať návrh územného plánu zóny s vlastníkmi pozemkov, na ktoré sa budú vzťahovať regulatívy reštrikčného charakteru. Ide o prerokovanie zrejme formou zhromaždenia obyvateľov obce alebo tomu podobnej menej formálnej podoby. Ak však existuje takáto povinnosť, je zrejme transparentné dať priestor k tejto aj priamo na rokovaní zastupiteľstva. Okrem iného, na rokovaní s vlastníkmi pozemkov nemusia byť

prítomní všetci poslanci a mali by mať právo vypočuť si stanoviská vlastníkov a diskutovať s nimi.

Osobitná možnosť, ktorú poznajú niektoré samosprávy, je možnosť osobitného bodu programu rokovania obecného zastupiteľstva. Keď vychádzame z premisy, že pôvodcom moci je obyvateľ – volič, je vcelku logické, že by mal dostať možnosť otvoriť vlastné témy aj mimo bodov programu, či vyjadriť sa k otázkam života obce, ktoré nie sú predmetom rokovania. Inak povedané, starosta navrhne program rokovania obecného zastupiteľstva. Jeho obsahom bude všetko, čo starosta považuje za potrebné prerokovať, resp. čo zákon predpokladá, aby bolo explicitne schválené obecným zastupiteľstvom. Takýto návrh ešte môžu zmeniť poslanci pri schvaľovaní programu rokovania obecného zastupiteľstva. Teda aj poslanci majú právo včleniť do programu rokovania to, čo považujú za dôležité pre život v obci. Podľa dikcie zákona o obecnom zriadení, resp. iných osobitných právnych predpisov, sa k týmto bodom môže za nejakých podmienok vyjadriť verejnosť. My dodávame, že by malo ísť o podmienky vopred jasné a rovnaké pre všetkých. Typickým príkladom takéhoto vystúpenia je napríklad odôvodnenie odpredaja nehnuteľnosti, či dotknutá verejnosť pri výstavbe[318] alebo zmene územného plánu.

Ale stále v takomto scenári je rokovanie obecného zastupiteľstva otázka toho, že obyvateľ sa môže vyjadriť len k tomu, čo už jeho volení zástupcovia odsúhlasili. V súlade s princípom originálnej legitimity moci, ako aj s konzultatívnou metódou činnosti verejnej správy, by sa však mal poskytnúť širší priestor verejnosti. Samozrejme, tak, aby neboli ohrozené základné funkcie samosprávy. Preto je možnosť, aby súčasťou programu rokovania bol bod vystúpenia verejnosti ku všetkým témam, ktoré sa týkajú života obce. Takýto bod musí však tiež rešpektovať:

a) pravidlá efektívneho rokovania obecného zastupiteľstva,
b) suverenitu zákona.

V prvom rade hovoríme o tom, že nie je možné, aby sa ktokoľvek, kedykoľvek a v akomkoľvek časovom limite mohol vyjadriť na rokovaní obecného zastupiteľstva. Prakticky by to totiž mohlo znamenať, že by takýto bod pre verejnosť bol mnohokrát náročnejší ako samotné rokovanie. Aby sme sa vyhli rozhodovaniu *ad hoc* o tejto otázke a zároveň aj pokušeniu obmedziť kritické hlasy obyvateľov obce, je transparentné, aby pravidlá pre efektívny výkon takéhoto bodu boli súčasťou rokovacieho poriadku. Predovšetkým je potrebné vopred formulovať otázku:

[318] V tomto prípade sa myslí najmä kompetencia obecného zastupiteľstva rokovať o investičnej činnosti v obci. Z princípu nie je možné, aby poslanecký zbor vstupoval do konaní, kde obec vykonáva prenesenú právomoc štátnej správy.

a) Kedy a ako (technicky) je možné prihlásiť sa do rozpravy v takomto bode. Takéto ustanovenie rokovacieho poriadku je potrebné najmä z dôvodu, aby obecný úrad vedel, koľko obyvateľov má záujem aktívne sa zúčastniť na rokovaní obecného zastupiteľstva a zároveň, aby nemohlo dochádzať k subjektívnemu spôsobu výberu rečníkov, mnohokrát v diskriminačnej forme. Preto by bola na mieste možnosť prihlasovať sa formou elektronickou s istým limitom vystúpení, ktoré by na základe objektivizovateľných predpokladov vyhodnocoval priamo počítač.
b) Či je potrebné vopred povedať aj tému príspevku, alebo nie. V tomto momente je potrebné povedať, že ak má mať zmysel takýto bod rokovania, je potrebné, aby ako poslanci, tak aj obecný úrad cestou svojich oddelení alebo priamo prostredníctvom prednostu, resp. starostu, mohol odborne reagovať. Zrejme jedinou podmienkou je, aby sa téma obsahovo týkala obce a možností, ktoré môže obec na základe svojich kompetencií ovplyvniť. Vzhľadom na skúsenosti niektorých samospráv je logické, aby boli vylúčené príspevky s témami, ktoré sa týkajú iných ako obecných záležitostí.
c) Kto môže vystúpiť v takomto bode rokovania, je tiež veľmi podstatná otázka. Takýto bod rokovania by mal byť exkluzívne vyhradený pre osoby, ktoré predpokladajú ustanovenia § 3 ods. 2 a 4 zákona o obecnom zriadení. Ide o obyvateľov obce a osoby, ktoré majú na území obce nehnuteľný majetok, alebo v obci platia miestnu daň alebo miestny poplatok. Ďalej sú v obci prihlásené na prechodný pobyt alebo majú v obci čestné občianstvo. Treba však podotknúť, že týmto osobám nie je zverená kompetencia v celom rozsahu. Síce majú možnosť zúčastniť sa na rokovaní orgánov obce za podmienok uvedených predtým, alebo zhromaždenia obyvateľov obce, ale nie je im umožnené voliť a byť volení do orgánov obce a nie je im umožnené hlasovať v miestnom referende. Logicky je k tejto téme aktuálna aj otázka, akým spôsobom sa potom môžu identifikovať takéto osoby, aby bolo zrejmé, že v istej redukovanej miere môžu byť aktívne na takýchto rokovaniach. Ako je už uvedené, sme toho názoru, že v prípade elektronickej registrácie by už pri registrácii k tomuto bodu programu mal systém počítať s viacerými možnosťami participácie.
d) V neposlednom rade otvoriť aj otázku, aké následky (účinky) môže mať vystúpenie obyvateľov obce v rámci samostatného bodu rokovania. Predpokladajme, že súčasťou príspevku nebude len konštatovanie nejakého stavu alebo kritika činnosti obce, resp. upozornenie na nejaký problém, ale aj návrh riešenia. Rovnako môže byť súčasťou príspevku aj žiadosť, napr. na odkúpenie pozemku a podobne. Z hľadiska zákona je však zrejmé, že v prípade iniciatív na rokovanie orgánov obce alebo komisií, resp. rady, je takáto možnosť obmedzená na poslancov. Existuje teda niekoľko možností. Prvou je nefor-

málne osvojenie si takýchto návrhov občanov zo strany poslancov a starostu. V tomto prípade ide však o možnosť, nie povinnosť. Poslanec, resp. starosta, môže pre svoju prácu čerpať motiváciu rôznymi spôsobmi. Samozrejme, táto možnosť vždy narazí na subjektívne hodnotenie atraktívnosti podnetov zo strany jednotlivých funkcionárov. Druhou možnosťou je vytvoriť komisiu obecného zastupiteľstva pre podnety osôb, ktoré môžu participovať na samospráve. Etablovanie takejto komisie však musí spĺňať niekoľko veľmi prísnych pravidiel. V prvom rade ide o pravidlo nekonkurencie zákona. Status tejto komisie nemôže konkurovať zákonu o obecnom zriadení, alebo dokonca Ústave Slovenskej republiky. Druhou podmienkou je transparentnosť konania takejto komisie. Teda také určenie podmienok pre jej rozhodovanie, ktoré budú predvídateľné a rovnaké pre všetkých.

Právne postavenie komisií je potrebné vykladať v kontexte ústavnej reglementácie orgánov obce. Podľa Ústavy Slovenskej republiky má obec dva orgány, a to starostu a obecné zastupiteľstvo. Toto explicitné ústavné znenie je potrebné doplniť o implicitný princíp rovnosti týchto dvoch orgánov. Teda inak povedané, ani jeden z týchto dvoch orgánov nemá dominantné postavenie, ale sú odkázané na vzájomnú kooperáciu. Takéto postavenie nevylučuje existenciu systému vzájomných brzd a protiváh. Teda systém, keď sa obidva orgány môžu navzájom ovplyvňovať. Ako príklad uvedieme sistačné právo starostu obce.

Obecné zastupiteľstvo môže mimo tohto ústavného vymedzenia zriaďovať aj svoje orgány, a to najmä komisie. V zmysle zákona, najmä § 10 ods. 2 a ustanovenia § 15, ide o orgány:

a) poradné,
b) kontrolné,
c) iniciatívne.

Ich náplň činnosti a postavenie určuje zastupiteľstvo. Môže ísť o orgány *ad hoc* alebo o orgány trvalé. Len ako poznámku treba uviesť, že aj tá trvalosť je determinovaná volebným obdobím orgánu, na ktoré sú akcesoricky viazané. Mimoriadne dôležitý je znak, ktorý predpokladá zákon explicitne, a to, že ide o iniciatívne orgány. Teda komisia môže navrhnúť obecnému zastupiteľstvu, aby sa venovalo istému problému (Tekeli, cit. dielo, s. 571).

Vychádzajúc z tejto legislatívnej premisy je možné konštatovať, že zastupiteľstvo si môže zriadiť komisiu pre podnety občanov, ako svoj poradný a iniciatívny orgán, ktorej úlohou bude prijímať podnety z osobitného bodu rokovania zastupiteľstva od verejnosti, ktorá sama osebe nemá iniciatívnu právomoc. Následne ich formulovať do podoby materiálov na rokovanie, ak vyhovujú podmienkam rokovania v zmysle zákona. Teda, ak v zmysle zákona spadajú do kompetencií

obecného zastupiteľstva. Napríklad nie je možné akceptovať návrh, aby obec začala riešiť dostavbu diaľnice alebo nižšiu daň z pridanej hodnoty. Rovnako by komisia mala v koordinácii s obecným úradom pomôcť formulovať uznesenie, o ktorom sa bude dať hlasovať.

Inou možnosťou aplikácie takejto metódy konzultatívnej samosprávy je jej využitie pri zhromaždeniach obyvateľov obce. Podnety, ktoré majú zásadný charakter, a sú objektivizovateľné napríklad vo forme relevantného počtu zúčastnených alebo v rámci petičného práva, by takáto komisia mohla spracovávať ako podnet na rokovanie zastupiteľstva.

Ak by sme mohli teda zhrnúť existenciu samostatného bodu rokovania obecného zastupiteľstva, je potrebné predovšetkým povedať, že ide o fakultatívnu možnosť účasti verejnosti na rokovaniach poslaneckého zboru. Rovnako treba povedať, že v tomto prípade ide o možnosť, ktorá musí byť obsiahnutá v rokovacom poriadku, aby boli zrejmé podmienky vopred, aby bola predvídateľná, transparentná a aby sa v možnostiach samosprávy vyhlo subjektivizácii využitia takéhoto práva. Rovnako by nemalo takéto ustanovenie a opatrenie viesť k *de facto* paralyzovaniu činnosti obecného zastupiteľstva. Je však nespochybniteľné, že umožniť obyvateľom obce mať vlastný priestor na rokovaniach poslaneckého zboru, je významný krok k otvoreniu samosprávy smerom k občanom, ako aj k občianskej kontrole. Je potrebné podčiarknuť túto možnosť najmä z dôvodov, že ide o posun od autoritatívneho paternalistického riadenia obce/mesta k partnerskému a konzultatívnemu chápaniu samosprávy.

Osobitnou otázkou, ktorá už parciálne bola predstavená, je fungovanie a činnosť obecných komisií, alebo presnejšie komisií obecného zastupiteľstva. Všeobecne zákon umožňuje, aby sa práce komisie zúčastňovali aj iné osoby ako poslanci.

Poznáme dve možnosti, ako je to možné:

a) Jednak ako účasť verejnosti, podobne ako pri rokovaniach obecného zastupiteľstva. Pri ustanovení jednotlivých komisií je dobré, aby mali aj oni nejakú formu rokovacieho poriadku. Je to možné jednak vo forme osobitného článku/časti rokovacieho poriadku obecného zastupiteľstva, alebo vo forme osobitného rokovacieho poriadku komisie, ktorý by však mal byť kompaktný s veľkým rokovacím poriadkom. Všetky akty, ktoré sa týkajú organizácie a práce komisií, ak majú mať normatívnu povahu, musí prijímať obecné zastupiteľstvo.
b) Jednak s výnimkou komisie podľa ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu sa priamo členmi komisie môže stať aj verejnosť. Keďže zákon neupravuje osobitne organizáciu komisie, je ponechaná na kreativite obecného zastupiteľstva. Výnimky sú dve. Jednak ústavná a zá-

konná konformita a jednak vcelku logický predpoklad minimálne aspoň troch členov, aby bolo možné hlasovanie väčšinou. Tiež *eo ipso* vyplýva, že aspoň jedným členom komisie by mal byť poslanec obecného zastupiteľstva. Zákon však okrem týchto požiadaviek necháva zloženie na rozhodnutí poslancov. Prakticky je možné, aby členom komisie bol aj neobyvateľ obce, rovnako, ako je možná aplikácia rôznych kľúčov pri ich skladaní. Práve účasť verejnosti ako aktívneho člena komisie, je jedným z najvýznamnejším spôsobov aktívnej participácie. Opätovne však len za podmienok vopred stanovených kľúčov a podmienok na členov komisie tak, aby boli transparentné a nediskriminačné.

3 Pasívna a aktívna transparentnosť

Ak sme sa pokúsili v úvodnej kapitole tejto štúdie charakterizovať pojem transparentnosti, na tomto mieste sa budeme venovať jej dvom formám. Toto delenie vzišlo zo skúseností právnej praxe, ako aj zo samosprávnej praxe územnej samosprávy. Pre základné vysvetlenie tohto delenie sa vrátime k úvodným poznámkam o formálnom a materiálnom rozmere právneho štátu. Vychádzajúc z judikatúry, formálny rozmer je text zákona. Materiálny rozmer je účel zákona, niekedy trošku nadnesene povedané duch zákona. „*Koncepcia materiálneho právneho štátu akcentuje vo vzťahu k zákonodarcovi požiadavku rešpektovania základných ľudských práv a slobôd v rámci normatívnej regulácie. Takáto koncepcia zahŕňa potom požiadavku na obsahové a hodnotové kvality právnej normy, ktorá má zaistiť primeranosť použitého právneho prostriedku implementovaného v zvolenej legislatívnej regulácii vo vzťahu k legitímnemu cieľu sledovanému zákonodarcom, a súlad zvoleného legislatívneho opatrenia s ústavnými princípmi a demokratickými hodnotami vytvárajúcimi koncept materiálneho právneho štátu. Materiálny právny štát sa nezakladá na zdanlivom dodržiavaní práva, či vo formálnom rešpektovaní jeho obsahu spôsobom, ktorý predstiera súlad právne významných skutočností s právnym poriadkom. Podstata materiálneho právneho štátu spočíva v uvádzaní platného práva do súladu so základnými hodnotami demokratickej spoločnosti, a následne v dôslednom uplatňovaní platného práva, bez výnimiek založených na účelových dôvodoch.*“[319]

[319] Porovnaj rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 22/06 z 1. októbra 2008 a rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 17/2008 z 20. mája 2009.

Presne takto sa dá ústavne komfortne vymedziť aj transparentnosť. Ak hovoríme o zákonnej povinnosti, ktorá je zvyčajne explicitne prítomná buď v zákone č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám v znení neskorších právnych predpisov alebo v zákone o obecnom zriadení, resp. iných právnych predpisoch, hovoríme o formalizovanej alebo aj fundamentálnej transparentnosti. Základný determinant sa skrýva najmä v tom, že nesplnenie si tejto povinnosti zo zákona môže mať za následok napríklad neplatnosť zmluvy, protest prokurátora, pokutu a podobne. Ako budeme osobitne uvádzať, bohužiaľ, sme svedkami toho, že ani táto fundamentálna požiadavka nie je vždy naplnená pri činnosti obce. Keďže vychádzame zo zákonom stanoveného predpokladu, že ide o aktivitu, kde sa zverejní informácia požadovaná zákonom, alebo sa informácia sprístupní na požiadavku nejakého subjektu, ide o pasívny postoj samosprávy, ktorý síce rešpektuje formálnu požiadavku zákona, ale zároveň pri nej aj ostáva. Teda minimum zákona sa stáva zároveň aj jeho maximom. Tento druh formalizovaného prístupu k transparentnosti je síce zákonný, ale nie je znakom otvorenosti samosprávy a skutočného partnerstva s obyvateľmi obce/mesta.

Naproti tomu aktívny prístup k transparentnosti predpokladá:

a) prekročenie fundamentálnych požiadaviek zákona,
b) aktívny transfer rozhodujúcich informácií smerom k adresátovi,
c) vytvorenie participatívneho modelu riadenia a realizáciu skutočnej formy konzultatívnej metódy činnosti obecnej samosprávy.

Ak berieme túto problematiku esenciálne, je potrebné vnímať transparentnosť v obidvoch jej kategóriách ako naplnenie ústavnej požiadavky čl. 26 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky v potencionálnom kontexte všeobecne s čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky[320] a osobitne v celom rade ústavných ustanovení, najmä čl. 45 Ústavy Slovenskej republiky. Z hľadiska konštitučného výkladu je rovnako otázka, či právo na informácie je iba formalizovaným doplnkom slobody prejavu, alebo je možné ho vnímať samostatne, dokonca ako organickú súčasť materiálneho jadra ústavy. Zrejme správny výklad práva na informácie nie je možné zredukovať a vykladať sterilne bez výkladu a organického prepojenia na slobodu prejavu. Nejde totiž len o samotný fakt získania informácie, ale následne aj užitie alebo dispozícia s informáciou. Na tomto mieste je v kontexte slobody prejavu potrebné dispozíciu s informáciou vykladať kontextovo, ako právo zverejniť získanú informáciu alebo použitie jej obsahu v rôznych právnych vzťahoch

[320] Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 1/09 z 18. januára 2011 okrem iného hovorí: „*Základné právo na informácie v zmysle čl. 26 Ústavy Slovenskej republiky je nevyhnutné vykladať v kontexte demokratického a právneho štátu, ktorý je ako jeden zo základných pilierov formulovaný v čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky.*“

a riešeniach. Použitie informácie inak ako jej následným zverejnením zasa môže vytvárať priestor pre aktívnu participáciu. Zrejme bez akejkoľvek polemiky je možné urobiť čiastkový záver, že ak by právo na informácie nebolo organicky spojené s právom na ich následné zverejnenie alebo použitie iným spôsobom, napríklad v rámci komunitno-samosprávnej participácie, zrejme by išlo o veľmi reštriktívny výklad, ktorý by sa priečil duchu a účelu čl. 26 Ústavy Slovenskej republiky. Ústavný súd vo svojej rozhodovacej činnosti[321] poukazuje na tri zložky práva na informácie. Prvou je vyhľadávanie informácií. Ide o zisťovanie, či v oblasti záujmu toho, kto informácie vyhľadáva, informácie vôbec existujú, aké sú a kde sa nachádzajú. Nemusí ísť teda len konečný cieľ vyhľadávania informácií, ale aj o informácie o informácii.

Druhou činnosťou je samotné prijatie informácie do vlastnej dispozičnej sféry tak, aby mohla byť subjektom pre vlastnú potrebu, aj spracovaná pre potreby iných. Ústavný súd vyslovene uvádza rôzne druhy možností, ako „získať" informáciu. Môže ísť len o primitívny kognitívny vnem, zachytenie zmyslovým spôsobom alebo formou elektronickou či iným nosičom.

V neposlednom rade ide o spracovanie informácií. Toto spracovanie môže byť buď pre vlastnú potrebu alebo pre potrebu iných, čo nie je z hľadiska výkonu samotného práva rozhodujúce.

J. Drgonec vo svojom komentári venuje osobitnú pozornosť účelu práva na informácie. Vzhľadom na to, že právo na informácie je jedným z parciálnych základov princípu transparentnosti ako princípu kontroly, je možné vnímať účel práva na informácie ako významnú interpretačnú pomôcku pri aplikácii termínu transparentnosť.

„*Právo na informácie je nepochybne jedným z najpodstatnejším výdobytkom transformácie Slovenskej republiky na slobodnú a demokratickú spoločnosť. Právo na informácie a ústavné garancie nerušeného výkonu tohto práva tvoria bariéru voči kabinetnému výkonu verejnej moci a umožňujú podrobiť výkon verejnej moci kontrole zo strany verejnosti v širšom zmysle slova občianskej spoločnosti.*"[322] Takáto interpretácia práva na informácie je komfortná s kontextom princípu transparentnosti tak, ako ho chápeme v rámci tejto štúdie.

Iné rozhodnutie ústavného súdu vyslovene odpovedá na otázku, čo je účel práva na informácie. „*Účelom práva na informácie je zaručiť šírenie informácií medzi ľuďmi. Vo vzťahu slúžiacom na prenos informácií sa zaručuje právo informá-*

[321] Napríklad rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 5700 z 26. apríla 2001, rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 236/06 z 28. júna 2007 a iné.

[322] Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 83/2016 z 28. januára 2016.

ciu rozšíriť, ako právo informáciu dostať.“ „Právo prijímať a vyhľadávať, rozširovať informácie a idey, chráni možnosť dostať informácie pasívnym správaním oprávnenej osoby a aj možnosť získať informácie aktívnym správaním oprávnenej osoby.“

Tieto rozhodnutia súdov nám poskytujú nepriamo aj odpoveď na otázku, či je možné považovať právo na informácie ako súčasť materiálneho jadra Ústavy Slovenskej republiky. Je potrebné dať do kontextu právo na slobodný prístup k informáciám ešte k jednému ustanoveniu Ústavy Slovenskej republiky, ktoré je, zdá sa, rozhodujúce pre urobenie záveru o jeho prítomnosti v materiálnom jadre Ústavy Slovenskej republiky. Je to čl. 30 Ústavy Slovenskej republiky, ktorý v odseku 1 hovorí, že občania majú právo zúčastňovať sa na správe vecí verejných priamo alebo slobodnou voľou svojich zástupcov. Cudzinci s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky majú právo voliť a byť volení do orgánov samosprávy obcí a do orgánov samosprávnych krajov. Účelom práva zúčastňovať sa na správe vecí verejných je vytvoriť právny stav, v ktorom sa fyzické osoby podieľajú na rozhodovaní o verejných veciach (Drgonec, s. 735). Explicitne sa chápe toto právo ako právo priamo rozhodovať o veci verejného záujmu a právo rozhodnúť voľbou o veci verejného záujmu. Implicitne je len veľmi ťažko si predstaviť toto právo bez práva byť informovaný o veciach verejného záujmu. Podľa rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 31/97 je toto právo možno odvodiť od originality nositeľov moci podľa čl. 2 ods. 1.

Ak opätovne podrobíme toto právo kritickej interpretácii, musíme dôjsť k záveru, že bez možnosti slobodného prístupu k informáciám nie je možné v praxi realizovať toto právo a občianska participácia, či už vo forme priamej, alebo nepriamej demokracie, by sa tak sformalizovala, čo by bolo v rozpore s účelom zákona, ako aj materiálneho jadra ústavy. Ak však môžeme urobiť legitímny záver o nevyhnutnom prepojení uplatnenia si práva na participáciu s právom na informácie, je možné prirodzene urobiť záver, že ide o imanentný predpoklad existencie právneho štátu vo všetkých jeho chápaniach, teda aj materiálnom aj formálnom zmysle slova.

Ak teda chápeme právo na informácie, teda celú jednu časť transparentnosti (v istej miere stotožnenú s pasívnym postojom orgánov verejnej moci a každej jej zložky) ako charakteristickú zložku materiálneho jadra ústavy, je možné nepriamo hovoriť o povinnosti orgánov verejnej moci realizovať ju ako základný verejný záujem. Ak premostíme k téme objektívnej hodnoty ako verejného záujmu, musíme urobiť záver, že transparentnosť je objektívna hodnota materiálneho jadra ústavy založená na princípe právneho štátu a na práve zúčastňovať sa správy vecí verejných, ktoré je okrem iného podmienené právom na informácie. Z tohto logického konštruktu je možné urobiť záver, že ak transparentnosť je súčasťou materiálneho jadra ústavy, nie je možné vylúčiť, že je aj povinnosťou ako každý

iný verejný záujem dennej činnosti samosprávy. Práve táto povinnosť vyplývajúca zo základného charakteru verejnej správy (Košičiarová, 2012.) je determinantom pre odpoveď na otázku, či si verejná správa (v našom prípade samosprávy) môže vystačiť len s realizáciou formálnych povinností, alebo by mala hľadať čo najširší priestor pre využitie svojho postavenia, ako aktívne zapojiť verejnosť do svojich rozhodovacích procesov. Urobiť záver, že aj aktívna transparentnosť je minimálne z hľadiska materiálneho jadra predpokladaná, nie je potom vôbec odvážne tvrdenie, ale skôr logickým vyústením predchádzajúcich úvah.

Na potvrdenie svojich úvah si dovolíme na tomto mieste citovať aj nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. Pl. ÚS 1/09. „*Podľa Ústavného súdu sa právo na informácie nepochybne vzťahuje na informácie týkajúce sa nakladania s verejnými prostriedkami, ktorému nemožno uprieť charakter politickej otázky. Prístup širokej verejnosti k týmto otázkam vytvára priestor na verejnú kontrolu hospodárenia všetkých subjektov, ktorých príjmy sú vyplácané z verejných rozpočtov, a to tak vo vzťahu ich zákonnosti, tak aj účelnosti. Možno poznamenať, že sa do tohto prístupu premieta demokratický charakter štátu. Súčasťou otázky nakladania s verejnými prostriedkami sú pritom aj príjmy verejných funkcionárov alebo iných osôb, ktoré pochádzajú z verejných prostriedkov. Ochrana súkromia je v tomto prípade vnímaná len ako jeden aspekt. V prípade dotknutých osôb ide o aspekt, ktorý je potrebné brať do úvahy. Ale druhým aspektom je verejný záujem na verejnej kontrole a transparentnosti nakladania s verejnými prostriedkami. Účinná kontrola verejnej moci by nebola efektívna bez možnosti prijímať informácie vrátane tých, ktoré sa vzťahujú na jednotlivé osoby, ktoré túto moc vykonávajú.*“

Úvod k problematike jednotlivých druhov transparentnosti by nebol kompletný bez stručného spomenutia osobitných druhov verejnej kontroly spočívajúcich vo vyhľadávaní informácií vlastnou činnosťou (Drgonec, 2019, s. 693). V praxi ide o zjavne problematické situácie zhotovovania si vlastných záznamov, či už pomocou diktafónu, alebo iných technických pomôcok.

Po krátkom ústavnom vymedzení prejdime k dvom základným zákonom, ktoré regulujú túto problematiku, a to zákon o obecnom zriadení a zákon o slobodnom prístupe k informáciám.

Obidva zákony regulujú v podstate dva okruhy problematických celkov. Zverejňovanie informácií ako aktivitu orgánu verejnej moci a zákon o slobodnom prístupe k informáciám aj aktivitu osôb spravovaných subjektov a povinnosti orgánov verejnej moci, ak iniciatíva prichádza zdola. Z hľadiska prezentácie právnych predpisov túto problematiku dopĺňajú niektoré ustanovenia ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu a napríklad aj zákon č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších právnych predpisov. V tejto časti budeme zameriavať svoju pozornosť na taký druh transparentnosti, a teda

verejnej kontroly, ktorá je povinnosťou orgánov verejnej moci. A to bez ohľadu na to, či hovoríme o súbežnej aktivite osoby – spravovaného subjektu, alebo nie. Môžeme hovoriť aj o fundamentálnej povinnosti orgánov verejnej moci.

Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, ako je už nami citovaný ako zákon o obecnom zriadení, hovorí o viacerých situáciách, kedy je povinnosť obce zverejňovať niektoré skutočnosti. Predtým, ako vymenujeme jednotlivé okruhy podľa tohto zákona s ich kontextuálnou interpretáciou infozákona alebo iných osobitných právnych predpisov, je potrebné uviesť niekoľko okruhov foriem zverejňovania informácií:

a) forma úradnej tabule. Je to všeobecná povinnosť a každá obec musí mať vlastnú úradnú tabuľu. Podľa kontextuálneho výkladu s ustanovením § 3 ods. 6 posledná veta zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní úradná tabuľa musí byť nepretržite prístupná verejnosti. Samozrejme, je možné vniesť námietku, že správny poriadok je právny predpis, ktorý upravuje správne konania a nie je možné vnímať jeho aplikáciu aj v procese normotvorby alebo iných konaní. Na takúto námietku odpovedá, že ide o zásadu správneho konania, ktorá sa v zmysle § 3 ods. 7 správneho poriadku použije aj pri vydávaní iných správnych aktov. Rovnako dávame do pozornosti rozhodnutie Najvyššieho súdu SR 1Sžr/68/2011: „*Najvyšší súd nielen v zmysle čl. 1 ods. 1 prvá veta Ústavy Slovenskej republiky, ale v zmysle rezolúcie č. (77) 31 Výboru ministrov Rady Európy o správnom konaní zastáva právny názor, že zásady správneho konania sa musia vzťahovať aj na osobitné správne konania, ktoré subsidiárne pôsobenie správneho poriadku vylúčili.*“;
b) formou webovej stránky. Túto formu budeme osobitne riešiť pri téme smart samosprávnych riešení transparentnosti. Zákon o slobodnom prístupe k informáciám predpokladá povinnosť webového sídla len pri mestách. Obce explicitne takúto povinnosť nemajú, preto môže existovať stále formalizovaná námietka neexistencie právnej povinnosti a nemožnosti udeliť obci povinnosť inak ako na základe zákona a ústavy. Zrejme by však mohla vzniknúť legitímna otázka, či je takáto argumentácia v súlade s požiadavkou transparentnosti ako jedného z pilierov materiálneho jadra ústavy. Predsa len existujeme v roku 2020, kde argument tohto typu skôr vyznieva ako nevôľa otvoriť riadenie obce verejnej kontrole. Na druhej strane treba však povedať, že ani samotná existencia webovej stránky nie je garanciou vysokého stupňa otvorenosti verejnej správy, ako vyplýva z osobitného výskumu, ktorý bude prezentovaný v poslednej kapitole;
c) niektorými formami obecnej televízie (ak je), periodika vo vlastníctve obce alebo vydávaného obcou, alebo obecného rozhlasu;

d) v prípade aktívnej transparentnosti aj formou newsletterov, mailing-listov, rss systému a iných smart riešení, ktorých základ je priamo v doručení informácie aktivitou orgánu verejnej moci priamo adresátovi správy bez jeho konkrétnej aktivity (žiadosti). Takáto forma komunikácie je pritom nezávislá od skutočnosti existencie webovej stránky. Nie je možné si celkom predstaviť existenciu obce bez akéhokoľvek prístupu na internet a prakticky je možné považovať takýto stav za vylúčený.

Zákon o obecnom zriadení určuje povinnosť zverejňovať viaceré dokumenty. Odprezentujeme ich systematicky podľa znenia zákona. V prípade kritických bodov ich dáme do širšieho kontextu podľa zákona o obecnom zriadení:

a) Prvým okruhom je prijímanie všeobecne záväzných nariadení podľa ustanovenia § 6 zákona o obecnom zriadení. Podľa ods. 3 tohto ustanovenia obec zverejní na úradnej tabuli v obci najmenej 15 dní pred rokovaním obecného zastupiteľstva návrh takéhoto nariadenia. Táto povinnosť neplatí, ak ide o mimoriadnu okolnosť, napríklad v podobe legislatívneho problému, ak zákon, na základe ktorého sa prijímali VZN, nebol včas vyhlásený v Zbierke zákonov, alebo ak je potrebné zabrániť škodám na majetku. Rovnako sa na úradnej tabuli zverejní aj prijaté VZN, a to na všeobecnú lehotu 15 dní, ak nie je z osobitných dôvodov uvedené inak. Zverejnenie na úradnej tabuli v prípade VZN je podmienkou jeho platnosti. Okrem tohto zverejnenia je obec povinná zverejniť ho aj na webovom sídle obce. Práve ustanovenie § 6 ods. 9 zákona o obecnom zriadení obsahuje implicitne aj povinnosť obce mať webové sídlo. V tomto prípade hovoríme o výklade, ktorý nie je podopretý judikatúrou súdov.
b) Podľa ustanovení Správneho súdneho poriadku je možné, aby súd v konaní vyslovil, že je nesúlad medzi VZN vo veciach územnej samosprávy a zákonom a vo veciach plnení úloh štátnej správy a aj s nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy stráca platnosť. Takéto rozhodnutie súdu je obec povinná zverejniť jeho vyvesením na úradnej tabuli a na webovom sídle obce na šesť mesiacov od nadobudnutia právoplatnosti súdu. Rovnaká povinnosť vzniká, ak súd pozastavil účinnosť všeobecne záväzného nariadenia obce uznesením. Právoplatné uznesenie súdu zverejní obec aj na webovom sídle obce v tej istej lehote.
c) Rozpočet obce je jedným z obligatórne zverejňovaných aktov samosprávy. Spolu s návrhom záverečného účtu je povinnosť ho zverejniť. Táto povinnosť je realizovateľná najmenej 15 dní pred rokovaním obecného zastupiteľstva na úradnej tabuli obce a na webovom sídle obce.

d) Obec najneskôr 15 dní pred dňom konania miestneho referenda zverejní oznámenie o vyhlásení miestneho referenda na úradnej tabuli obce a na webovom sídle obce, ako aj iným spôsobom, ak tak určí obecného zastupiteľstvo. Rovnako na úradnej tabuli vyhlási výsledky miestneho referenda do troch dní od doručenia zápisnice o výsledkoch hlasovania na úradnej tabuli obce a na webovom sídle obce.
e) Návrh programu rokovania obecného zastupiteľstva, a to v lehote do troch dní na úradnej tabuli a na webovom sídle pred konaním zasadnutia.
f) Voľba hlavného kontrolóra na úradnej tabuli a spôsobom v mieste obvyklým najmenej 40 dní pred dňom konania voľby, ak sa voľba vykonala počas posledných 60 dní funkčného obdobia doterajšieho hlavného kontrolóra.
g) Plán kontrolnej činnosti, ktorý predkladá obecnému zastupiteľstvu raz za šesť mesiacov hlavný kontrolór a ktorý musí byť najmenej 15 dní pred prerokovaním v zastupiteľstve zverejnený spôsobom obvyklým.

Druhým právnym predpisom, ktorý pri zverejňovaní treba odprezentovať, je už okrajovo spomínaný správny poriadok. Ide o základný a všeobecný procesný predpis správneho práva. Tento zákon určuje práva a povinnosti účastníkov konania a správnych orgánov. Správnym orgánom v našom prípade je aj obec. Jedným z najčastejších procesných konaní je konanie podľa stavebného zákona. Odhliadnuc od presnej právnej regulácie je potrebné povedať, že správny poriadok vo všeobecnosti počíta s využitím princípu transparentnosti už vo svojich zásadách. Je to ustanovenie § 3 ods. 5 tohto zákona, ktoré v poslednej vete hovorí: „*Správne orgány dbajú o to, aby v rozhodovaní o skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch nevznikali neodôvodnené rozdiely.*“ Aby sa táto zásada mohla dostať do praxe, je potrebné, aby verejnosť mala aspoň všeobecnú znalosť obsahu predchádzajúcich správnych rozhodnutí. Táto znalosť na konštatovanie transparentného stavu by mala byť aspoň v rovine možnosti. Na základe zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám je už dnes možné si vyžiadať rozhodnutia a na základe nich posúdiť (a zároveň aj realizovať verejnú kontrolu) kompatibilitu rozhodnutí v rovnakých veciach. Sme toho názoru, že táto materiálna rovnosť sa netýka len formálne predmetu konania. Teda nie je možné konštatovať, že všetky stavebné povolenia majú byť rovnaké, lebo ich predmetom je povolenie stavebných prác. Na posúdenie je potrebné analyzovať všetky osobitosti prípadu. Avšak treba upozorniť, že ani podrobné štúdium rozhodnutia nemusí vytvoriť správny záver. Mnohokrát nás až administratívny spis môže upozorniť na problematickosť konania. V každom prípade, ak má správny orgán (v tomto prípade obec) rozhodovať transparentne v rámci správnych konaní, je namieste požadovať verejnú kontrolu rozhodnutí, a tak uviesť do života

tento princíp správneho konania. Jednou z ciest, ako je možné aj v praxi realizovať takúto kontrolu, je napríklad doručovanie verejnou vyhláškou. V prípade, že sa v konaní doručuje verejnou vyhláškou, verejnosť bez akýchkoľvek ďalších aktivít (napríklad žiadosti na základe zákona o slobodnom prístupe k informáciám) dostane informáciu o začatí konkrétneho správneho konania, ako aj rozhodnutí. Treba však povedať, že účelom doručovania verejnou vyhláškou nie je realizácia verejnej kontroly, ale riešenie situácií, keď nie je možné s nejakou mierou istoty identifikovať účastníkov konania alebo je ich počet neprimerane veľký. Teda by nám hrozilo opomenutie účastníka konania a možnosť využitia niektorého z mimoriadnych opravných prostriedkov. Verejná vyhláška, hoci režim jej zverejnenia úzko súvisí so zverejňovaním dokumentov, môže byť nepriamo nástrojom transparentnosti a kontroly, nie je určená týmto spôsobom, ale je určená ako nástroj na ochranu účastníkov konania.

Z hľadiska zverejňovania je v našom poradí tretí, ale v kontexte témy druhý najpodstatnejší zákon, a to zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám. Ak by sme chceli podrobne skúmať túto problematiku, museli by sme sa zrejme zamerať len na samotný výklad zákona a súvisiacu judikatúru, ktorá poskytuje pestrofarebnú paletu skúmania. Základným predmetom tohto zákona je realizácia ústavného práva podľa čl. 26 tak, ako ho v úvode tejto kapitoly prezentujeme. Táto realizácia je odvodená od odporučení Výboru ministrov Rady Európy č. R (81) 19 z 25. novembra 1981, ktoré v sebe obsahuje tieto princípy:

a) Každá osoba ma právo získavať informácie uchovávané štátnymi orgánmi.
b) Prístup k informáciám sa má uplatňovať na princípe rovnosti.
c) Informácie treba sprístupniť v primeranej lehote.
d) Ak príslušný orgán odmietne žiadosť o poskytnutie informácie, je povinný to zdôvodniť.
e) Odmietnutie žiadosti musí byť preskúmateľné.
f) Prístup k informáciám sa nevzťahuje na zákonodarné zbory a súdne orgány. Treba povedať, že v kontexte zákonodarnej činnosti a súdnych rozhodnutí naša právna úprava ide nad rámec tohto odporúčania a vzťahuje sa aj na zákonodarný orgán a súdny orgán.

Z hľadiska porovnania realizácie týchto zásad je možné vnímať slovenskú právnu úpravu ako veľmi mladú. Prvým zákonom bola zrejme legislatíva vo Švédsku z 18. storočia. Ide však skôr o výnimku, pretože moderné legislatívy západných krajín, ako je USA, Francúzsko alebo iné krajiny, majú svoju legislatívu od 60. rokov minulého storočia (USA napríklad 1966).

Slovenský infozákon rozlišuje medzi aktívnou transparentnosťou, teda automatickým zverejňovaním informácií bez aktivity subjektu, teda bez žiadosti,

a pasívnou transparentnosťou, keď je o sprístupnenie informácie požiadaný. Všetky druhy zverejňovania informácie tvoria fundamentálnu, teda zákonnú povinnosť. Nie je možné ich vnímať ako nadštandard aktívnej transparentnosti, keď orgán verejnej moci hľadá spôsoby, ako vo väčšej (ako zákonnej) miere zapojiť verejnosť do procesu rozhodovania.

Z hľadiska obecnej samosprávy je rozhodujúcich niekoľko bodov tohto zákona. Prvým relevantným bodom, na ktorý sa treba sústrediť, je povinná osoba. Je určená formálne a materiálne. Formálne ide o

a) obec,
b) právnické osoby zriadené obcou,
c) právnické osoby založené obcou alebo právnickou osobou zriadenou obcou.

Slobodnému prístupu k informáciám podliehajú len také informácie, ktoré majú povinné osoby k dispozícii. Musí teda súbežne existovať znak, že ide o informáciu a táto informácia musí byť k dispozícii povinnej osobe. Z takého definovania pojmových znakov automaticky môžeme vylúčiť situáciu, kedy by povinná osoba musela informáciu sama vytvoriť, teda v čase žiadosti alebo vzniku povinnosti ešte neexistovala. Tento záver nie je možné interpretovať tak, že napríklad povinná osoba/obec musí vytvárať písomnú formu uznesení. Námietka písomnej formy neobstojí. Voči nej je možné odpovedať právnou dikciou zákona o obecnom zriadení, ktorý určuje povinnosť obecnému úradu realizovať manažment obecného zastupiteľstva. Teda informácia vznikla z iného dôvodu, ako je zákon o slobodnom prístupe k informáciám.

Podľa § 4 ods. 2 infozákona, ktorý definuje základné pojmy hromadným prístupom k informáciám, je prístup neobmedzeného okruhu žiadateľov pomocou telekomunikačného zariadenia, najmä prostredníctvom siete internet. Zverejnenou informáciou je informácia, ktorú môže opakovane vyhľadávať a získavať každý, najmä informácia publikovaná v tlači alebo vydaná na inom hmotnom nosiči dát umožňujúcom zápis a uchovanie informácie, rovnako aj informácia vystavená na úradnej tabuli s možnosťou voľného prístupu alebo sprístupnení pomocou zariadenia umožňujúceho hromadný a voľný prístup. V tomto prípade je mimoriadne dôležité slovo „opakovane". Toto slovo hovorí o možnosti (a reálnej dokázateľnosti) každého subjektu sa vrátiť k raz zverejnenej informácii. Tento moment je dôležitý napríklad pri zverejňovaní návrhov rozpočtu alebo všeobecne záväzného nariadenia. Oprávnená osoba by mala mať právo kedykoľvek opakovane vyhľadať takúto informáciu a znova ju získať. V tomto prípade je zrejme technicky nezmysel hovoriť o informácii, ktorá bola zverejnená na úradnej tabuli obce. Ak by sa pri každom povinne zverejnenom dokumente na úradnej tabuli mohol subjekt práva k nej opakovane dostať, úradná tabuľa obce

by musela mať nepredstaviteľne obrovský rozmer. Práve preto je dôležité, aby obec zabezpečila toto právo iným spôsobom, predovšetkým v podobe elektronického archívu, ktorý je voľne dostupný napríklad v rámci webového sídla obce. V tomto prípade je však možné naraziť na ďalší problém. Podľa zákona č. 570/2009 Z. z. je webovým sídlom ucelený súbor webových stránok v správe jednej povinnej osoby, pričom webové sídlo má pridelenú najmenej jednu doménu; webové sídlo je prezentačným komponentom a technologickým rozhraním informačného systému verejnej správy. Zákon o slobodnom prístupe k informáciám predpokladá všeobecnú povinnosť len pre mestá. Ak už obec webové sídlo má, musí potom spĺňať kritériá istej štruktúrovateľnosti a prehľadnosti.

Ak obec nemá webové sídlo povinne zverejňovaných informácií podľa zákona o slobodnom prístupe k informáciám, môžu takúto informáciu bezodplatne zverejniť v Obchodnom vestníku. Od roku 2011 ide o podmienku účinnosti takejto zmluvy. Návrh takejto zmluvy môže pritom registrovať aj druhá zmluvná strana. V prípade faktúr a objednávok je povinnosť zverejniť len v prípade, ak má obec webové sídlo.

Povinne zverejňované informácie v obecnej samospráve sú (mimo tých, ktoré majú svoj základ v zákone o obecnom zriadení, resp. v správnom poriadku):

a) informácie, ktoré sa týkajú spôsobu sprístupňovania informácií na žiadosť. Predovšetkým miesto, čas a akým spôsobom je možné získavať informácie, kde podať žiadosť;
b) miesto, lehota a spôsob podania opravného prostriedku a možnosti súdneho preskúmania rozhodnutia povinnej osoby;
c) informácie týkajúce sa činnosti obecného zastupiteľstva. Toto ustanovenie zákona je možné vnímať ako nešťastné z hľadiska legislatívnej techniky. Zákon totiž v § 5 len odkazuje na povinnosti, ktoré sa týkajú povinného zverejňovania informácií v Národnej rade Slovenskej republiky. Až v ods. 8 tohto ustanovenia sa dozvieme, že ide aj o povinnosť, ktorá sa týka činnosti obecných zastupiteľstiev. Teda obec má povinnosť zverejniť v tomto kontexte:
   - termíny schôdzí obecného zastupiteľstva,
   - zápisnice z verejných schôdzí,
   - texty predložených návrhov VZN,
   - texty schválených VZN,
   - údaje o dochádzke poslancov,
   - výpisy o hlasovaní poslancov po každej schôdzi.

V praktickom rozmere vyvoláva problém skutočnosť, že existuje celý okruh skutočností, ktoré sú síce predmetom rokovania, teda spadajú pod zápisnice z verejných schôdzí obecného zastupiteľstva alebo návrh programu, ale nie sú

explicitne definované ako povinnosť zverejňovať. Ako príklad je možné uviesť správu hlavného kontrolóra. Tá je súčasťou rokovania obecného zastupiteľstva, ale nie je explicitne uvedená ako povinnosť zverejňovať priamo pri kompetencii v § 18f zákona o obecnom zriadení. Z tohto dôvodu túto správu buď obce nezverejňujú vôbec, alebo je prístupná len v rámci možností infozákona na požiadanie. Zákon však hovorí o povinnosti zverejňovať informáciu tak, aby bola spôsobilá opakovaného dohľadania a sprístupnení pomocou zariadenia umožňujúceho hromadný prístup. Ako sme uvádzali skôr, nie je zrejme obhájiteľný formalistický prístup, ale je potrebné vykladať toto ustanovenie tak, aby bol naplnený materiálny účel. Tým je verejná kontrola orgánov samosprávy. Takáto interpretácia sa musí použiť pri každej jednej povinnosti na zverejňovanie informácií, či už vychádza z infozákona, alebo vychádza zo zákona o obecnom zriadení:

a) zmluvy, objednávky a faktúry spôsobom, ktorý je uvedený v infozákone tak, ako sme už spomínali predtým;
b) osobitnú kategóriu tvoria informácie, ktoré sa zverejňujú podľa zákona o majetku obcí, ako je uvedené predtým. Sem patrí zámer obce odpredať majetok podľa § 9a zákona č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších právnych predpisov.

Ako politicky kritickú je možno označiť tému zverejňovania majetkových priznaní verejných funkcionárov obecnej samosprávy. Problémom je relatívne „diskriminačná právna úprava ústavného zákona" o ochrane verejného záujmu. Ten v čl. 5 ustanovuje, že verejný funkcionár je povinný do 30 dní odo dňa, keď sa ujal výkonu verejnej funkcie, a počas jej výkonu vždy do 31. marca podať písomné oznámenie za predchádzajúci kalendárny rok, v ktorom uvedie:

a) či spĺňa podmienky nezlučiteľnosti výkonu funkcie verejného funkcionára s výkonom iných funkcií, zamestnaní alebo iných činností;
b) aké zamestnanie vykonáva v pracovnom pomere, obdobnom pracovnom vzťahu alebo štátnozamestnaneckom pomere a akú podnikateľskú činnosť vykonáva popri výkone funkcie verejného funkcionára;
c) aké má funkcie v štátnych orgánoch, v orgánoch územnej samosprávy, v orgánoch právnických osôb vykonávajúcich podnikateľskú činnosť a v orgánoch iných právnických osôb; taktiež uvedie, z ktorých uvádzaných funkcií má príjem, funkčné alebo iné požitky;
d) svoje príjmy dosiahnuté v uplynulom kalendárnom roku z výkonu funkcie verejného funkcionára a z výkonu iných funkcií, zamestnaní alebo činností, v ktorých vykonávaní verejný funkcionár pokračuje aj po ujatí sa výkonu funkcie verejného funkcionára;

e) svoje majetkové pomery a majetkové pomery manžela a neplnoletých detí, ktorí s ním žijú v domácnosti, vrátane osobných údajov v rozsahu titul, meno, priezvisko a adresa trvalého pobytu.

Kritický moment nastáva následne. Pokiaľ je pri verejných funkcionároch samosprávneho kraja, ale napríklad aj akademickej samosprávy, povinnosť komisie pre ochranu verejného záujmu, resp. ekvivalentného orgánu, napríklad akademického senátu zverejniť túto informáciu aktívne, pri obecnej samospráve len pasívne, teda na požiadanie verejnosti. Inak povedané predseda samosprávneho kraja musí podľa čl. 7 zákona o ochrane verejného záujmu strpieť zverejnenie údajov na internete a starosta obce nie. Prakticky sú známe prípady, že komisia pre ochranu verejného záujmu dokonca len prevzala zapečatenú obálku, ktorú otvorila len na podnet poslancov alebo verejnosti.

Problém takého postupu je v chápaní transparentnosti. Transparentnosť ako dôležitý verejný záujem, dokonca súčasť materiálneho jadra Ústavy Slovenskej republiky, má byť primárnou povinnosťou orgánov verejnej moci bez rozdielu. Ak chápeme v nejakej kvalite takýto záujem pri samosprávnych krajoch a aplikujeme ho spôsobom predpokladanej aktivity orgánov verejnej správy, rovnako by sme ho mali chápať aj v podobe obecnej samosprávy. O to viacej, že neexistuje merateľne preukázateľný rozdiel medzi potrebou verejnej kontroly na obecnej úrovni a na krajskej úrovni.

Mimo tohto rámca základných povinností, bez ohľadu na ich explicitnú alebo implicitnú prítomnosť v zákone alebo v iných právnych predpisoch, je tu celý rad možností na zvýšenie verejnej kontroly a participácie, ktoré zákon umožňuje, ale nedáva ako povinnosť. Ide o zjavne šedú zónu legislatívy na úseku samosprávy.

V roku 2020 je celkom pochopiteľná požiadavka verejnosti na plnú informatizáciu kontroly verejnej správy. Nejde však len o právo na kontrolu a informácie. Informatizácia obecnej samosprávy je súčasťou aj práva na dobrú správu. Ide o implicitné ustanovenie chápania verejnej správy ako služby. Občan – obyvateľ alebo akýkoľvek iný adresát verejnej správy musí mať v danom čase a mieste čo najjednoduchší spôsob informovania a komunikácie s orgánom verejnej správy. Na tejto myšlienke je založená aj politika elektronizácie verejnej správy. Od 1. novembra 2016 majú všetky orgány verejnej moci povinnosť vykonávať verejnú moc elektronicky, čo má okrem iného prispieť k minimalizácii fyzických návštev úradov a dostupnosti služieb 24/7, a tým aj k úspore času a financií adresátov správy.

Logickým predpokladom je existencia webovej stránky orgánu verejnej správy/moci. Na skúmanie transparentnosti webových stránok obcí bol realizovaný monitoring občianskym združením *Pro senium et Cultura.* Cieľom monitoringu bolo zistiť funkčnosť a efektívnosť zverejňovania informácií prostredníc-

tvom webových stránok obcí v rámci regiónu Žilinského samosprávneho kraja. Skoro 4 % obcí v rámci tohto regiónu nemá vôbec webové sídlo alebo využíva webovú stránku iného subjektu. Treba povedať, že takýto prístup z hľadiska zákonných a fundamentálnych požiadaviek zákona je relatívne v poriadku. Ako sme už uviedli, obce nemusia mať na rozdiel od miest vlastné webové sídlo. Neexistencia vlastného webového sídla má z pohľadu zákona o slobodnom prístupe k informáciám viacero rozmerov. Na jednej strane poskytuje istú formu komfortu z pohľadu obce a manažmentu, napríklad pri zverejňovaní faktúr a objednávok. Na druhej strane však zákon o slobodnom prístupe k informáciám pozná možnosť odkazu pri žiadosti na internetovú stránku, čo môže znížiť náklady obce v tejto oblasti.

V kontexte webovej stránky treba poukázať aj na náš záväzok v rámci medzinárodnej iniciatívy Partnerstvo pre otvorené vládnutie. Jednou z podmienok prijatia bolo vypracovanie dokumentu, tzv. akčného plánu, kde sa definovali jasné ciele v súvislosti s otvorenými dátami. Sociálny rozmer interakcie pomocou informačno-technických metód medzi občanom a verejnou správou pri splnení istých podmienok preukázal zvýšenie efektivity činnosti orgánov verejnej správy. V návrhu stratégie akčného plánu sprístupňovania a používania otvorených údajov verejnej správy sa uvádza niekoľko základných princípov:

a) sú verejné. Všetky dáta povinných osôb sú verejné, ak osobitný predpis neustanovuje inak. Verejná správa má prijať všeobecnú smernicu v prospech otvorenosti v tak širokom rozsahu, ako to umožňujú zákony, s ohľadom na ochranu osobných údajov, utajované skutočnosti a bezpečnosť alebo iné platné obmedzenia;
b) sú prístupné. *Open data* sú k dispozícii pre zobrazovanie, indexovanie, prehľadávanie a stiahnutie vcelku. Podmienku je potrebné chápať ako skutočnú (sociálnu) otvorenosť, t. j. nielenže „existuje právo" dataset získať, ale že je to aj prakticky umožnené bez technických obmedzení. Vždy má byť umožnené jednoduché získanie datasetu ako celku;
c) sú úplné. *Open data* sú prezentované tak, že od okamihu, ako boli zaznamenané, neboli preorganizované, adaptované, filtrované alebo inak pozmenené (okrem zmien, ktoré sú nutné na vytvorenie datasetu), s najvyššou možnou detailnosťou členenia tak, ako to umožňujú zákony a ďalšie požiadavky. Odvodené, zoskupené alebo spojené *open data* môžu byť zverejnené tiež, avšak musia obsahovať odkaz na primárne *open data*;
d) sú bez technologických obmedzení. Formáty majú byť strojovo spracovateľné, t. j. dáta sú primerane štruktúrované pre automatizované spracovanie. Tieto formáty sú verejne dostupné a nemajú exitovať žiadne obmedzenia na ich použitie;

e) sú nediskriminačné. Nesmú existovať žiadne obmedzenia na poskytovanie dát. Poskytovanie dát len určitej skupine nie je akceptovateľné, a to bez ohľadu na spôsob, ako sa skupina vyčleňuje. Napríklad podmienenie získania dát registráciou na webovom sídle je tiež diskrimináciou. Formáty alebo štruktúra dát nediskriminujú žiadnu osobu ani skupinu osôb, sú dostupné čo najširšiemu okruhu užívateľov a pre najširšiu škálu účelov, čo sa dosahuje aj tým, že tie isté dáta sú uverejňované vo viacerých formátoch. Dáta nemajú byť dostupné len prostredníctvom jedného typu softvéru, napríklad *Google Chrome.* V takom prípade je to hrubá forma diskriminácie a vynucovanie zaobstarania produktov konkrétnej firmy;
f) sú opakovane použiteľné. *Open data* sú k dispozícii s otvorenou licenciou, ktorá nekladie obmedzenia pre ich akékoľvek použitie. Licencia môže vyžadovať uvádzanie autora a prípadne, ak je to nutné, aj podmienku rovnakého šírenia. Zákaz používania dát na komerčné účely alebo zákaz vytvárania derivátov je neprípustný;
g) sú popísané. *Open data* sú úplne popísané tak, že používatelia majú dostatok informácií k pochopeniu ich silných a slabých stránok, analytických obmedzení, požiadaviek na bezpečnosť, ako aj na spôsob ich spracovania. To zahŕňa použitie rozsiahlych, jemne členených metadát alebo ontológií, dôkladné zdokumentovanie dátových prvkov, dátových slovníkov a ak je to potrebné, aj ďalší popis účelu a spôsobu zberu dát, napr. záujmovú skupinu a charakteristiku vzorky;
h) sú včasné. Dáta majú hodnotu, len ak sú aktuálne. Otvorené dáta musia byť k dispozícii tak rýchlo, ako je len možné s ohľadom na zachovanie hodnoty dát. Frekvencia uverejňovania a aktualizácie musí byť v súlade s potrebami užívateľov dát;
i) majú správcu. Existuje známe a dostupné kontaktné miesto alebo „dátový kurátor“ pre poskytovanie pomoci pri používaní dát, ktoré reaguje a rieši sťažnosti s ohľadom na dodržiavanie týchto požiadaviek na otvorenosť dát. Kontaktné miesto alebo „dátový kurátor“ má mať dostatočné právomoci na riešenie problémov a sťažností.

Už v spomínanom monitoringu občianskeho združenia sa skúmali tieto princípy, aby sa mohol urobiť záver o transparentnosti alebo netransparentnosti obecnej internetovej komunikácie. Samozrejme, ak by mala byť politika *open data* samozrejmosťou, muselo by sa hľadať aj ďalšie inovatívne riešenie. Napríklad by malo ísť o možnosť využívať rôzne mobilné aplikácie s cieľom uľahčiť život bežných občanov.

Z hľadiska skôr definovaných cieľov transparentnosti je potrebné povedať, že v politicko-sociálnej oblasti je najdôležitejšia dôvera obyvateľov a adresátov verejnej správy k jej samotnému výkonu. Inštitúcia, ktorá verejne produkuje množstvo dát, bude v očiach verejnosti vnímaná ako otvorená a transparentná. V súvislosti so samosprávami treba zdôrazniť, že *open data* sú východiskom pre koncepty *smart cities*. Ide o optimalizáciu vzťahu samosprávy k svojim obyvateľom s využitím inovačných technológií.

Podľa materiálu spomenutého občianskeho združenia je webová stránka prvým dotykom pre väčšinu adresátov súčasnej samosprávy konkrétnou obcou. Prakticky sa stáva, že veľké množstvo informácií dnes fyzické osoby získavajú cestou internetu a prehľadávačov. Preto aj otvorenosť, resp. netransparentnosť je založená na prvom dotyku s webovou stránkou obce.

Práve po tomto prvom načítaní (*default*) by mal občan dostať ľahkú orientáciu v kontaktoch na samosprávu (obecný úrad) podľa veľkosti aj oddelenia alebo jeden kontaktný údaj. Súčasťou tejto informácie by mala byť aj informácia o volených zástupcoch a ako uvádzame predtým, aj ich postavení a majetkových pomeroch. Na vysvetlenie treba uviesť, že obecný úrad je organizačnou štruktúrou, ktorá poskytuje priamo služby obyvateľstvu. Adresát samosprávy je prioritne konfrontovaný s problematikou komunálneho odpadu, územného plánu a stavebného poriadku, sociálnych služieb, resp. bytovej politiky obce. Preto ako prioritu na hodnotení stránky kladieme práve kontakt s obecným úradom. Volení zástupcovia sú z hľadiska ústavného a zákonného primárne pred organizačnou zložkou obce – obecným úradom[323], ale z hľadiska praktického menej podstatní. Zverejnenie majetkových priznaní na webovej stránke nie je povinnosť zo zákona. O tomto probléme sme už hovorili. Ale zákon ani nezakazuje takéto konanie, teda poslanci a starosta majú zo zákona umožnené zverejnenie svojich majetkových priznaní podľa ústavného zákona o ochrane verejného záujmu.

Druhou kategóriou, ktorá by mala byť prvým kontaktom s obcou prostredníctvom webovej stránky, je celý rozsah údajov:

a) ktoré sa dotýkajú majetku obce (verejné súťaže, verejné obstarávanie), a teda mali poskytnúť priestor pre verejnosť fyzickým a právnickým osobám sa zapojiť, a čo je dôležité, súťažiť;
b) na ktorých ako obyvateľ obce môže participovať, teda údaj o rokovaní obecného zastupiteľstva, komisií a rady, zvolanie zhromaždenia obyvateľov obce alebo konaní miestneho referenda;

[323] Treba si uvedomiť, že orgánom obce je podľa Ústavy Slovenskej republiky aj zákona o obecnom zriadení starosta a obecné zastupiteľstvo. Obecný úrad je len fakultatívna zložka obce. Na rozdiel od obecných komisií nemá ani postavenie orgánu obecného zastupiteľstva.

c) verejné výberové konania na pozície obecného úradu alebo v právnických osobách zriadených obcou.

Tento default je dôležitý najmä preto, lebo poskytuje užívateľovi webovej stránky informácie, ktoré by mal možnosť zužitkovať. Ak berieme transparentnosť ako súčasť práva na samosprávu ako jeden z pilierov materiálneho jadra Ústavy Slovenskej republiky, je vcelku logické, že nástroj, ktorým sa transportujú hromadným spôsobom informácie smerom k občanovi (adresátovi verejnej správy), by mal byť vytvorený s dosahom na materiálny cieľ transparentnosti. Preto súčasťou deafultu by okrem uvedenej participatívnej stránky princípu transparentnosti mala byť aj verejná kontrola, teda povinne zverejňované zmluvy, faktúry a objednávky. Je potrebné dať do pozornosti, že tieto údaje ani logické rozloženie stránky, tzv. defaultu nie je závislé od toho, či hovoríme o webovom sídle obce, alebo webovej stránke, ktorá má len informatívny charakter.

4 Námietka proti transparentnosti: zneužitie práva

Už v rímskom práve sme poznali zásadu *male enim nostro iure uti non debemus utitr* – právo sa nemá zneužívať. Najvyšší súd Českej republiky v rozhodnutí podľa spisovej značky 21 Cdo 992/99 hovorí: „*Za zneužitie výkonu práva sa považuje iba také konanie, ktorého cieľom je nie je dosiahnutie účelu predpokladaného právnou normou, ale ktoré je v rozpore s ustálenými dobrými mravmi.*“ V súkromnom práve je dlhoročná prax, ako aj dobre spracovaná teória, ktorá zabraňuje, aby formálna existencia právnej normy ako pravidla správania mohla byť zneužitá s jej legitímnym účelom. Ako klasický príklad je v rámci civilného práva uvádzaná úžera.

Verejné právo, ktoré disponuje kogentnosťou a prísnejšou právnou úpravou, nemá takúto právnu tradíciu. Samotný fakt zneužitia práva je vždy vecou jeho výkonu, ktorý môže zdanlivo vyzerať ako formálne v poriadku. Preto aj základná obrana voči takémuto zneužitiu je zvyčajne obsahom procesných právnych predpisov. V prípade slovenského právneho poriadku hovoríme najmä o Civilnom sporovom poriadku a už spomínanom Správnom súdnom poriadku.

Civilný sporový poriadok v čl. 5 deklaruje: „*Zjavné zneužitie práva nepožíva právnu ochranu. Súd môže v rozsahu ustanovenom v tomto zákone odmietnuť sankcionovať procesné úkony, ktoré celkom zjavne slúžia na zneužitie práva alebo na svojvoľné a bezúspešné uplatnenie alebo bránenie práva.*“

Správny súdny poriadok sa venuje tejto problematike hneď v niekoľkých ustanoveniach. V § 28 reglementuje, že „*správny súd môže výnimočne odmietnuť*

žalobu fyzickej a právnickej osoby, ktorá má zjavne šikanózny charakter alebo ktorá sleduje zneužitie práva, či jeho bezúspešné uplatňovanie. Správny súd môže tiež sankcionovať procesné úkony účastníkov konania, ktoré slúžia na zneužitie práva, najmä pokiaľ ide o prieťahy v konaní".

Pri zneužití práva ide zväčša o zákonom formálne dovolené konanie. Ak ho extrahujeme izolovane od ostatných okolností konkrétneho prípadu, môže sa javiť ako dovolené (Baricová, 2018, s. 216).

Ustanovenie § 28 je doplnením základnej zásady správneho súdneho konania obsiahnuté v § 5 ods. 12 Správneho súdneho poriadku. „*Správny súd výnimočne neposkytne ochranu právam alebo právom chránených záujmov fyzickej alebo právnickej osoby, ak nimi podaný návrh sleduje zjavné zneužitie práva.*" Ústavný súd Slovenskej republiky v sp. zn PL. ÚS 9/04 konštatuje: „*Ak ustanovenie zákona vytvára podmienky na jeho svojvoľnú a účelovú interpretáciu, a to s takou intenzitou, ktorá protirečí princípu právnej istoty ako jedinému z definičných znakov právneho štátu, je takéto ustanovenie v rozpore s čl. 1 ods. 1 prvou vetou Ústavy Slovenskej republiky.*"

V súčasnosti je v Slovenskej republike napriek spoločenskej objednávke nie celkom efektívne uzákonený zákaz zneužitia práva, čo sa týka verejného práva. Napriek tomu, že je ho možné implicitne vnímať už v čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky a explicitne v už citovanom správnom súdnom kódexe. Podstatou existencie právneho štátu je odstrániť formalizmus, ktorý by nakoniec mohol spôsobiť deštrukciu materiálneho právneho štátu. Teda v mene formálne priznaných práv zväčša procesného charakteru by sme mohli čeliť eliminácii legitímneho účelu právnej normy. Legitímny účel je však základný predpoklad *conditio sine qua non* platnosti práva (Košičiarová, 2012).

Explicitná prítomnosť zákazu zneužitia práva chýba predovšetkým v základnom procesnom predpise správneho práva, a tým je správny poriadok. Z hľadiska procesných právnych predpisov je ho možné v podstate zaznamenať len v zákone č. 563/2009 Z. z. o správe daní a o zmene a doplnení niektorých zákonov *in concreto* § 3 ods. 6, ktorý hovorí: „*Pri uplatňovaní osobitných predpisov pri správe daní sa berie do úvahy skutočný obsah právneho úkonu alebo inej skutočnosti rozhodujúcej pre zistenie, vyrubenie alebo vybratie dane. Na právny úkon, viacero právnych úkonov alebo iné skutočnosti uskutočnené bez riadneho podnikateľského dôvodu alebo iného dôvodu, ktorý odráža ekonomickú realitu a ktorých najmenej jedným z účelov je obchádzanie daňovej povinnosti alebo získanie takého daňového zvýhodnenia, na ktoré by inak nebol daňový subjekt oprávnený, sa pri správe daní neprihliada*."

V slovenskom správnom práve sa uvádza ako najčastejší spôsob zneužitia práva proces podľa zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné

prostredie v znení neskorších právnych predpisov a zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám v znení neskorších právnych predpisov (Wilfling, 2019 s. 13). Tento poznatok je preukázateľný aj z dôvodu celého radu rozhodnutí súdov v predmetnej otázke.

Skutočnosť, že zákaz zneužitia práva je možné implikovať len zo všeobecných princípov správneho práva alebo z jeho procesnej regulácie v Správnom súdnom poriadku, nie je dostačujúci. Zneužitie práva totiž deformuje inak dobrý cieľ právnej úpravy. Mimo našej témy spomenieme rovnako frekventovanú situáciu podania námietok v rámci územného a stavebného konania. Ide o právo účastníka (úkon) konania, na ktoré je formálne právo. V praxi sme však svedkami častého zneužitia, ktorého cieľom nie je uplatniť si reálne a merateľné práva, ktoré vyplývajú zo zákona alebo iných právnych, resp. technických noriem, ale len istá forma obštrukcie, ktorej cieľom je pozdržať povoľovacie konania.

Veľmi častá je situácia, keď sa v rámci zákona o slobodnom prístupe k informáciám zo strany žiadateľa v skutočnosti nehľadá účel zákona, a teda kontrola verejnej moci a transparentnosť alebo šikana konkrétneho orgánu verejnej moci, alebo dokonca istá forma odplaty. Podľa rozhodnutia Najvyššieho súdu SR sp. zn 3 Sži 4/2014 z 12. marca 2014: „*Zákon o slobode informácií neobsahuje vo svojich ustanoveniach legálnu definíciu zneužitia práva. Zákaz zneužitia práva je však jedným z ústavných princípov právneho štátu, ktoré ústava implicitne obsahuje v čl. 1 ods. 1. Ústavné princípy predstavujú hodnotovú časť formálnej aplikácie práva aj v prípadoch, keď sa o tom zákon osobitne nezmieňuje. Cieľom testu zneužitia práva je preskúmať, či formálnou aplikáciou práva nedochádza k narušeniu ústavného pozadia právnej regulácie.*“

V inom rozhodnutí najvyššieho súdu, ktoré spomína aj Wilfling v už citovanej štúdii, sa súd snažil konkretizovať tento patologický jav v rámci slovenského verejného práva. Kumulatívne požiadavky na aplikáciu zákona vyžadujú od štátnych orgánov konanie nielen v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon, ale súčasne pri zachovaní ústavných princípov. Zneužite práva v oblasti práva na informácie je v zásade individuálnou situáciou, keď v rámci správnej úvahy a v rámci úvahy súdu existuje dostatočný počet indícií, že cieľom žiadosti o informácie nie je reálny záujem získať informáciu. Je potrebné odlišovať tento reálny záujem, ktorý súvisí s vážnosťou prejavu vôle žiadateľa. Existencia tohto reálneho záujmu, ktorý súvisí s vážnosťou prejavenej vôle žiadateľa, je nevyhnutné odlišovať od formalizovaného právneho záujmu na poskytnutí informácie, ktorý žiadateľ nemusí preukázať. To, že sa informácie preukazujú bez právneho dôvodu alebo záujmu, ešte neznamená, že je daná vážnosť vôle žiadateľa získať informácie.

Vychádzajúc z predmetnej štúdie, ako aj empirickej praxe, najčastejšie prípady zneužitia práva sú:

a) podanie žiadosti o sprístupnenie informácie, ktorá je zjavne nezmyselná, napríklad vo forme zjavne expresívneho textu, urážlivého textu alebo vo forme žartu;
b) zahlcovanie žiadosťami o informácie alebo objem požadovaných informácií, pričom jednou z foriem je aj úmyselné podávanie rovnakých žiadostí.

Už citované rozhodnutie najvyššieho súdu interpretuje tieto prípady zahlcovania. „*To, že sa informácie poskytujú bez preukázania právneho dôvodu alebo záujmu, ešte neznamená, že je daná vážnosť vôle žiadateľa získať informácie. Indície, ktoré naznačujú pochybnosti o vážnosti prejavenej vôle žiadateľa sú nasledovné: Typickým znakom zneužitia práva na informácie je skutočnosť, že žiadateľ o poskytnutie informácie žiada ‚všetko', pričom v žiadosti ustupuje kvalita informácie nad rozsahom. Zneužívaná je skutočnosť, že výkon práva na informácie nepodlieha poplatkovej povinnosti. Skutočnosť, že informácie nepodliehajú poplatkovej povinnosti však znamená, že právo musí byť vykonávané primeraným spôsobom. Ďalším typickým znakom je, že sú žiadané prevádzkové informácie organizácie, ktoré vyžadujú aktívnu činnosť organizácie pri ich vyhľadávaní a ktoré v zásade nemajú priamu súvislosť s vymedzeným úsekom štátnej správy, na ktorom povinná osoba pôsobí. Žiadané sú informácie, ktorých vyhľadanie a poskytnutie dokáže zahltiť a nadmerne zamestnať orgán verejnej správy práve činnosťou, ktorá je u zamestnancov spôsobilá vyvolať pocit, že nejde o racionálnu činnosť, ale napriek tomu ju musia splniť. Najvyšší súd konštatuje, že súdy v rámci svojej činnosti okrem poznania dikcie zákona musia byť spôsobilé vyhodnotiť aj situácie, či nejde o zneužite práva. Ide o diskrečnú právomoc súdov.*"[324]

Predchodcom tohto rozhodnutia bolo rozhodnutie Krajského súdu v Žiline sp. zn. 21 S/75/2013, v ktorom je okrem iného uvedené, že „*žiadosť žalobcu o poskytnutie – sprístupnenie informácií v rozsahu 58 bodov, ktoré sú v žiadosti špecifikované vzhľadom na rozsah žiadosti, aj keď zákon o slobode informácií nevylučuje, že žiadateľ môže podať neobmedzené množstvo informácií, je potrebné vyhodnocovať v kontexte s účelom a zmyslom zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám, ale tiež aj v kontexte s čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a posudzovať ho tiež v kontexte s inými právnymi predpismi. Neposkytnutie alebo nesprístupnenie informácií v počte 58 vo vzťahu k žalobcovi v danom prípade bolo potrebné za účelom zabezpečenia i iného legitímneho cieľa, aby bol zabezpečený výkon kompetencií povinnej osoby Okresného súdu Martin, t. j. podľa názoru súdu tu vzhľadom na rozsah a štruktúru požadovaných*

[324] Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3 Sži 4/2014 z 19. mája 2015 bol vôbec jedným z prvých relevantných rozhodnutí, ktoré sa týkali témy zneužitia práva v oblasti transparentnosti a práva na informácie.

informácií nebol primeraný vzťah proporcionality medzi rozsahom žiadaných informácií a legitímnym cieľom, ktorý musí byť obsiahnutý v zákone o slobodnom prístupe k informáciám."[325]

V predmetnej štúdii sa uvádza aj ďalší rozmer zneužitia práva, a to je požiadavka princípu právneho štátu na objektivizáciu vyhodnotenia záveru, že ide o zneužite práva, v našom prípade tzv. *filibustering.* Jedným znakom je schopnosť týchto žiadostí znefunkčniť primárnu úlohu orgánu verejnej moci.

Proti sebe tak stoja dva záujmy. Na jednej strane nepopierateľné právo na informácie a povinnosť transparentnosti orgánu verejnej moci a na druhej strane požiadavka na riadny chod orgánov verejnej moci a správy. Odhliadnuc od samotnej skutočnosti, že *filibustering* nie je legitímny účel, zákon o slobodnom prístupe k informáciám, ani aplikácia princípu transparentnosti, nie je možné právo vykonať spôsobom, ktorým sa zároveň deformuje alebo úplne eliminuje iné právo, resp. povinnosť iných osôb. V našom prípade hovoríme o práve na informácie, práve občanov/obyvateľov na dobrú verejnú správu a iné práva, ktoré majú z titulu právnych predpisov správneho práva. *Argumentum ad absurdum*, ak hovoríme o zahlcovaní obce infožiadosťami do takej miery, že by v kritickej alebo mimoriadnej situácii nemohla realizovať svoje povinnosti voči občanom.

Pre ucelený výklad pojmu zneužitia práva vo veci kontroly verejnej moci a transparentnosti si dovolíme odcitovať rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3 Sžo 197/2015: „*Zo znenia Zákona o informáciách nemožno vyvodzovať, že informáciou by malo byť spracovanie údajov zo stoviek spisov podľa požiadaviek, resp. pokynov toho, kto žiada o poskytnutie informácie, taktiež z neho nevyplýva povinnosť, ktorá by povinnému subjektu ukladala získavať, zhromažďovať, vyhodnocovať, vyhľadávať alebo dokonca upravovať, či spracovať materiály žiadané žalobcom ako žiadateľom o informáciu, ak sa v ich originálnej podobe v ich dokumentácii nenachádzajú. Zo Zákona o informáciách taktiež nevyplýva, že by povinné osoby museli vykonávať na žiadosť oprávnených osôb také úkony, ktoré nesmerujú k výkonu ich právomoci. Oprávnené osoby môžu požadovať len informácie o takých im neznámych skutočnostiach, ktoré má povinná osoba k dispozícii a ktoré je povinná na žiadosť poskytnúť, majúc za to, že rozširujúci výklad, podľa ktorého by povinná osoba musela spracovávať údaje do inej formy, ako je tá, v ktorej sa nachádzajú v jej informačnom systéme alebo poskytnúť oprávnenej osobe kompletné podklady, ktoré má k dispozícii, by sa žiadosť o poskytnutie informácie v skutočnosti zmenila na pokyn nadriadeného, čo nebolo a nie je účelom Zákona o informáciách, keďže žiadosť o poskytnutie informácie má za cieľ sprí-*

[325] Zdroj rozsudku je citovaná štúdia WILFLING, P. *Zákaz zneužitia práva pri aplikácii zákona o EIA a zákona o slobodnom prístupe k informáciám.*

stupniť verejnosti neznáme údaje vo veciach verejných bez toho, aby sa žiadosť stala pokynom na výkon určitých činností alebo postupu povinnej osoby. Žiadosť o sprístupnenie informácií podľa Zákona o slobode informácií má slúžiť iba ako nástroj spoločenskej kontroly a nie ako prostriedok na zneužitie práva. Sprístupňovanie súdnych rozhodnutí náleží jednotlivým súdom v zmysle zákona č. 757/2004 Z. z. po vykonaní opatrení na ochranu práv a právom chránených záujmov. V prípade, ak by žalovaný mal vyhovieť žiadosti žalobcu, musel by podľa vlastného vyjadrenia vytvárať informácie, ktoré by získal spracovaním tisícok spisov, jednalo by sa o nezanedbateľné sumarizovanie (vyhľadávanie, kopírovanie a anonymizovanie) tisícok rozhodnutí na základe pokynu žalobcu, čo by viedlo k mareniu činnosti príslušného organizačného útvaru. Taktiež možno konštatovať, že vyčlenením rozhodnutí, v ktorých ako účastník konania vystupuje mesto Košice z existujúcej databázy, došlo by k spracovaniu a vyčleneniu nového súboru, a teda k vzniku novej informácie, ktorou momentálne súd bez ďalších úkonov (spracovania) nedisponuje. V zmysle právnych názorov vyplývajúcich z ustálenej súdnej praxe a zo Zákona o slobodnom prístupe k informáciám nevyplýva povinnosť, ktorá by povinnému subjektu ukladala povinnosť získavať, vyžadovať, zhromažďovať, vyhľadávať alebo dokonca spracovávať – upravovať materiály požadované žalobcom ako žiadateľom o informáciu, ak sa v ich originálnej podobe v jeho dokumentácii nenachádza a ani to, aby povinné osoby museli vykonávať na žiadosť oprávnených osôb také úkony, ktoré nesmerujú k výkonu ich právomoci. Je zrejmé, že pred poskytnutím informácií požadovaných žalobcom, by bolo povinnosťou žalovaného v záujme dodržiavania Zákona o ochrane osobných údajov vykonať anonymizáciu všetkých rozhodnutí, t. j. spracovať, upraviť údaje, ktoré má k dispozícii.

Aj v tejto veci sa už vyslovil Ústavný súd, keď judikoval, že účelom základného práva na prijímanie informácií podľa čl. 26 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len ‚Ústavy SR‘) a čl. 10 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (a zároveň účelom Zákona o slobode informácií) nie je právo dostávať informácie podľa predstáv a očakávaní žiadateľa (II. ÚS 184/03), ale zabezpečiť poskytovanie informácií verejnosti ‚primeraným spôsobom‘ tak, aby nedochádzalo k paralyzovaniu činnosti orgánov verejnej moci ako povinných osôb, ktorých účel činnosti ustanovujú samostatné zákony (III. ÚS 96/2010-14). Potom je nevyhnuté stotožniť sa s právnym názorom žalovaného, že žiadosť o poskytnutie informácie obsahovala požiadavku, ktorá si vyžaduje zber a spracovanie žalobcom požadovaných informácií (pozri napr. rozsudok NS SR sp. zn. 2Sžo/190/2008 zo dňa 27. 5. 2009) a následne vytváranie novej kvantitatívnej informácie v zmysle požiadaviek žiadateľa. Je zrejmé, že žalobcom žiadanú informáciu nemala povinná osoba k dispozícii, keďže ju nemala k dispozícii v zákonom požadovanej (anonymizovanej) forme, a ktorú možno bez ďalšej úpravy sprístupniť. Jej vytváranie, resp. spracúvanie

by si vyžiadalo vykonanie úkonov, ktoré nesmerujú k výkonu právomoci povinnej osoby, pričom následne by sa žiadosť stala pokynom na výkon určitých činností alebo postupu povinnej osoby.“

Námietka proti transparentnosti vrátane práva na slobodný prístup k informáciám z dôvodu zneužívania práva je namieste. Avšak len v tej rovine, aby sa zákonodarca zaoberal legislatívnou úpravou, ktorá do budúcnosti znemožní zneužitie práva. Hlavne ako vyplýva z citovanej judikatúry v prípade zahlcovania, tzv. *filibustering*.

Nástroj, akým sa verejná správa a špeciálna samospráva môže vyrovnať z jednej strany s požiadavkou na transparentnosť a otvorenú spoločnosť a z druhej strany riadne zabezpečenie chodu orgánu verejnej moci, je predovšetkým vyhodnotenie proporcionality záujmu a identifikácia legitímneho účelu v žiadosti o sprístupnenie informácie.

Aj v nami citovanej štúdii sa však otvára otázka potreby legislatívnych zmien. V právno-aplikačnej praxi je veľmi ťažké predstaviť si kvalifikovaný proces, napr. testu proporcionality alebo testu zneužitia práva, ako to predpokladá Ústava Slovenskej republiky a viaceré doktrinálne zdroje. Ponechať súčasný stav právnej úpravy vystavuje obecnú samosprávu viacerým rizikám:

a) Vytvoriť priestor pre netransparentné konanie, „zatvoriť“ činnosť obecnej samosprávy verejnosti a využiť na to rôzne právne kľučky, ako aj argument *filibusteringu*. Samozrejme, politika zatvorených dverí zvyšuje v nebývalej miere atraktivitu prostredia z hľadiska korupčného a klientelistického správania, čo je v demokratickej spoločnosti neprijateľné.
b) Zahltiť obecný úrad žiadosťami a prebyrokratizovať ho tým spôsobom, že starosta bude nútený vytvárať samostatné oddelenia pre riešenie slobodného prístupu k informáciám, čo spôsobí navýšenie nákladov, ktoré nebudú efektívne vynaložené, a zrejme aj paralyzáciu iných úloh a povinností, ktoré obec má. Právo na informácie totiž zodpovedá povinnosti obce. Inak povedané za podmienok a vo formách predpokladaných zákonom ide o povinnosť obce.

Ideálne by bolo ukotvenie zákazu zneužitia práva a povinnosti proporcionality priamo do zákona o slobodnom prístupe k informáciám. Explicitne stanovené podmienky, za ktorých je možné urobiť záver o zneužití práva, je možné riešenie súčasného stavu. Dôležitá je čo najvyššia miera objektivizácie takéhoto inštitútu, a to spôsobom jeho kompatibility nielen so slovenskou judikatúrou, ale aj s ustálenou európskou judikatúrou.[326]

[326] Do pozornosti dávame rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes vs. Austria z 28. novembra 2013.

Určite však nie je možné urobiť záver, že len samotná možnosť zneužitia práva by sa dala v súčasnej legislatíve interpretovať ako dôvod na reštrikciu s ohľadom na transparentnosť.

Záver

Problematika transparentnosti všeobecne a osobitne v prípade územnej a *in conreto* obecnej samosprávy, je rozsiahla téma, ktorá sa dá skúmať v rôznych schémach a oblastiach. Ide jednoznačne o interdisciplinárnu problematiku, ktorej sa však v rámci právnej vedy stále venuje relatívne málo pozornosti. V rámci Slovenskej republiky je skôr predmetom činnosti a záujmu občianskeho sektora. Výnimkou sú len procesy v rámci verejného obstarávania.

Akákoľvek snaha o analýzu tejto problematiky inými vednými disciplínami musí rešpektovať skutočnosť, že ide o pojem a inštitút, ktorý prechádza od možnosti k naplneniu len vo formách a rámcoch právnych predpisov ústavného a správneho práva. Aplikácia princípu transparentnosti musí vždy vychádzať ako *conditio sine qua non* z požiadavky právneho štátu a formálnej a materiálnej ústavnej konformity. V opačnom prípade by bol vážne deformovaný jej legálny rámec a ukotvenie, z inak dobrého cieľa by sa stal nástroj tyranie a svojvôle.

Objektivizovateľnosť v rámci skutkového rozmeru témy transparentnosti je rovnako podmienka, ktorá vychádza z požiadavky právneho štátu a ústavnosti.

Limitovaný týmito hranicami sme sa pokúsili definovať pojem verejný záujem a transparentnosť a systematizovať túto problematiku v rámci jej rôznych rozmerov. V súlade s modernými závermi právnej doktríny chápem transparentnosť jednak ako formu participácie a naplnenia čl. 2 Ústavy Slovenskej republiky, teda materiálneho rozmeru právneho štátu a jednak ako „zárodok" potenciality štvrtej moci v štáte, a tou je moc kontrolná. Súčasný názor, ktorý sa opiera o klasické trojdelenie moci a vrchnostenský model verejnej správy, sa zdá ako prekonaný.

Nadväzujúc na toto odvážne tvrdenie, sme odprezentovali aj konzultatívnu metódu činnosti verejnej správy, ktorá by mala (má potencialitu) nahradiť parciálne metódu presvedčovania. Základný predpoklad pre tento záver je, že občan má byť partnerom verejnej správy, a to nielen pri volebnom akte, ale aj počas volebného obdobia. Preto sa nemá jeho postavenie chápať ako adresáta presvedčovania, ale partnera na konzultácie.

Vychádzajúc z tohto teoretického východiska, ktoré sme odôvodnili aj princípmi a zásadami, na ktorých je postavená Ústava Slovenskej republiky, sme sa sústredili na možnosti zákona o obecnom zriadení, ktoré ponúkajú čo najširší

priestor pre účasť jednotlivca na správe vecí verejných, aj keď v dnešnej právno-aplikačnej praxi nie sú veľmi populárne.

V súlade s už uvedenou koncepciou transparentnosti sme sa venovali aj verejnej kontrole, teda aplikácii práva na informácie v jeho rôznorodej podobe. Opätovne vychádzajúc z partnerského chápania verejnej správy nie je možné obmedziť požiadavku kontroly, a teda transparentnosti len na jej pasívnu formu, teda esenciálne minimum zákona.

Preto ponúkame na odbornú diskusiu aktívny prístup obcí a miest smerom k občanom, využívajúc celú plejádu technologických možností, ktoré sú už dnes súčasťou tzv. *smart cities* a *open data acces*.

Z právneho pohľadu sme na základe judikatúry a súčasného stavu relevantnej doktríny logicky začlenili obidve formy transparentnosti do materiálneho jadra Ústavy Slovenskej republiky. V tomto prípade sa vopred ohradzujeme voči námietke špekulatívnosti, keďže prítomnosť požiadavky transparentnosti je v Ústave Slovenskej republiky prítomná nielen implicitne, ale aj explicitne ako právo na samosprávu alebo informácie.

Z tohto analytického postupu potom vyplýva záver, že obce (ako aj iné orgány verejnej správy a moci) musia chápať transparentnosť ako dôležitý verejný záujem a využiť všetky zákonmi ponúkané možnosti na jej zvýšenie a väčšie otvorenie verejnej správy kontrole verejnosti. Súčasťou tohto procesu, ak má byť reálny a efektívny, je aj ponuka existujúcich právnych možnosti na zvýšenie účasti verejnosti, aj keď sú dnes využívané len okrajovo a mnohé obce, bohužiaľ, nerešpektujú ani fundamentálne povinnosti zákona.

V konečnom dôsledku nie je možné ignorovať aj skutočnosť, že každá kladná myšlienka, najmä ak je pretavená v podobe právneho predpisu, je zneužiteľná. Preto sme v závere svojej štúdie osobitnú pozornosť venovali možnému zneužitiu práva predovšetkým v oblasti slobodného prístupu k informáciám. Opätovne ide o oblasť, ktorá je málo, povedali by sme až okrajovo, upravená v legislatíve. Implicitne zákaz zneužitia práva môžeme chápať ako súčasť princípu právneho štátu, čo aj zdôvodňujeme v texte. Explicitne je, žiaľ, súčasťou len Správneho súdneho poriadku a zákona o správe daní a poplatkov. Preto, pokiaľ sme v predchádzajúcich častiach dospeli ku kritickému záveru nedostatočného využitia možností existujúcich právnych predpisov, v tomto prípade sme presvedčení o potrebe explicitne a precízne začleniť zákaz zneužitia práva aj do väčšiny osobitných právnych predpisov správneho práva, predovšetkým do zákona o slobodnom prístupe k informáciám, zákona o EIA a rovnako aj zákona o obecnom zriadení a iných predpisov organizačného charakteru. Táto požiadavka v kontexte správneho konania a správneho poriadku vyznie vcelku prirodzene.

Zoznam bibliografických odkazov

BARICOVÁ, J. *Správny súdny poriadok: komentár.* Praha: C. H. Beck, 2018. ISBN 978-807-4006-784.

DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax.* 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019. ISBN 978-80-89603-74-9.

FINNIS, J. *Prirodzený zákon a prirodzené práva.* Preložil Matúš SITÁR. Krásno nad Kysucou: Absynt, 2019. Exempla iuris. ISBN 978-80-89916-78-8.

HENDRYCH, D. *Správní právo: obecná část.* 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-807-4000-492.

JÚDA, V. *Teória práva.* 1. vyd. Banská Bystrica: Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela, 2011. ISBN 978-80-557-0158-5.

KOŠIČIAROVÁ, S. *Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy.* 1. vyd. Bratislava: Iura Edition, 2012. ISBN 978-80-8078-519-2.

KRÁLIK, J. Kontrolná moc – systémový prvok verejnej moci vo verejnej správe. In: *Štát a právo*. 2014, č. 1, s. 84 – 85.

MACHAJOVÁ, J. *Všeobecné správne právo.* 5. aktualizované vyd. Bratislava: Paneurópska vysoká škola, 2010. ISBN 978-808-9447-275.

SCRUTON, R. *Západ a ti druzí: globalizace a teroristická hrozba.* 2. vydání. Brno: Barrister & Principal, 2016. ISBN 978-80-7485-101-8.

VEČEŘA, M. *Teorie práva.* 3. vyd. Bratislava: Eurokódex, 2009. ISBN 978-80-8944-704-6.

VRABKO, M. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť.* 2. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2018. ISBN 978-80-89603-68-8.

WILFLING, P. Zákaz zneužitia práva pri aplikácii zákona o EIA a zákona o slobodnom prístupe k informáciám. In: *Výkon štátnej správy starostlivosti o životné prostredie – vybrané otázky.* 1. vyd. Banská Bystrica: VIA IURIS, 2019. ISBN 978-80-89805-04-4.

INFORMATIZÁCIA VEREJNEJ SPRÁVY V KONTEXTE UKLADANIA A SPRÁVY MIESTNYCH DANÍ A MIESTNYCH POPLATKOV[327]

INTRODUCTION OF INFORMATION TECHNOLOGIES INTO PUBLIC ADMINISTRATION IN CONTEXT OF IMPOSING AND ADMINISTERING LOCAL TAXES AND LOCAL FEES

Tatiana Kubincová,[328] Katarína Liptáková[329]

Abstrakt
Vývoj informačných a komunikačných technológií dynamicky napreduje. Rozvoj informatizácie zasahuje do všetkých oblastí života spoločnosti vrátane verejnej správy. Historickým vývojom informatizácie verejnej správy za posledných 30 rokov v kontexte právnej úpravy a strategických dokumentov sa zaoberá prvá kapitola. Informatizácia verejnej správy má veľa rozmerov. O jej súčasnom stave na Slovensku hovoríme v druhej kapitole. Informatizácia verejnej správy sa zároveň dotkla všetkých oblastí verejnej správy. Jednou z nich je aj oblasť ukladania a správy miestnych daní a miestnych poplatkov. V tretej kapitole sa zameriame na posúdenie vplyvu informačných technológií v súlade s informatizáciou verejnej správy na normotvorbu miestnych samospráv na Slovensku v oblasti miestnych daní a poplatkov. Informatizáciu verejnej správy nie je možné dosiahnuť bez adekvátnych zmien právnej úpravy. Diskusiu o opodstatnenosti miestnych daní

[327] Príspevok je jedným z výstupov projektu VEGA 1/0151/18 pod názvom Kauzalita výberu miestnych daní a výdavkov na výkon samosprávnych funkcií v ekonomicky rozvinutých a zaostávajúcich územiach v kontexte Industry 4.0, ktorý je realizovaný v rokoch 2018 – 2021 na Univerzite Mateja Bela v Banskej Bystrici a je finančne podporený Vedeckou a grantovou agentúrou Ministerstva školstva Slovenskej republiky.

[328] JUDr. Tatiana Kubincová, PhD. je odbornou asistentkou na Katedre finančného a správneho práva Právnickej fakulty UMB v Banskej Bystrici a súčasne pôsobí ako advokátka.

[329] Doc. Ing. Katarína Liptáková, PhD. pôsobí ako docentka na Katedra politológie Fakulty politických vied a medzinárodných vzťahov UMB v Banskej Bystrici.

v našich podmienkach ako predpoklad legislatívnych zmien v oblasti ukladania a správy miestnych daní a poplatkov v kontexte informatizácie verejnej správy rozvíja posledná kapitola.

Kľúčové slová
Verejná správa. Informatizácia verejnej správy. Miestne dane a poplatky. Ukladanie a správa miestnych daní a poplatkov.

Abstract
The development of information and communication technologies is advancing dynamically. It affects all areas of society, including public administration. The first chapter deals with the historical development of introduction of information technologies into public administration over the last 30 years in the context of legislation and strategic documents. This process has many dimensions. We discuss its current state in Slovakia in the second part. At the same time, the introduction of information technologies into public administration affected all areas of public administration. One of them is the area of imposing and administering local taxes and local fees. In the third part we will focus on assessing the impact of information technology on creation of legal norms of local governments in Slovakia in the field of local taxes and fees. The introduction of information technologies into public administration cannot be achieved without adequate changes in legislation. The last chapter develops the discussion about the importance of local taxes in our conditions as a precondition for legislative changes in the area of imposing and administering local taxes and fees in this context.

Key words
Public administration. Introduction of information technologies into public administration. Local taxes and fees. Imposing and administering of local taxes and local fees.

Úvod

Informatizácia verejnej správy je cestou k modernému a optimálnemu fungovaniu verejnej správy, ktoré zjednoduší a urýchli služby občanom a podnikateľom. Občan i podnikateľ môžu vybaviť úradné záležitosti na jednom mieste, prípadne priamo z domu, kancelárie, prostredníctvom svojho počítača, znižuje sa im neproduktívny čas strávený vybavovaním úradných záležitostí. Tento proces je

výrazným prínosom aj pre štátnu správu i samosprávu, minimalizuje chybovosť, eliminuje viacnásobnú realizáciu rovnakých úkonov. Verejná správa je zavádzaním informačných technológií efektívnejšia, transparentnejšia, bez zbytočného papierovania cez postupný prechod k plne elektronickej forme spracovania dokumentov a komunikácie. Prirodzene sa tým znižujú náklady na jej výkon a možnosť korupcie. Problematika informatizácie spoločnosti je v súčasnosti veľmi aktuálnou témou, ktorá sa rieši na pôde Európskej únie i v rámci Slovenskej republiky. Tento stav je zapríčinený neustále napredujúcim rozvojom informačno-komunikačných technológií, ktoré sú postupne zavádzané do všetkých oblastí spoločenského života. Je preto zrejmé, že proces informatizácie verejnej správy je komplexný problém, ktorý ďaleko presahuje pôsobnosť jednotlivých rezortov.

1 Informatizácia verejnej správy v období posledných 30 rokov v kontexte právnej úpravy a strategických dokumentov

V roku 1992 vláda Slovenskej republiky schválila Národný program informatizácie[330], na základe ktorého sa malo pristúpiť k cieľavedomému a koordinovanému postupu v modernizácii existujúcich a vo vývoji nových informačných systémov štátnej správy a samosprávy. Táto stratégia informatizácie spoločnosti však podľa niektorých názorov ostala len na papieri.[331] Na druhej strane treba uviesť, že už v tomto období dochádzalo k prijímaniu prvých zákonov vychádzajúcich zo snahy o koordináciu informačných systémov verejnej správy.

Keďže neexistovala komplexná právna úprava štátneho informačného systému a informačné systémy hradené z prostriedkov štátneho rozpočtu sa vytvárali nekoordinovane a živelne,[332] v roku 1995 bol prijatý zákon č. 261/1995 Z. z. o štátnom informačnom systéme (ďalej len „zákon o ŠIS“), ktorý upravoval podmienky na utváranie a prevádzkovanie štátneho informačného systému, ako aj práva a povinnosti orgánov pôsobiacich v oblasti štátneho informačného systému. Štátnym informačným systémom sa podľa zákona o ŠIS rozumela sústava informácií a informačných činností, ktoré slúžili na plnenie úloh štátu. Informácie a informačné činnosti tvorili súčasť štátneho informačného systému, ak sa na ne použili prostriedky zo štátneho rozpočtu Slovenskej republiky. Infor-

330 Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 506 z 3. júna 1992.

331 K uvedenému bližšie: https://www.etrend.sk/ekonomika/tazky-porod-narodnej-strategie-informatizacie.html (marec 2020).

332 K uvedenému bližšie dôvodová správa k návrhu zákona č. 261/1995 Z. z. o štátnom informačnom systéme.

mácie a informačné činnosti zabezpečovali orgány pôsobiace v oblasti štátneho informačného systému. Prevádzkovateľmi štátneho informačného systému boli ústredné štátne orgány, miestne orgány štátnej správy a obce, ktoré zodpovedali za vykonávanie informačných činností v rozsahu vymedzenej pôsobnosti. Tento zákon pretrval bezo zmien až do roku 2006.

V tejto súvislosti je nutné podotknúť, že v čase prijímania zákona o ŠIS už existoval zákon dotýkajúci sa úpravy informačných systémov, a to zákon č. 256/1992 Zb. o ochrane osobných údajov v informačných systémoch, ktorý sa dotýkal ochrany osobných údajov a obsahoval najmä povinnosti súvisiace s ochranou informácií pri prevádzkovaní informačného systému, ktorý nakladá s osobnými údajmi, a zodpovednosť prevádzkovateľa informačného systému a ďalších fyzických a právnických osôb, ktoré sa zúčastňujú na vykonávaní činností súvisiacich s prevádzkovaním takého informačného systému. V roku 1998 bol zákon o ochrane osobných údajov z roku 1992 zrušený a nahradený zákonom č. 52/1998 Z .z. o ochrane osobných údajov v informačných systémoch, ktorý bol zrušený a nahradený zákonom č. 428/2002 Z. z. o ochrane osobných údajov. Ani tento zákon však už v súčasnosti nie je v platnosti.

Z pohľadu komunikačných technológií bol nesporne dôležitý aj zákon č. 110/1964 Zb. o telekomunikáciách, ktorý bol prijatý oveľa skôr a dotýkal sa úpravy telekomunikačných zariadení, ktorými sa po novelizácii v roku 1992 rozumeli zariadenia na vysielanie, prenos a príjem informácií akéhokoľvek druhu po vedení, rádiovými, optickými a inými prostriedkami využívajúcimi elektromagnetické vlny. Tento zákon bol v roku 2000 zrušený a nahradený zákonom č. 195/2000 Z. z. o telekomunikáciách, ktorý bol v platnosti len do roku 2003.

V Programovom vyhlásení vlády Slovenskej republiky z roku 1998 sa vláda zaviazala pripraviť dlhodobý program podpory informatizácie spoločnosti s použitím najnovších informačných a komunikačných technológií a vytýčiť v ňom strategické ciele a záujmy štátu. Vláda sa zároveň zaviazala priblížiť výkon štátnej správy k občanovi, pričom tok informácií v štátnej správe vláda plánovala vyriešiť dobudovaním vládnej dátovej siete GOVNET, ktorá umožňovala poskytovanie informácií vo všetkých oblastiach a na všetkých úrovniach štátnej správy.

Dňa 17. mája 2000 bol prijatý významný predpis dotýkajúci sa procesu informatizácie spoločnosti, a to zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám (ďalej len „zákon o slobodnom prístupe k informáciám"), ktorý je s určitými obmenami v platnosti dodnes. Predmetom úpravy tohto zákona sú podmienky, postup a rozsah slobodného prístupu k informáciám. Zákon o slobodnom prístupe k informáciám zrušil zákon č. 171/1998 Z. z. o prístupe k informáciám o životnom prostredí. V dôvodovej správe k návrhu zákona o slobodnom prístupe k informáciám sa uvádza, že zákon č. 171/1998 Z. z. o prístupe

k informáciám o životnom prostredí nezaručoval tú kvalitu prístupu k informáciám, akú vyžaduje Ústava Slovenskej republiky vo svojom čl. 45 a akú si vyžaduje realita v modernej demokratickej spoločnosti. V dôvodovej správe k predmetnému zákonu sa zároveň uvádzalo, že: „*V dobe, ktorá sa často nazýva informačným vekom, je naplnenie ústavného práva na informácie, ktoré majú k dispozícii štátne orgány, orgány územnej samosprávy a ďalšie právne subjekty, ktoré na základe zákona rozhodujú o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb a hospodária s verejnými prostriedkami alebo nakladajú s majetkom štátu kľúčovým prvkom vzťahu medzi štátom a občanom a pri boji s korupciou. Zákony upravujúce naplnenie práva verejnosti na informácie a povinnosti štátu tieto informácie sprístupňovať, často nazývané zákonom o slobode informácií, sa postupne stávajú súčasťou zákonodarstva všetkých vyspelých krajín*."

V roku 2001 bol vládou Slovenskej republiky schválený dokument Politika informatizácie spoločnosti v Slovenskej republike.[333] Tento dokument vyplýval z iniciatívy eEurope+ a okrem iného poukazoval aj na skutočnosť, že súčasťou dlhodobej koncepcie rozvoja informačnej spoločnosti v Slovenskej republike musí byť aj riešenie legislatívnych problémov. Legislatívna podpora rozvoja informačnej spoločnosti sa v tomto období opierala o niekoľko (viac-menej) izolovaných zákonov. Pri príprave legislatívneho rámca procesu informatizácie chýbal systémový prístup, t. j. komplexná predstava o sústave potrebných právnych noriem, o ich vzájomných väzbách a harmonograme ich prípravy. Uvedený dokument taktiež poukazoval na skutočnosť, že rámec pre systémový prístup v oblasti informatizácie štátnej správy vytváral zákon o ŠIS, ktorého prijatie malo celý rad pozitívnych dôsledkov, napr. v oblasti legislatívy (ochrana osobných údajov), v oblasti vytvárania integračných nástrojov (vytvorenie základných štandardov pre ŠIS, metodicko-organizačné postupy pri plánovaní, vývoji a riadení projektov IS), pri rozvoji komunikačnej infraštruktúry (GOVNET). Tento zákon mal však aj problematické miesta, ako napr. vymedzenie pojmu „štátny informačný systém" a spôsob konštituovania Rady vlády SR pre informatiku. Principiálnym problémom podľa predmetného dokumentu bol fakt, že samotný zákon neustanovoval povinnosť vypracúvať dlhodobú strategickú víziu cieľového stavu štátneho informačného systému, ani dlhodobý strategický plán, ktorý by naznačoval, ako tento stav dosiahnuť. Praktickým dôsledkom bolo, že krátkodobá dvojročná koncepcia (ktorú zákon požadoval) bola nielenže zúžená na podporu informatizácie štátnej správy, ale navyše nebola zasadená ani do dlhodobejšieho kontextu. V rámci záverov predmetného dokumentu Politika informatizácie spoločnosti v Slovenskej republike bolo uvedené, že nevyhnutnou súčasťou procesu infor-

[333] Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 522/2001 z 13. júna 2001.

matizácie spoločnosti bude vytvorenie adekvátneho legislatívneho a regulačného rámca, pričom platná legislatíva mala byť upravená v dvoch úzko previazaných oblastiach. V prvom rade malo ísť o legislatívne úpravy podporujúce samotný proces informatizácie, t. j. o úpravy zahŕňajúce vytváranie nových inštitúcií, ako sú štandardizačné, skúšobné a certifikačné autority, inštitúty ochrany údajov, úpravy činnosti prevádzkovateľov informačných systémov atď. Druhou oblasťou mali byť legislatívne úpravy jestvujúcich alebo vznikajúcich informačných činností vyvolaných informatizáciou, t. j. modifikácia právnych úprav na získavanie, zhromažďovanie, spracúvanie, uschovávanie, prenosy, poskytovanie a ničenie informácií. V tejto súvislosti je nutné uviesť, že už v predmetnom dokumente bolo spomenuté, že zákon o elektronickom podpise je v procese prípravy.[334]

Dňa 15. marca 2002 došlo k prijatiu zákona č. 215/2002 Z. z. o elektronickom podpise a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o elektronickom podpise"), ktorý už upravoval vzťahy vznikajúce v súvislosti s vyhotovovaním a používaním elektronického podpisu, práva a povinnosti fyzických osôb a právnických osôb pri používaní elektronického podpisu, hodnovernosť a ochranu elektronických dokumentov podpísaných elektronickým podpisom a neskôr aj práva a povinnosti fyzických osôb a právnických osôb pri používaní elektronickej pečate. V dôvodovej správe k predmetnému zákonu sa uvádzalo, že cieľom navrhovanej právnej úpravy bolo umožniť elektronický obchod, ale aj iné právne úkony prostredníctvom moderných informačných technológií a prostriedkov a zabezpečiť rovnaké zaobchádzanie užívateľom podkladov v tlačenej forme, aj užívateľom elektronicky uložených informácií. Zakotvením elektronického podpisu do právnej úpravy *de facto* došlo k zrovnoprávneniu elektronickej formy komunikácie s písomnou (listinnou) komunikáciou. Zákon o elektronickom podpise zasiahol aj do iných zákonov, napr. novelizoval zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník, a to tak, že do ustanovenia § 40 ods. 4 bolo doplnené: „*Písomná forma je zachovaná vždy, ak právny úkon urobený elektronickými prostriedkami je podpísaný zaručeným elektronickým podpisom.*" Okrem toho zasiahol aj do procesných zákonov, napr. do (v súčasnosti) už zrušeného zákona č. 99/1963 Zb. Občianskeho súdneho poriadku, do zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správneho poriadku), do zákona č. 141/1961 Zb. o trestnom konaní súdnom (Trestného poriadku), ale aj do zákona č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov. Od nadobudnutia účinnosti zákona o elektronickom podpise, predmetné zákony umožňovali urobiť podanie aj elektronickými prostriedkami podpísané zaruče-

[334] Dokument Politika informatizácie spoločnosti v Slovenskej republike. Dostupné na: http://www.informatizacia.sk/starsie-/11147s (marec 2020).

ným elektronickým podpisom v súdnom konaní, v správnom konaní, v trestnom konaní a aj pri správe daní, a to bez povinnosti následného doplnenia podania v listinnej podobe. Vzhľadom na uvedené možno zakotvenie elektronického podpisu do právnej úpravy považovať za začiatok zrovnoprávnenia tzv. elektronickej komunikácie s písomnou (listinnou) komunikáciou. Proces elektronizácie procesov verejnej správy však v tomto období nebol ani zďaleka ukončený.

V roku 2003 došlo k prijatiu zákona č. 610/2003 Z. z. o elektronických komunikáciách, v dôsledku čoho všetky elektronické komunikačné siete a služby začali spadať pod úpravu jednotného regulačného rámca. Z dôvodovej správy k návrhu predmetného zákona vyplýva, že účelom tohto zákona bolo implementovať nový regulačný rámec Európskej únie do právneho poriadku Slovenskej republiky. Predmetný zákon upravoval podmienky na poskytovanie elektronických komunikačných sietí a elektronických komunikačných služieb, podmienky na používanie rádiových zariadení, štátnu reguláciu elektronických komunikácií, práva a povinnosti podnikov a užívateľov elektronických komunikačných sietí a elektronických komunikačných služieb, ochranu týchto sietí a služieb, efektívne využívanie frekvenčného spektra a čísel, oprávnenia a povinnosti k cudzím nehnuteľnostiam, ochranu súkromia a údajov a pôsobnosť orgánov štátnej správy v elektronických komunikáciách. Zákon o elektronických komunikáciách z roku 2003 bol v roku 2011 zrušený a nahradený novým zákonom o elektronických komunikáciách, ktorý bol v Zbierke zákonov zverejnený pod č. 351/2011 Z. z. a je v platnosti dodnes.

V súlade s už spomínaným dokumentom Politika informatizácie spoločnosti v Slovenskej republike bola vypracovaná Stratégia informatizácie spoločnosti v podmienkach Slovenskej republiky a Akčný plán, ktoré boli vládou Slovenskej republiky schválené v roku 2004.[335] V rámci dokumentu Stratégia informatizácie spoločnosti v podmienkach Slovenskej republiky bola z pohľadu legislatívy konštatovaná potreba komplexného prehodnotenia vtedy platných zákonov a ďalších právnych noriem súvisiacich s procesom informatizácie a ich vzájomných väzieb, pričom všetky platné legislatívne normy vrátane štandardov sa mali harmonizovať v súlade s legislatívou EÚ (harmonizácia). Keďže legislatívna podpora procesu informatizácie bol komplexný problém presahujúci pôsobnosť jednotlivých rezortov, legislatívna činnosť zabezpečujúca proces informatizácie spoločnosti mala byť koordinovaná na nadrezortnej úrovni splnomocnencom vlády pre informatizáciu spoločnosti. Zároveň sa v uvedenom dokumente konštatovalo, že v legislatívnej oblasti má byť prioritnou úlohou vypracovanie návrhu zákona o informačných systémoch verejnej správy, ktorý by nahradil vtedy už nevyhovujúci zákon o ŠIS

[335] Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 43/2004 z 21. januára 2004.

tak, aby bol v súlade so štandardmi a normami EÚ a vytváral priestor pre ďalšie legislatívne normy v procese informatizácie spoločnosti. Zároveň sa navrhovalo novelizovať zákon NR SR č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám tak, aby orgánom verejnej správy a samosprávy ukladal povinnosť poskytovania informácií na internete, resp. ústrednom portáli verejných informácií a služieb. V dokumente Stratégia informatizácie spoločnosti v podmienkach Slovenskej republiky sa uvádzalo: „*Strategickým cieľom v oblasti informatizácie verejnej správy je:*

- *uľahčiť a rozšíriť účasť občanov na správe vecí verejných a ich styk s orgánmi štátnej správy prostredníctvom informatizácie služieb verejnej správy,*
- *uľahčiť styk podnikateľskej sféry s orgánmi verejnej správy,*
- *zefektívniť riadiace a administratívne procesy vo verejnej správe prechodom na digitálnu administratívu,*
- *pripraviť verejnú správu na plynulú integráciu do administratívnych štruktúr Európskej únie.*

  Na dosiahnutie tohto cieľa je potrebné:
- *zabezpečiť tvorbu, aktualizáciu a integráciu relevantného digitálneho obsahu – informácií a služieb – občanom,*
- *zapojiť Slovensko do relevantných programov EÚ v tejto oblasti,*
- *zabezpečiť sprístupnenie verejných informácií a služieb on-line 24 hodín denne 365 dní v roku občanom a podnikateľom za prístupnú cenu,*
- *prehodnotiť existujúce procesy verejnej správy z hľadiska ich informatizácie,*
- *vytvoriť a rozvíjať integrovaný informačný systém verejnej správy,*
- *budovať informačný systém verejnej správy využívaním nákladovo nenáročných riešení (napr. Open source riešenia) s využitím opakovaného nasadenia vytvoreného softvéru a zvýšiť finančnú efektívnosť tvorby informačného systému,*
- *vytvoriť podmienky pre identifikáciu občanov v informačných systémoch a registroch verejnej správy a v systémoch sociálnej a zdravotnej starostlivosti,*
- *zaviesť elektronický identifikačný preukaz totožnosti ako predpoklad pre využívanie integrovaných e-služieb,*
- *vybudovať verejnú prístupovú sieť umožňujúcu využívanie elektronických služieb občanom, ktorí nevlastnia počítač,*
- *rozširovať využívanie e-služieb v procese verejného obstarávania,*
- *zabezpečiť priebežný monitoring a efektívne využívanie predvstupovej a štrukturálnej pomoci EÚ v tejto oblasti,*
- *zabezpečiť koordinovaný rozvoj a sprístupňovanie knižničných a informačných prameňov a digitalizáciu národného kultúrneho a vedeckého bohatstva.*“[336]

[336] Stratégia informatizácie spoločnosti v podmienkach SR a Akčný plán, s. 13 a 14. Dostupné na: http://www.informatizacia.sk/starsie-/11147s (marec 2020).

Presadzovanie Stratégie informatizácie spoločnosti sa realizovalo prostredníctvom akčných plánov, t. j. konkrétnych a záväzných harmonogramov činností súvisiacich s procesom informatizácie spoločnosti. Akčné plány obsahujú záväzky týkajúce sa plnenia úloh a zoznam inštitúcií zodpovedných za ich plnenie. Plnenie akčných plánov vyplývajúcich zo Stratégie informatizácie spoločnosti v podmienkach Slovenskej republiky bolo vyhodnocované a úlohy boli aktualizované na zasadnutiach vlády Slovenskej republiky.[337]

Na základe dokumentov Politika informatizácie spoločnosti v Slovenskej republike a Stratégia informatizácie spoločnosti v podmienkach Slovenskej republiky bol 20. apríla 2006 prijatý zákon o informačných systémoch verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý bol v Zbierke zákonov zverejnený pod č. 275/2006 Z. z. Predmetným zákonom bol zrušený o zákon o ŠIS. V dôvodovej správe k návrhu zákona č. 275/2006 Z. z. o informačných systémoch verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o ISVS") boli vymedzené základné nedostatky zákona o ŠIS, napr. že neboli dostatočne silné legislatívne nástroje, ktorými by sa dosiahla integrovateľnosť informačných systémov, informácie v elektronickej forme neboli použiteľné na právne úkony, zákon osobitne neriešil povinnosti orgánov územnej samosprávy v oblasti informačných systémov. Nedostatky zákona o ŠIS však neboli považované za jedinú príčinu neracionálneho a neefektívneho fungovania informačných systémov verejnej správy, pretože boli výsledkom predovšetkým nekoordinovaného a prudkého vzniku informačných systémov jednotlivých rezortov. Napriek tomu, že neexistovala koncepcia informatizácie verejnej správy a z toho vyplývajúci systémový prístup k vytvoreniu regulačného rámca, návrh zákona o ISVS si kládol za cieľ vytvoriť podmienky na efektívnu prácu verejnej správy a jej komunikáciu s verejnosťou prostredníctvom integrovaných a bezpečných informačných systémov využívajúcich potenciál moderných technológií. Zámerom navrhovaného zákona bolo vymedziť inštitucionálny rámec pre informačné systémy verejnej správy, definovať podmienky na využitie informačno-komunikačných technológií vo verejnej správe, zakotviť princípy a pravidlá na spoločné využívanie údajov pri výkone verejnej správy a zjednodušiť tak komunikáciu orgánov verejnej správy medzi sebou navzájom a komunikáciu orgánov verejnej správy s okolím. Za najdôležitejšie zmeny, ktoré mal priniesť zákon o ISVS boli považované ustanovenie právnej záväznosti vybraných štandardov pre informačné systémy verejnej správy, ustanovenie zodpovednosti za fungovanie ústredného portálu a úprava vydávania elektronických odpisov a výstupov z informačných systémov verejnej správy. V rámci návrhu zákona sa venovala

[337] K uvedenému bližšie na: http://www.informatizacia.sk/starsie-/11147s (marec 2020).

osobitná pozornosť ústrednému portálu ako kľúčovému informačnému systému, ktorý plní z pohľadu užívateľa integračnú funkciu prístupu k službám verejnej správy z jedného miesta. Vo všeobecnej časti dôvodovej správy k návrhu zákona o ISVS sa zároveň uvádzalo: „*Významným spoločenským prínosom vytvárania a rozvíjania informačných systémov verejnej správy je zvýšenie komfortu osôb nachádzajúcich sa na území tohto štátu pri konaní na úradoch s možnosťou nielen vybaviť záležitosti z jedného miesta, ale aj čo najbližšie k nim, obmedzenie zbytočnej byrokracie spôsobenej opakovaným zadávaním údajov akémukoľvek úradu, ktorý ich vyžaduje. Reálne sa predpokladá, že okrem úspory času a starostí sa usporia i náklady na získavanie požadovaných údajov. Súčasne sa zlepšia podmienky na rozhodovanie úradníkov vo veciach predkladaných verejnosťou a zamedzí sa možnosť uvádzať úmyselne rôzne údaje na rôznych úradoch.*"

Okrem uvedeného zákon o ISVS vymedzil povinné subjekty a ich kompetencie v oblasti informačných systémov a zaviedol pojmový aparát, ktorým sa definoval napr. informačný systém všeobecne a informačný systém verejnej správy. Informačným systémom sa podľa vyhláseného znenia zákona o ISVS rozumel funkčný celok zabezpečujúci cieľavedomú a systematickú informačnú činnosť prostredníctvom technických a programových prostriedkov a informačným systémom verejnej správy sa rozumel informačný systém v pôsobnosti povinnej osoby ako správcu, ktorý slúži na výkon verejnej správy a ktorého prevádzkovanie vyplýva z osobitného predpisu alebo z právomoci rozhodovať o právach a povinnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb v oblasti verejnej správy. Pre zaujímavosť možno uviesť, že vymedzenie týchto slovných spojení bolo počas platnosti zákona zmenené a v poslednom účinnom znení, t. j. v znení účinnom do 30. apríla 2019 sa na účely zákon o ISVS informačným systémom rozumel funkčný celok zabezpečujúci cieľavedomú a systematickú informačnú činnosť prostredníctvom technických prostriedkov a programových prostriedkov, ktoré sú súčasťou informačného systému alebo ktoré informačnému systému poskytuje iný informačný systém, a informačným systémom verejnej správy sa rozumel informačný systém v pôsobnosti povinnej osoby ako správcu informačného systému verejnej správy podporujúci služby verejnej správy, služby vo verejnom záujme a verejné služby.

Zákon o ISVS je v súčasnosti už zrušený, no možno konštatovať, že z pohľadu vývoja právnej úpravy informačných a komunikačných technológií verejnej správy zohral nemalú úlohu, pretože informatizáciu a elektronizáciu verejnej správy posunul vpred.

V roku 2008 bol prijatý zásadný strategický dokument, ktorý predchádzal zavedeniu tzv. e-Governmentu do praxe.[338] Išlo o dokument s názvom Stratégia informatizácie verejnej správy SR. Tento dokument vychádzal z dokumentov na úrovni Európskej únie, a to z Lisabonskej stratégie, Iniciatívy i2010 – Európska informačná spoločnosť pre ekonomický rast a zamestnanosť a Akčného plánu e-Government i2010. Východiskami na úrovni SR boli už spomínaná Stratégia informatizácie spoločnosti v SR z roku 2004 a z nej vychádzajúci Akčný plán, Národná Lisabonská stratégia pre SR – Stratégia rozvoja konkurencieschopnosti Slovenskej republiky do roku 2010 a Cestovná mapa zavádzania elektronických služieb verejnej správy z roku 2005.[339] Z pohľadu legislatívy tento dokument poukazoval na skutočnosť, že na Slovensku v tom čase neexistovala súhrnná a podrobná legislatíva pre e-Government. Zákon ISVS síce určoval základný rámec takejto legislatívy, pretože definoval práva a povinnosti verejnej správy vo vzťahu k informačným systémom a vymedzoval základnú terminológiu, a tzv. Kompetenčný zákon, t. j. zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov definoval kompetencie v oblasti riadenia a zodpovednosti za informatizáciu spoločnosti, avšak to nebolo postačujúce.

O necelé tri mesiace bol na základe Stratégie informatizácie verejnej správy vládou SR prijatý ďalší strategický dokument, a to Národná koncepcia informatizácie verejnej správy[340], ktorý stanovil princípy, priority a architektúru integrovaných informačných systémov verejnej správy s cieľom zabezpečiť bezproblémovú interoperabilitu a nezávislosť na technologických platformách.[341] Predmetný dokument medzi príčiny stavu informatizácie služieb verejnej správy na posledných priečkach v rámci štátov Európskej únie radil aj nedostatočne formovaný právny rámec informatizácie verejnej správy. Tento stav právneho rámca informatizácie verejnej správy bol v Národnej koncepcii informatizácie verejnej správy označený za nevyhovujúci z niekoľkých dôvodov, a to z dôvodu nekoncepčného a nekoordinovaného postupu, z dôvodu nejednotnej a nejednoznačnej terminológie, ktorá nebola zosúladená s terminológiou používanou

338 Stratégia informatizácie verejnej správy bola schválená uznesením vlády Slovenskej republiky č. 131/2008 z 27. februára 2008.

339 K uvedenému bližšie: http://www.informatizacia.sk/strategia-informatizacie-verejnej-spravy/1305s (marec 2020).

340 Národná koncepcia informatizácie verejnej správy bola schválená na 97. schôdzi vlády Slovenskej republiky 21. mája 2008.

341 Bližšie: http://www.informatizacia.sk/narodna-koncepcia-informatizacie-verejnej-spravy/1306s (apríl 2020).

v Európskej únii, z dôvodu, že vytvárané právne normy neboli vzájomne previazanou sústavou predpisov podporujúcich aplikáciu IKT na jednotlivých úsekoch správy, z dôvodu, že platná legislatíva explicitne nevymedzovala kompetencie, úlohy a povinnosti orgánom verejnej správy ani v oblasti informatizácie spoločnosti ako celku, ani osobitne v oblasti informatizácie verejnej správy. Okrem toho chýbalo jednoznačné vymedzenie kompetencií, úloh a povinností štátnych orgánov, územnej samosprávy, ako aj ostatných aktérov procesu informatizácie. Na základe uvedených nedostatkov boli v predmetnom dokumente stanovené priority pre formovanie právneho rámca takto:

- *„Terminológia – cieľom je zavedenie jednotnej, jednoznačnej a záväznej terminológie, zosúladenej s terminológiou odporúčanou EÚ a jej inklúzia do terminológie právneho systému verejnej správy SR.*
- *Základné štandardy – základné štandardy sú významným nástrojom integrácie dát v dátových fondoch verejnej správy. Patria k nim predovšetkým identifikátor fyzickej osoby, identifikátor právnickej osoby a podnikateľa, adresa a ďalšie, ktoré vyplynú zo štúdií realizovateľnosti.*
- *Koordinácia štandardizačnej činnosti – štandardy sú nástrojom na dosiahnutie interoperability a potrebnej úrovne informačnej bezpečnosti. Prístup k pripravovaným medzinárodným štandardom neexistuje a koordinácia vydávania štandardov v SR je horšia. Potrebné je doriešiť kompetencie a zabezpečenie koordinácie tvorby a vydávania noriem a štandardov v kľúčových organizáciách, ktorými sú SÚTN, MF SR, NBÚ SR, MK SR, MZ SR a ÚGKK SR. Pri preberaní schválených štandardov je nevyhnutná účasť zástupcov SR v medzinárodných štandardizačných organizáciách.*
- *Analýza a návrh zmien právneho systému verejnej správy z hľadiska efektívnej aplikácie IKT vo verejnej správe je nevyhnutným predpokladom stanovenia architektúry právneho rámca informatizácie verejnej správy, prijatia koncepcie jeho formovania, ako aj jeho reálneho vytvárania a aplikácie v každodennej praxi. Výsledkom analýzy by mal byť návrh architektúry právneho rámca, odporúčaní legislatívnych zmien a nových predpisov, ktoré podporia integráciu a optimalizáciu procesov výkonu správy. Právny rámec bude predstavovať komplexný systém previazaných predpisov, ktorými bude regulovaný proces vytvárania podmienok aplikácie IKT vo verejnej správe, ako aj vlastnej aplikácie IKT. Predpisy musia byť formované tak, aby jednoznačne umožňovali vzájomné poskytovanie a využívanie dát v elektronickej forme v rámci verejnej správy, ako aj e-komunikáciu verejnosti s verejnou správou pri vybavovaní vecí.“*

Dňa 2. februára 2011 bol schválený materiál Revízia budovania e-Governmentu, ktorého cieľom bolo zhodnotiť najmä praktickú rovinu implementácie

projektov. V rámci tohto dokumentu je uvedené, že dovtedajší prístup k praktickej implementácii e-Governmentu na Slovensku sa ukázal ako nedostatočne efektívny a pomalý. V dokumente bolo taktiež poukázané na skutočnosť, že e-Government sa pri tvorbe projektov chápal ako proces elektronizácie existujúcich služieb verejnej správy občanom a nie ako nástroj na ich radikálne zefektívnenie, v dôsledku čoho by takýto prístup viedol k posilneniu, a tým aj k zakonzervovaniu existujúcich administratívnych procesov, a teda k strate šance na transformáciu verejnej správy. Vzhľadom na uvedené tento dokument zmenil perspektívu v troch základných oblastiach. Nový prístup k budovaniu e-Govermentu kládol dôraz na zjednodušovanie administratívy v konkrétnych životných situáciách ľudí, t. j. maximálne zjednodušiť administratívne úkony z pohľadu občanov, a to tak, aby verejná správa proaktívne a automaticky vykonávala významnú, možno drvivú väčšinu administratívnych úkonov a súčasne, aby boli služby dostupné čo najpohodlnejšie z hľadiska prístupu, ako aj časovej dostupnosti. Ďalším, dovtedy zanedbávaným princípom, bolo informačné otváranie sa verejnej správy. V rámci dokumentu Revízia budovania e-Governmentu sa rátalo so zapojením verejnosti do tvorby informatizácie verejnej správy, čo malo nielen naplniť princíp participatívnej demokracie, ale zároveň priniesť aj efektívny analytický nástroj pre výber priorít informatizácie či pre testovanie reálneho dosiahnutia cieľov. Revidovaný prístup menil perspektívu aj z pohľadu prípravy projektov. Pri implementácii nového prístupu k budovaniu e-Governmentu sa najprv mala uskutočniť procesná revízia každej situácie s cieľom potvrdiť pridanú hodnotu danej transakcie a až následne sa tieto nové procesy mali elektronizovať. Logická postupnosť krokov implementácie nového konceptu mala byť nasledujúca: „*1. Uskutočnenie procesnej analýzy a zjednodušenia životných situácií občanov a podnikateľov; 2. Príprava legislatívneho rámca zjednodušeného postupu; 3. Dobudovanie spoločnej infraštruktúry e-Governmentu; 4. Dobudovanie základnej prístupovej infraštruktúry; 5. Dobudovanie informačných systémov verejnej správy (ISVS) zabezpečujúcich agendy jednotlivých orgánov VS, ich informačné otvorenie a integrácia nových konceptov životných situácií.*“ Aj z týchto krokov vyplývala dôležitosť legislatívy v rámci procesu informatizácie verejnej správy. V predmetnom dokumente sa okrem toho výslovne uvádzalo, že: „*Príprava a implementácia legislatívy je v skutočnosti dôležitejšia a časovo náročnejšia ako budovanie technickej infraštruktúry. Platí pravidlo, že nový model by mohol teoreticky fungovať po prijatí novej legislatívy aj bez technickej infraštruktúry. Naopak to však neplatí. Bez príslušnej legislatívny nový procesný model nebude funkčný v žiadnom prípade. Legislatívnu časť je potrebné zvýrazniť v každom projekte.*“[342] V tejto súvislosti je nutné podo-

[342] Dostupné na: https://hsr.rokovania.sk/16358/13-/

tknúť, že legislatíva je potrebná nielen na to, aby bolo možné informačné systémy zaviesť do praxe, t. j. využívať ich napríklad orgánmi verejnej moci, ktoré môžu postupovať len v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon, ale aj na to, aby boli fyzické osoby a právnické osoby, ktorých sa údaje v informačných systémoch týkajú, chránené.

V roku 2013 došlo k prijatiu zákona č. 122/2013 Z. z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorým bol zrušený dovtedy platný zákon č. 428/2002 Z. z. o ochrane osobných údajov v znení neskorších predpisov. V dôvodovej správe k uvedenému zákonu sa uvádzalo, že zohľadňuje aj technologický vývoj, ktorý výrazným spôsobom ovplyvnil spracúvanie osobných údajov, a to najmä pokiaľ ide o spracúvanie biometrických údajov. Predmetný zákon upravoval aj spracúvanie osobných údajov v informačnom systéme vrátane ich poskytovania, sprístupňovania a zverejňovania. Zákon č. 122/2013 Z. z. o ochrane osobných údajov bol v platnosti len do roku 2018.

Za jeden z najvýznamnejších medzníkov vo vývoji právnej úpravy elektronizácie verejnej správy možno považovať prijatie zákona č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente). Cieľom návrhu tohto zákona bolo ustanoviť všeobecnú právnu úpravu spôsobu výkonu verejnej moci v elektronickej podobe vrátane súvisiacich právnych inštitútov, a tým umožniť realizáciu elektronických služieb orgánov verejnej moci jednotným spôsobom, bez potreby zásahu do každého osobitného právneho predpisu, ktorý upravuje v konkrétnych prípadoch tento výkon. Podstatou návrhu bolo kodifikovanie elektronickej komunikácie ako nosnej formy komunikácie s verejnou mocou i samotnej verejnej moci medzi sebou tak, aby sa komunikačné procesy zjednodušili, zrýchlili, sprehľadnili, zjednotili a aby sa zvýšila bezpečnosť tejto komunikácie. Takisto bolo ďalším dôležitým faktorom zavedenie úplne nových inštitútov (napríklad konverzia dokumentov, elektronické schránky), ktoré v právnom prostredí chýbali a boli nevyhnutné pre riadne fungovanie elektronických procesov. Cieľom tohto zákona pritom nebolo nahrádzať existujúce predpisy upravujúce napríklad správne alebo súdne konanie, ale ustanoviť takpovediac elektronickú alternatívu k „papierovému, listinnému" spôsobu výkonu verejnej moci, pri zachovaní regulácie tohto výkonu v jeho podrobnostiach osobitnými predpismi.[343] Ustanovenie § 17 zákona o e-Governmente zakotvilo povinnosť orgánov verejnej moci uplatňovať výkon verejnej moci elektronicky podľa predmetného zákona. Výnimkou z povinného elektronického uplatňovania verejnej moci predstavovali (a stále predstavujú) úkony v konaní o právach, právom chránených záujmoch

[343] Dôvodová správa k návrhu zákona o e-Governmente.

alebo povinnostiach osôb: a) o ktorých osobitný predpis výslovne ustanovuje, že ich orgán verejnej moci vykonáva výlučne v listinnej podobe, b) ktoré osobitný predpis ukladá alebo umožňuje vykonať ústne, konkludentným prejavom vôle alebo predložením veci, ktorá nemá listinnú podobu alebo elektronickú podobu, alebo c) ktoré spočívajú vo výkone činnosti, akou je ústne pojednávanie, miestne zisťovanie, výkon kontroly alebo dohľadu na mieste, obhliadka, nazeranie do spisov, predvedenie a iné obdobné úkony, ktoré sa vykonávajú mimo úradnej budovy, v ktorej sídli orgán verejnej moci. Zákon o e-Governmente nadobudol účinnosť 1. januára 2013, avšak z prechodných a záverečných ustanovení vyplývalo, že ak orgánu verejnej moci povinnosť uplatňovať výkon verejnej moci elektronicky neustanovovali osobitné predpisy, tak orgán verejnej moci, ak mu to neumožňovali technické dôvody, nebol povinný tri roky odo dňa účinnosti predmetného zákona uplatňovať elektronický výkon verejnej moci. Predmetné ustanovenie možnosti odkladu povinnosti elektronického uplatňovania výkonu verejnej moci okrem iných subjektov využilo aj množstvo obcí.

Okrem povinnosti orgánov verejnej správy uskutočňovať výkon verejnej moci elektronicky vrátane úpravy niektorých informačných systémov pre výkon pôsobnosti orgánov verejnej moci v elektronickej podobe, zákon o e-Governmente upravuje aj elektronické podanie, elektronický úradný dokument a niektoré podmienky a spôsob výkonu verejnej moci elektronicky a elektronickej komunikácie orgánov verejnej moci navzájom, elektronické schránky a elektronické doručovanie, identifikáciu osôb a autentifikáciu osôb, autorizáciu, zaručenú konverziu, spôsob vykonania úhrady orgánu verejnej moci a referenčné registre. Zákon o e-Governmente taktiež zo zákona o ISVS prevzal úpravu integrovaných obslužných miest, pretože išlo o základné prístupové miesto pre asistovanú komunikáciu s orgánmi verejnej moci.[344] Taktiež zákon o e-Governmente zaviedol povinnosť zverejňovania dokumentov orgánmi verejnej správy na tzv. elektronickej úradnej tabuli. Elektronická úradná tabuľa, resp. centrálna úradná elektronická tabuľa je zriadená na ústrednom portáli verejnej správy prostredníctvom modulu elektronického doručovania a obce sú povinné na nej zverejňovať všetky dokumenty, o ktorých osobitné predpisy ustanovujú, že sa doručujú vyvesením na úradnej tabuli orgánu verejnej moci, verejnou vyhláškou alebo iným obdobným spôsobom zverejnenia pre neurčitý okruh osôb, a to v zásade od 1. novembra

[344] Integrované obslužné miesto môže vykonávať elektronickú komunikáciu s orgánom verejnej moci v mene žiadateľa o službu, ako aj realizovať zaručenú konverziu a činnosti osvedčujúcej osoby.

2016.[345] Ďalšou novinkou, ktorú zaviedol zákon o e-Governmente bol inštitút akreditovaného platcu a mechanizmus pokynu na úhradu a zaručenej informácie o úhrade. Cieľom ustanovení zákona o e-Governmente týkajúcich sa platenia platieb orgánom verejnej moci bolo nielen upraviť spôsob platenia on-line, ale najmä skrátiť čas medzi momentom zadania pokynu na úhradu a medzi momentom, keď sa orgán dozvie o tom, že platba bola zaplatená. Ako je už uvedené, zákon o e-Governmente obsahuje aj úpravu tzv. referenčných registrov. Cieľom zavedenia referenčných registrov bolo umožniť zdieľanie a využívanie údajov medzi informačnými systémami orgánov verejnej moci a ich poskytovanie pre právne účely. Prostredníctvom referenčných registrov má byť zabezpečené, aby fyzické a právnické osoby nemuseli predkladať pre účely konania informácie, ktoré sú už vedené v referenčných registroch (princíp „jedenkrát a dosť"). Ak orgány verejnej moci pre výkon verejnej moci potrebujú údaje o subjektoch evidencie, ktoré sú referenčnými údajmi, potom ich musia získavať z referenčných registrov.[346]

Napriek tomu, že prijatie zákona o e-Governmente možno považovať za ďalší výrazný krok vpred v oblasti právnej úpravy elektronizácie verejnej správy, proces elektronizácie verejnej správy nebol ani zďaleka skončený.

Dňa 20. septembra 2016 bol prijatý zákon č. 272/2016 Z. z. o dôveryhodných službách pre elektronické transakcie na vnútornom trhu a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o dôveryhodných službách"), ktorým bol zrušený zákon o elektronickom podpise z roku 2002. V dôvodovej správe k návrhu zákona o dôveryhodných službách sa uvádza, že jeho cieľom bolo dosiahnuť súlad vnútroštátneho právneho poriadku s nariadením Európskeho parlamentu a rady (EÚ) č. 910/2014 z 23. júla 2014 o elektronickej identifikácii a dôveryhodných službách pre elektronické transakcie na vnútornom trhu a o zrušení smernice 1999/93/ES (ďalej len „nariadenie eIDAS"). Nariadenie eIDAS zrušilo smernicu Európskeho parlamentu a Rady 1999/93/ES, ktorá upravovala oblasť elektronického podpisu, pričom zároveň zachovalo jej prínos a vytvorilo rámec pre bezpečné a dôveryhodné elektronické transakcie na vnútornom trhu Európskej únie. V predmetnej dôvodovej správe sa zároveň uvádza, že nosnú právnu úpravu identifikácie a autentifikácie osôb v Slovenskej republike predstavuje zákon o e-Governmente a navrhovaná právna úprava umožňuje elektronickú

[345] K uvedenému bližšie TEKELI, J. Povinné zverejňovanie na Centrálnej úradnej tabuli. In: *Právo pre ROPO a obce v praxi*. 2019, ročník XII., č. 3. Dostupné na: https://www.wolterskluwer.sk/sk/casopis-pravo-ropo

[346] Dôvodová správa – osobitná časť k návrhu zákona o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente).

identifikáciu fyzickej osoby alebo právnickej osoby potrebnú pre poskytnutie on-line služby na základe prostriedkov elektronickej identifikácie. Zákon o dôveryhodných službách predstavuje tzv. implementačný/vykonávací zákon a jeho účelom je „doplnenie" nariadenia eIDAS, preto upravuje ustanovenia „menšieho rozsahu", ako dovtedy platný zákon o elektronickom podpise.[347]

Dňa 28. septembra 2016 bol vládou Slovenskej republiky schválený ďalší strategický dokument, a to Národná koncepcia informatizácie verejnej správy Slovenskej republiky, ktorá nadväzuje na pôvodné princípy informatizácie definované v spomínanej Národnej koncepcii informatizácie verejnej správy schválenej v roku 2008, ale aj na Strategický dokument pre oblasť rastu digitálnych služieb a oblasť infraštruktúry prístupovej siete novej generácie (2014 – 2020), ktorý obsahuje podrobnú analýzu situácie v oblasti informatizácie verejnej správy na Slovensku, porovnanie so svetom, zhrnutie výsledkov Operačného programu Informatizácia spoločnosti a poučenia z obdobia 2007 – 2013. Východiskom pre Národnú koncepciu informatizácie verejnej správy bola zároveň legislatíva prijatá v nedávnom období, najmä spomínaný zákon o e-Governmente. Národná koncepcia informatizácie verejnej správy z roku 2016 bola navrhovaná na indikatívne obdobie do roku 2020 a prinášala nový systematický a koordinovaný pohľad na riešenie problematiky informatizácie verejnej správy predovšetkým tým, že sa nezameriavala len na centrálnu architektúru a centrálne komponenty architektúry integrovaného informačného systému verejnej správy, ale detailnejšie popisovala problematiku informatizácie riešení kompetencií jednotlivých povinných osôb definovaním jednotných pravidiel tak, aby verejná správa poskytovala kvalitné služby nielen voči občanom a podnikateľom, ale i voči iným orgánom verejnej moci, a to aj cezhranične. Uvedená zmena prístupu bola podporená zavedením strategickej architektúry verejnej správy ako nástroja pre systematické modelovanie, analyzovanie a komunikovanie architektúry informačných systémov verejnej správy vrátane jej previazaných súčastí tak, aby došlo k rozvoju informatizácie verejnej správy ako harmonického celku.[348]

Z hľadiska legislatívnych krokov v oblasti elektronizácie verejnej správy po roku 2016 možno spomenúť napr. prijatie zákona č. 177/2018 Z. z. o niektorých opatreniach na znižovanie administratívnej záťaže využívaním informačných systémov verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon proti byrokracii"). V zmysle predmetného zákona sú orgány verejnej moci pri svojej úradnej činnosti povinné a oprávnené získavať a používať údaje

[347] K uvedenému bližšie dôvodová správa k návrhu zákona o dôveryhodných službách.

[348] K uvedenému bližšie na: http://www.informatizacia.sk/narodna-koncepcia-informatizacie-verejnej-spravy--2016-/22662s (apríl 2020).

evidované v informačných systémoch verejnej správy[349] a v informačnom systéme zdravotnej poisťovne v časti týkajúcej sa evidencie pohľadávok po splatnosti a vyhotovovať si z nich výpisy a tieto údaje a výpisy si v nevyhnutnom rozsahu navzájom bezodplatne poskytovať. Takto získané údaje a výpisy v rozsahu nevyhnutnom na naplnenie účelu podľa osobitných predpisov, na ktorý sa poskytujú, sú orgánu verejnej moci známe z úradnej činnosti a sú použiteľné na právne účely. Štátny občan Slovenskej republiky, občan členského štátu Európskej únie, občan štátu, ktorý je zmluvnou stranou Dohody o Európskom hospodárskom priestore, právnická osoba a fyzická osoba – podnikateľ nie sú povinní dokladovať orgánom verejnej moci takéto údaje v listinnej podobe, ak osobitný predpis neustanovuje inak.

Pozornosť si nesporne zasluhuje aj prijatie zákona č. 69/2018 Z. z. o kybernetickej bezpečnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý upravuje organizáciu, pôsobnosť a povinnosti orgánov verejnej moci v oblasti kybernetickej bezpečnosti, národnú stratégiu kybernetickej bezpečnosti, jednotný informačný systém kybernetickej bezpečnosti, organizáciu a pôsobnosť jednotiek pre riešenie kybernetických bezpečnostných incidentov a ich akreditáciu, postavenie a povinnosti prevádzkovateľa základnej služby a poskytovateľa digitálnej služby, bezpečnostné opatrenia, systém zabezpečenia kybernetickej bezpečnosti a kontrolu nad dodržiavaním tohto zákona a audit. Prijatím tohto zákona došlo k transponovaniu Smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/1148 zo

---

[349] Podľa § 1 ods. 3 zákona proti byrokracii informačnými systémami verejnej správy na účely zákona proti byrokracii sú:

a) register právnických osôb, podnikateľov a orgánov verejnej moci (v zmysle zákona č. 272/2015 Z. z. o registri právnických osôb, podnikateľov a orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov),
b) informačný systém katastra nehnuteľností [v zmysle § 20 písm. b) zákona č. 215/1995 Z. z. o geodézii a kartografii v znení neskorších predpisov],
c) register trestov (v zmysle zákona č. 330/2007 Z. z. o registri trestov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov),
d) centrálny register detí, žiakov a poslucháčov [v zmysle § 157 zákona č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov],
e) centrálny register študentov (v zmysle § 73a zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov),
f) informačný systém finančnej správy v časti týkajúcej sa evidencie daňových nedoplatkov a nedoplatkov colného dlhu, nedoplatkov pokút a iných platieb vymeraných alebo uložených podľa colných predpisov, nedoplatkov dane z pridanej hodnoty alebo spotrebnej dane pri dovoze,
g) informačný systém Sociálnej poisťovne v časti týkajúcej sa evidencie nedoplatkov na poistnom na sociálne poistenie (v zmysle § 170 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov).

6. júla 2016 o opatreniach na zabezpečenie vysokej spoločnej úrovne bezpečnosti sietí a informačných systémov v únii.

V roku 2018 došlo aj k prijatiu zákona č. 18/2018 Z. z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o ochrane osobných údajov"), ktorým bol zrušený dovtedy platný zákon č. 122/2013 Z. z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Účelom prijatia nového zákona o ochrane osobných údajov bolo dosiahnuť súlad vnútroštátneho právneho poriadku pre oblasť ochrany osobných údajov s Nariadením Európskeho parlamentu a rady (EÚ) č. 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (ďalej len „nariadenie o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov"), ktoré vstúpilo do platnosti 24. mája 2016 s dvojročným prechodným obdobím na zosúladenie sa s vnútroštátnymi právnymi poriadkami členských štátov, teda aj právnym poriadkom Slovenskej republiky. Zákonom o ochrane osobných údajov sa zároveň transponovala Smernica Európskeho parlamentu a rady (EÚ) č. 2016/680 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov príslušnými orgánmi na účely predchádzania trestným činom, ich vyšetrovania, odhaľovania alebo stíhania alebo na účely výkonu trestných sankcií a o voľnom pohybe takýchto údajov a o zrušení rámcového rozhodnutia Rady 2008/977/SVV (ďalej len „smernica o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov") do právneho poriadku Slovenskej republiky. Predmetným nariadením a smernicou mal byť vytvorený nový modernizovaný právny rámec ochrany osobných údajov, ktorý mal za cieľ zabezpečiť rešpektovanie základných práv a slobôd, predovšetkým práva na ochranu osobných údajov v prostredí nových a stále častejšie používaných informačných a komunikačných technológií a zároveň podporiť posilňovanie a zbližovanie ekonomík členských štátov Európskej únie v rámci vnútorného trhu Európskej únie.[350] V dôvodovej správe k návrhu zákona o ochrane osobných údajov sa uvádza, že „*v súčasnosti sa osobné údaje v omnoho väčšej miere spracúvajú tak v rámci verejného, ako aj súkromného sektora a vykonáva sa ich ‚prenos' prostredníctvom informačno-komunikačných technológií, tak v rámci krajín Európskej únie, ako aj do tretích krajín, či už zaručujúcich alebo nezaručujúcich primeranú ochranu osobných údajov na základe rozhodnutí Európskej Komisie o primeranosti a tiež medzinárodným organizáciám. … Zmeny nastali aj v oblasti uchovávania osobných údajov; osobné údaje sú uchovávané postupne stále viac v elektronickej podobe prostredníctvom tzv. ‚cloudových služieb'. Úložiská osobných údajov, tzv. ‚cloudy', sa často nachádzajú mimo územia*

[350] Dôvodová správa k návrhu zákona o ochrane osobných údajov.

Európskej únie alebo Európy. Návrh zákona prináša komplexnú, prepracovanú a precizovanú úpravu práv dotknutých osôb". Z vymedzenia pôsobnosti zákona o ochrane osobných údajov je zrejmé, že tento zákon sa vzťahuje na spracúvanie osobných údajov vykonávané úplne alebo čiastočne automatizovanými prostriedkami a na spracúvanie osobných údajov inými než automatizovanými prostriedkami, ak ide o osobné údaje, ktoré tvoria súčasť informačného systému alebo sú určené na to, aby tvorili súčasť informačného systému, pričom informačným systémom sa podľa predmetného zákona rozumie akýkoľvek usporiadaný súbor osobných údajov, ktoré sú prístupné podľa určených kritérií, bez ohľadu na to, či ide o systém centralizovaný, decentralizovaný alebo distribuovaný na funkčnom základe alebo geografickom základe. Je nesporné, že takéto spracúvanie osobných údajov je potrebné a nevyhnutné aj na účely zabezpečenia činnosti orgánov verejnej moci spojených s plnením ich funkcií v zmysle právnych predpisov. V súvislosti s činnosťou orgánov verejnej moci možno poukázať na ustanovenie § 13 predmetného zákona, ktoré vymedzuje tzv. zákonné spracúvanie osobných údajov. Jedným z právnych základov, na základe ktorých sa vykonáva zákonné spracúvanie osobných údajov, je spracúvanie osobných údajov nevyhnutné na splnenie úlohy realizovanej vo verejnom záujme alebo pri výkone verejnej moci zverenej prevádzkovateľovi. Právny základ na takéto spracúvanie osobných údajov však musí byť ustanovený v zákone o ochrane osobných údajov, osobitnom predpise alebo v medzinárodnej zmluve, ktorou je Slovenská republika viazaná. Osobitný zákon musí ustanovovať účel spracúvania osobných údajov, kategóriu dotknutých osôb a zoznam spracúvaných osobných údajov alebo rozsah spracúvaných osobných údajov. Spracúvané osobné údaje na základe osobitného zákona možno z informačného systému poskytnúť, preniesť alebo zverejniť len vtedy, ak osobitný zákon ustanovuje účel poskytovania alebo účel zverejňovania, zoznam spracúvaných osobných údajov alebo rozsah spracúvaných osobných údajov, ktoré možno poskytnúť alebo zverejniť, prípadne príjemcov, ktorým sa osobné údaje poskytnú. Predmetný zákon o ochrane osobných údajov platí aj v súčasnosti a orgány verejnej moci, t. j. aj obce sú povinné ho pri zabezpečovaní svojich úloh rešpektovať.

S účinnosťou od 1. mája 2019 bol zákon o ISVS zrušený a nahradený zákonom č. 95/2019 Z. z. o informačných technológiách vo verejnej správe a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o ITVS"). V dôvodovej správe k zákonu o ITVS sa uvádza, že v protiklade k obdobiu, keď vznikol a začal byť aplikovaný zákon o ISVS, je dnešné obdobie charakterizované najmä dynamikou vývoja a zmien v oblasti informačných technológií. Stratégia budovania informačno-technologických riešení preto dnes už neznamená len tvorbu plánu (koncepcie), ale najmä tvorbu postoja a reagovanie na zmeny. Kým v minulom

období sa dôraz z hľadiska právneho rámca kládol na technologický pohľad, teda na štandardy informačných systémov verejnej správy a pohľad aplikačný, teda základné povinnosti pri správe informačno-technologických riešení, po prijatí zákona o e-Governmente došlo k posunu do roviny procesnej. Došlo k zavedeniu komplexnej úpravy umožňujúcej elektronizáciu výkonu verejnej moci v celom priebehu konania orgánov verejnej moci, a tým nepriamo aj k ustanoveniu požiadaviek na funkčnosť informačno-technologických riešení z hľadiska zabezpečenia elektronickej podoby výkonu verejnej moci. Z pohľadu nastavenia správy informačných systémov verejnej správy však k tomuto posunu nedošlo, nehovoriac o nastavení pravidiel správy informačných technológií. Cieľom návrhu zákona o informačných technológiách verejnej správy preto bolo zmeniť základné filozofické a systémové nastavenie v tejto oblasti, ktoré ustanovoval zákon o ISVS a rozšíriť oblasť úpravy z informačných systémov verejnej správy na správu informačných technológií verejnej správy ako takých, aby boli jednotným spôsobom pokryté všetky oblasti vedenia a riadenia v správe informačných technológií verejnej správy, od fázy plánovania a organizácie až po monitoring a hodnotenie. Nadväzne na to bolo cieľom návrhu zákona ustanoviť jednotné vedenie pre výkon všetkých fáz riadenia v správe informačných technológií verejnej správy.[351]

Spomínané zákony predstavujú len malú časť právnej úpravy dotýkajúcej sa informatizácie verejnej správy. Právny rámec okrem zákonov, z ktorých v tomto príspevku uvádzame len niektoré, dopĺňa množstvo podzákonných predpisov[352] a taktiež netreba zabúdať na nadnárodné predpisy, najmä predpisy Európskej únie.

Predpokladáme, že vývoj právnej úpravy týkajúci sa informatizácie verejnej správy nie je v súčasnosti ani zďaleka ukončený. Už len z dokumentu Stratégia digitálnej transformácie Slovenska 2030[353] vyplýva predpoklad množstva legislatívnych zmien, ktoré sa budú dotýkať aj oblasti verejnej správy.

2 Súčasný stav informatizácie verejnej správy

Informatizácia verejnej správy má veľa rozmerov. Nejde len o poskytovanie služieb na internete alebo o vzrastajúcu potrebu integrovaných služieb, ale predovšetkým o modernizáciu verejnej správy. Cieľom je najmä zefektívnenie poskytovania

351 Dôvodová správa k návrhu zákona o ITVS.

352 K uvedenému bližšie napr.: http://www.informatizacia.sk/legislativa-/601s (apríl 2020).

353 Predmetný dokument je dostupný na: https://www.vicepremier.gov.sk/wp-content/uploads/2019/06/Strategia-digitalnej-transformacie-Slovenska-2030.pdf

rôznych služieb pre občanov a podnikateľov a zníženie nákladov tak, aby mohla verejná správa ušetrený čas a prostriedky venovať na produktívnejšie činnosti.[354]

Informačno-komunikačné technológie nie sú vo verejnej správe novinkou, začali sa zavádzať v rámci procesu rozvoja informatizácie spoločnosti. Na Slovensku sa vytvoril prvý dokument k elektronizácii na úrovni vlády v roku 2008, venoval sa najmä oblasti digitalizácie úsekov výkonu správy a vytváraniu elektronických služieb pre občanov a podnikateľov. V tomto istom čase sa zaviedol aj pojem informatizácia verejnej správy, medzinárodne označovaný ako e-Government.

Podľa Európskej komisie[355] je e-Government definovaný ako zavádzanie informačno-komunikačných technológií do verejnej správy spoločne s organizačnými zmenami, novými postupmi a zručnosťami v snahe zvýšenia efektívnosti pri poskytovaní služieb, zvýšenia transparentnosti a posilnenia verejnej politiky.

Fungujúci e-Government je prvým krokom k transparentnému štátu, ktorý vie reagovať na potreby svojich občanov a ponúkať vhodné verejné služby v primeranej kvalite a cene.[356]

„*Zavedenie informačno-komunikačných technológií do verejnej správy môže v značnej miere prispieť k:*

- *zvýšeniu efektívnosti pri poskytovaní služieb verejnej správy občanom a podnikateľom, neziskovým organizáciám ako aj pri interakcii subjektov verejnej správy,*
- *poskytnutiu nových služieb obyvateľstvu v mestách a menej zaľudnených oblastiach,*
- *zvýšeniu transparentnosti a zodpovednosti verejnej správy voči občanom, podnikateľom a neziskovým organizáciám vrátane verejného obstarávania,*
- *väčšej účasti občanov na veciach verejných z dôvodu zvýšenia demokracie.*“[357]

V súčasnom období dochádza k presadzovaniu nového pohľadu na reformu fungovania štátu pomocou informačno-komunikačných technológií so zámerom zefektívniť výkon verejnej správy a zvýšiť konkurencieschopnosť podnikateľského prostredia. Pri duálnom modeli verejnej správy na Slovensku sa dá reálne prognózovať, že územná samospráva bude mať zaostávanie od 5 do 10 rokov v implementácii informačno-komunikačných technológií.[358]

---

354 Informatizácia verejnej správy, 2005.

355 Dostupné na: http://www.cio.gv.at/egovernment/

356 Dostupné na: https://stranaspolu.sk/admin/public/docs/spolu_it_vyskum_inovacie.pdf

357 KOLAROVSKÝ, M. *Analýza možností prepojenia informačných systémov verejných správ SR a vybraných krajín EÚ.* [Diplomová práca]. Bratislava: Ekonomická univerzita, 2007, s. 47.

358 KRÁLIK, J. Trendy a výzvy Industry 4.0 pri riešení vybraných otázok činnosti a bezpečnosti miestnej samosprávy. In: *Trh práce v podmínkách Evropské unie*. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2018, s. 43 – 44.

Súčasná verejná správa prežíva turbulentné zmeny, príčinou ktorých je okrem politických rozhodnutí najmä tlak na zavádzanie a prevádzkovanie rôznych úrovní informačných systémov súkromného sektora, ktoré sú založené na informačných technológiách a elektronizácii. Verejný sektor, verejná správa zaostávajú za vyspelými subjektmi súkromného sektora, kde pozorujeme aplikáciu informačno-technologických sietí, robotizáciu a zavádzanie kyberneticko-fyzikálnych systémov. Kyberneticko-fyzikálne systémy sa preberajú do verejného sektora len veľmi pozvoľna, napr. kamerový systém, priame prenosy z rokovania zastupiteľstva, identifikácia dochádzky, internetová a intranetová komunikácia a pod. Ich aplikácia v podobe elektronizácie vo verejnej správe síce zachytáva aktuálny stav, ale neumožňuje priame a aktuálne komunikovanie, vyhodnocovanie, rozhodovanie alebo zásah do procesu samosprávy zo strany občanov.

To je základná požiadavka konceptu Smart City. Smart City, aj keď nemá presnú definíciu, sa sústreďuje na riešenie problémov väčších miest prostredníctvom využitia výpočtovej techniky, videotechniky, senzorov, diaľkového ovládania a pod. Ide o inteligentný manažment s cieľom zlepšiť kvalitu života obyvateľov. Pozitívne výsledky z miest preberajú menšie územné samosprávy, vidiecke obce prostredníctvom národných a európskych programov. Poprad v roku 2016 prijal Program rozvoja mesta s výhľadom do roku 2040. Je koncipovaný ako rozvojová stratégia, ktorá definuje mesto ako Smart City v piatich špecifických cieľoch, Smart ekonomika, Kvalita života, Cestovný ruch, Partnerstvo a Smart governance. V rámci Smart ekonomiky sa definovala priorita Ekomesto a energetická bezpečnosť.[359]

Smart cities znamená nielen inteligentný pohľad verejnej správy, ale aj inteligentné zariadenia každého občana v takejto aglomerácii. Existujú aj iné inteligentné technológie, ako *smart health, smart education, smart securities* či *smart transport*. To všetko znamená prechod na kombináciu robotiky, umelej inteligencie, senzorických systémov, *big data*, modelovania reality a modelovania budúcnosti.

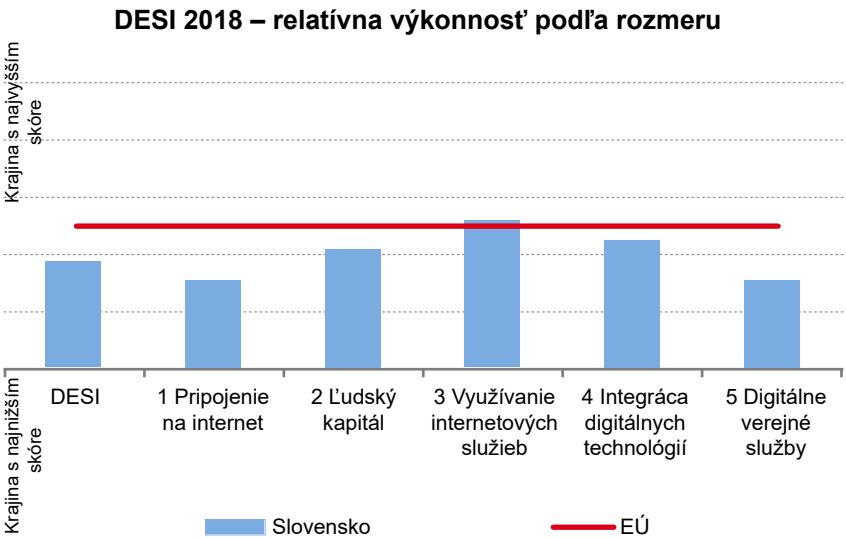
Do ekologizácie budov a inteligentných miest budú v ďalších rokoch smerovať eurofondy. V zmysle energetickej stratégie EÚ bude 18 miliónov budov premenených na inteligentné budovy s minimálnou spotrebou energie, pasívne domy a podobne. Znížia sa výdavky spotrebiteľov oproti dnešku o 17 % až 20 %. Inteligentné mestá zmenia celú podobu fungovania spoločnosti z hľadiska dopravy, energií, parkovania, energetických úspor, emisií, pohybu a hybnosti obyvateľstva

[359] WZOŠ, I. *Smart City Poprad*. [cit. 2018-11-13]. Dostupné na: https://www.itapa.sk/6852-sk/smart-citypoprad

a podobne. Bude to jeden z najväčších biznisov. Obchod tam bude fungovať ako sprostredkovateľský článok.[360]

Posudzovať súčasný stav informatizácie verejnej správy na Slovensku je komplikované, proces zavádzania technológií v tejto oblasti je na začiatku a doterajšie výsledky ďaleko zaostávajú za technologickými možnosťami a potrebou spoločnosti. Z pohľadu občana je dôležité nielen zavedenie elektronických služieb verejnej správy, ale aj prístup k službám, prístup k internetu.

Významným predpokladom je rozvoj infraštruktúry pre vysokorýchlostný internet. Slovenská republika sa v rebríčku krajín Európskej únie nachádza pod priemerom v pripojení na internet, v integrácii digitálnych technológií a v digitálnych verejných službách. Priemer dosahuje vo využívaní internetových služieb, ako dokladuje nasledujúci graf. Slovenskí občania sú priemernými používateľmi internetu a náležite využívali rôzne on-line služby.



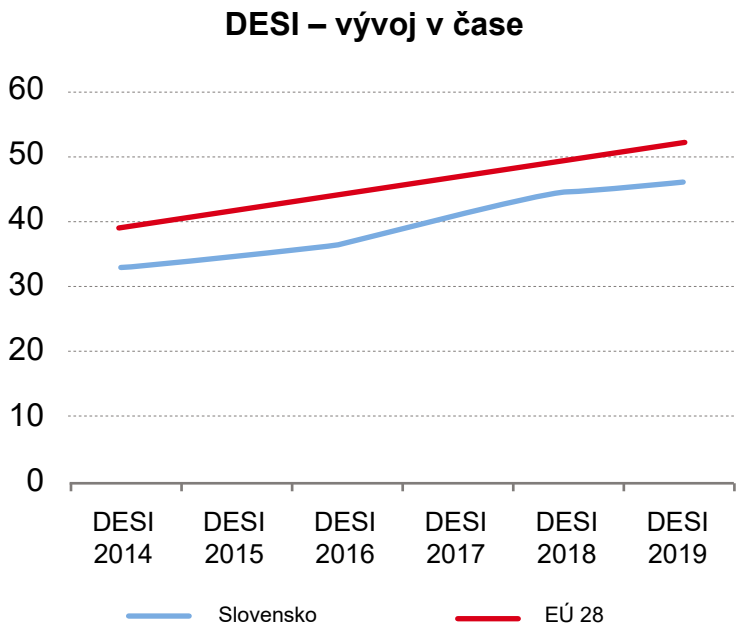
Obrázok 1 Index digitálnej ekonomiky a spoločnosti (DESI – Digital Economy and Society Index)

Zdroj: Správa o krajine – Slovensko, 2018, s. 2.

360 STANĚK, P. *Súčasné technologické zmeny smerujú k tomu, že potreba práce sa radikálne zníži. Veľká časť ľudí vo výrobe tak nebude potrebná* [cit. 2018-11-13]. Dostupné na: https://www.parlamentnelisty.sk/arena/monitor/Ekonom-Stanek-Sucasne-technologicke-zmeny-smeruju-k-tomu-ze-potreba-prace-sa-radikalne-znizi-Velka-cast-ludi-vo-vyrobe-tak-nebude-potrebna-294135

Európska komisia každoročne sleduje pokrok a úroveň rozvoja digitálnej konkurencieschopnosti Európy v jednotlivých členských krajinách pomocou DESI, ktorý využíva kombináciu 44 indikátorov v piatich hlavných dimenziách merania: 1. dostupnosť internetového pripojenia, 2. digitálne zručnosti, 3. používanie internetových služieb, 4. integrácia digitálnych technológií a 5. digitálne verejné služby. Index umožňuje vyhodnotiť celkovú úroveň digitalizácie spoločnosti v danom členskom štáte. Ďalej vzhľadom na rozčlenenie piatich dimenzií na konkrétne poddimenzie a ukazovatele identifikuje problematické oblasti, ktorým by štát mal venovať väčšiu pozornosť. V neposlednom rade sa index používa na vzájomné porovnávanie členských štátov EÚ.[361]

Nasledujúci graf vyjadruje vývoj indexu za Slovenskú republiku v časovom období rokov 2014 – 2019.



Obrázok 2 Vývoj Indexu digitálnej ekonomiky a spoločnosti na Slovensku v rokoch 2014 – 2019 v porovnaní s priemerom za Európsku úniu

Zdroj: Správa o krajine – Slovensko, 2019, s. 4.

[361] Dostupné na: https://www.vicepremier.gov.sk/sekcie/informatizacia/jednotny-digitalny-trh/index-digitalnej-ekonomiky-a-spolocnosti/index.html

Slovensko obsadilo v roku 2019 21. priečku z 28 krajín EÚ, ide o pokles o jedno miesto oproti minulému roku. V roku 2018 obsadilo 20. miesto spomedzi 28 členských štátov. Zatiaľ čo sa jeho umiestnenie v rebríčku v porovnaní s rokom 2017 nezmenilo, jeho skóre sa zvýšilo vďaka zlepšenému výkonu vo všetkých meraných rozmeroch.

	Slovensko		EÚ
	poradie	skóre	skóre
DESI 2019	21	46,3	52,5
DESI 2018	20	44,5	49,8
DESI 2017	21	41,0	46,9

Obrázok 3 Poradie Slovenska vo vývoji Indexu digitálnej ekonomiky a spoločnosti v rokoch 2017 – 2019

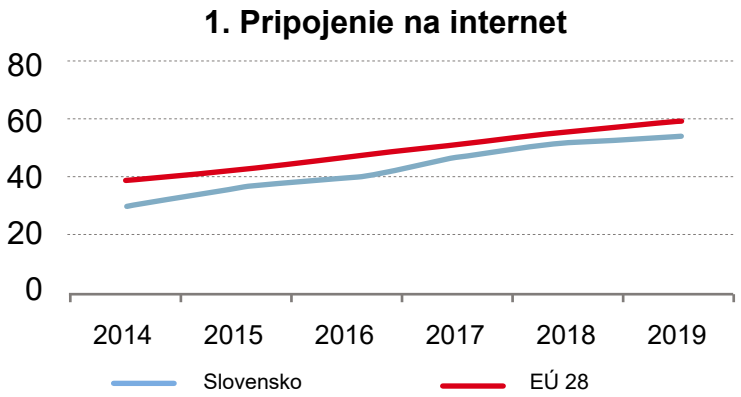
Zdroj: Správa o krajine – Slovensko, 2019, s. 3.

V roku 2019 krajina zaznamenala dobré výsledky v oblasti ľudského kapitálu (podiel obyvateľstva so základnými a pokročilými digitálnymi zručnosťami je vyšší ako priemer v EÚ), vo využívaní internetových služieb a digitálnych verejných služieb. Slovensko sa umiestnilo na 23. mieste, čo sa týka pripojenia na internet (pokles o 1 miesto oproti 2018).

Dostupnosť služieb pevného širokopásmového pripojenia a služieb 4G nie je rozšírená v takej miere, ako by bolo potrebné, avšak ultrarýchle širokopásmové pokrytie výrazne presahuje priemer EÚ (Správa o krajine – Slovensko, 2018, s. 2).

V roku 2019 nedošlo prakticky k žiadnemu pokroku, pokiaľ ide o pokrytie pevným širokopásmovým pripojením. Pripojených je 88 % domácností (predtým 89 %), čo je stále pod priemerom EÚ (97 %).[362]

[362] Dostupné na: https://innonews.blog/2019/06/13/v-indexe-digitalnej-ekonomiky-a-spolocnosti-desi-2019-patri-slovensku-21-miesto/



Obrázok 4 Vývoj pripojenia na internet na Slovensku v rokoch 2014 – 2019 v porovnaní s priemerom za Európsku úniu

Zdroj: Správa o krajine – Slovensko, 2019, s. 5.

Podľa Združenia miest a obcí Slovenska prístup k internetu nemá viac ako 800 obcí na Slovensku a podľa Úradu podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu je 207 tzv. bielych miest na Slovensku bez dostatočnej internetovej konektivity. Cieľom je do roku 2020 zabezpečiť internetové pripojenie aj v bielych miestach pomocou štátnej podpory financovanej z eurofondov.[363]

Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu uzavrel vo februári 2018 rokovania s operátormi, ktorí sa zaviazali do konca roka 2020 zabezpečiť širokopásmové pripojenie pre všetky tzv. biele miesta Slovenska. Národná agentúra pre sieťové a elektronické služby vyčíslila v roku 2015 ich počet na 1808.[364]

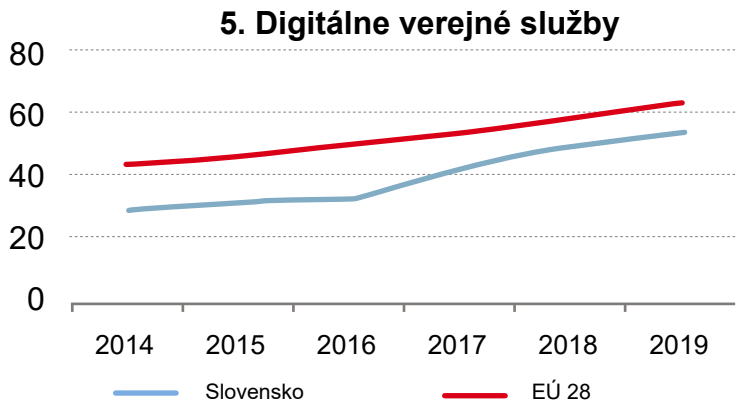
Európska únia sleduje poskytovanie digitálnych služieb verejnej správy a ich kvalitu pre občanov a firmy. Hlavnými indikátormi sú e-Government a eHealth.

V hodnotení veľa bodov strácame kvôli e-Healthu. Pomaly rastieme v hodnotení e-Governmentu. V oblasti elektronických služieb zdravotníctva budeme určite musieť najviac pridať (Šimkovič, 2016).

363 KRÁLIK, J. Trendy a výzvy Industry 4.0 pri riešení vybraných otázok činnosti a bezpečnosti miestnej samosprávy. In: *Trh práce v podmínkách Evropské unie*. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2018, s. 35 – 45.

364 KRÁLIK, J. Výzvy nových technológií k verejnej politike. In: *Výzvy vo verejnej správe*. Bratislava: Central European Education Institute, 2019, s. 9 – 19.

Zaostávame vo využití digitálnych služieb verejnej správy pri bežných životných situáciách pre občanov (narodenie dieťaťa, zmena bydliska a pod.) a firmy (založenie spoločnosti, bežné výkazy firiem a pod.). Dobré výsledky sme dosiahli v oblasti otvorených údajov (OpenData). Vo využívaní eZdravia sa blížime k priemeru EÚ.[365]



Obrázok 5 Vývoj digitálnych verejných služieb na Slovensku v rokoch 2014 – 2019 v porovnaní s priemerom za Európsku úniu

Zdroj: Správa o krajine – Slovensko, 2019, s. 14.

Digitalizácia verejných služieb napreduje, no miera ich využívania je stále nízka. Väčšina zaujímavých elektronických služieb je dnes pre majoritu obyvateľov neprístupná. Je to spôsobené najmä komplikáciou elektronickej identifikácie (eID) a vlastníctva tohto nástroja. Služby sú dostupné marginálnej skupine obyvateľstva, ako podnikatelia, konatelia a tí, ktorí boli zákonom donútení tieto služby využívať. Dlhodobo chýbajúca aplikácia mobilného eID je jedným z nezásadnejších blokátorov. Zvýšila by dostupnosť bežnej komunikácie s úradmi či podanie jednoduchého formulára pomocou mobilného zariadenia pre väčšinu obyvateľov.[366]

---

365 Dostupné na: https://stranaspolu.sk/admin/public/docs/spolu_it_vyskum_inovacie.pdf

366 YAR, L. *Šéf Slovensko. Digital: Nemáme veľký potenciál na čerpanie eurofondov v sci-fi oblastiach, ktoré nastavil Brusel* [online], [cit. 2019-05-12]. Dostupné na: https://euractiv.sk/section/ekonomika-a-euro/interview/sef-slovensko-digital-nemame-velky-potencial-na-cerpanie-eurofondov-v-sci-fi-oblastiach-ktore-nastavil-brusel/

Elektronické služby miest a obcí majú na Slovensku zabezpečiť splnenie povinností zo zákona o e-Governmente[367] v súlade s požadovanými štandardami informačných systémov verejnej správy. Obce pri ich aplikácii poskytujú služby občanom v ľahko ovládateľnom systéme dostupnom z akéhokoľvek počítača pripojeného na internet a manažment samosprávy má aktuálny prehľad o vybavovaní jednotlivých podaní. Pre plnohodnotné využitie musí občan vlastniť elektronický občiansky preukaz. K dispozícii je 138 elektronických služieb poskytovaných samosprávou. Od 1. novembra 2016 musia mestá a obce poskytovať svoje služby občanom a od 1. júla 2017 aj firmám elektronicky. Vyše 2 100 obcí a miest využíva na Slovensku služby Dátového centra obcí a miest. Nie je to pre samosprávy povinné. Každá obec sa môže slobodne rozhodnúť pre informačný systém, pomocou ktorého splní povinnosti vyplývajúce zo spomínaného zákona.

Čo sa týka druhov jednotlivých verejných služieb, napr. inteligentný komunikačný systém bezplatnej platby miestnych daní, poplatkov a služieb (e-služby) je na úplnom začiatku prípravy a pokusnej prevádzky so spoločnosťami, ktoré ponúkajú zavedenie daných služieb. Platí to aj pre prístup občanov, rodín a firiem k internetu a rozvoj bezplatného internetu pre automatizáciu komunikácie pri činnostiach, ktoré sú vykonávané obcou.

Elektronické služby samosprávy sa na Slovensku dostatočne nevyužívajú a podľa interview s občanmi ako fyzickými osobami len dvaja z desiatich mali záujem o takéto služby. Až 70 % záujem bol o ich fungovanie u právnických osôb. Za najväčšie prekážky ich využívania považujú občania:

1. potrebu vlastniť počítačovú techniku a príslušenstvo zodpovedajúce danej operačnej úrovni systému s platenými aktualizáciami (uvádzali napr. aj platené internetové pripojenie s viazanosťou a paušálnymi platbami, potrebu tlačiarní, snímačov ID kariet a pod.);
2. potrebu výmeny občianskeho preukazu za elektronický preukaz, z toho vyplývajúce následné hlásenia zmien na viacerých inštitúciách v dôsledku zmeny čísla preukazu;
3. neprehľadnosť internetových stránok obce s odkazmi na pdf formáty zákonov a všeobecne záväzných nariadení, sťažená orientácia v najrozšírenejších a opakovaných povinnostiach občanov súvisiacich s pravidelnými platbami;
4. absencia individualizácie e-systémov s ohľadom na sociálne, vedomostné a vekové skupiny obyvateľov.[368]

---

367 Zákon č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci.

368 KRÁLIK, J. Trendy a výzvy Industry 4.0 pri riešení vybraných otázok činnosti a bezpečnosti miestnej samosprávy. In: *Trh práce v podmínkách Evropské unie.* České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2018, s. 35 – 45.

V praxi a priestore Slovenska môžeme už dnes pozorovať zdržanlivé prejavy až odpor k elektronizácii, lebo časť občanov to nechápe ako pomoc, ale ako zbytočnosť. Elektronické senzorické systémy vnímajú ako „dohľad" a kontrolu, čo stupňuje polarizáciu spoločnosti na tých, čo to chápu ako pomoc, a tých čo nie. Dôvody takýchto postojov môžu vyplývať nielen z veku, vzdelania alebo sociálneho postavenia odporcov elektronizácie, ale aj z toho, že pod vplyvom nej sa nemení len spôsob výroby výrobkov, ale aj ich úžitkové vlastnosti (napr. výrobky komunikujúce cez internet), charakter služieb (napr. ochrana majetku) až do takej miery,[369] že časť občanov – spotrebiteľov nemá k nim rovnaký prístup, a preto takéto ponuky nepovažuje pre seba za využiteľné a finančne dostupné. Určité sociálne a vekové skupiny nemajú osobnú potrebu vlastniť akúkoľvek elektronickú kartu, počítač (už vôbec nie na vlastné náklady so starosťou o platenie a aktualizovanie jeho softwarových aj hardwarových systémov), či pracovať s QR kódom, smartfónom, s operačným systémom Adroid.[370]

V súčasnosti disponuje Slovenská republika množstvom nekvalitných elektronických služieb a softvérových produktov pre verejnosť. Verejnosť odmieta používať elektronické služby štátu najčastejšie z dôvodu zložitosti, technických zlyhaní, neexistujúcich vysvetliviek, vzorových dokumentov, kvôli množstvu žiadaných príloh z iných inštitúcií. Nekvalitné spracovanie existujúcich informačných systémov štátu, chýbajúce základné elektronické služby, chýbajúca on-line pomoc pri práci s informačnými systémami verejnej správy spôsobili negatívny postoj verejnosti, podnikateľov i úradníkov. Je potrebné prepájanie informačných systémov tak, aby pracovali plnoautomatizovane, teda bez akejkoľvek intervencie. Súčasný stav je taký, že napr. zverejňovanie otvorených dát je možné, až po „vyťahovaní" potrebných údajov aj z troch informačných systémov manuálne, ktoré následne musia byť upravené do požadovaných formátov na zverejnenie.[371]

Slovensko zavádza služby elektronickej verejnej správy a elektronického zdravotníctva. Sľubuje si od nich zmenu súčasného stavu a zlepšenie výsledkov vo väčšine monitorovaných ukazovateľov. Výzvou zostáva zabezpečiť, aby mali ľudia, podniky a úrady tie správne zručnosti, nástroje a podporu a čoraz viac využívali tieto služby.

Existujúce služby zriedka obsahujú vysvetlivky, elektronickú pomoc, vzorové príklady, inteligentné formuláre. Množstvo základných služieb dennej potreby nie

---

369 STANĚK, P., IVANOVÁ, P., VAŠKOVÁ, V. *Nové rozhrania spoločnosti a ekonómie*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, s. 121.

370 KRÁLIK, J. Výzvy nových technológií k verejnej politike. In: *Výzvy vo verejnej správe*. Bratislava: Central European Education Institute, 2019, s. 13.

371 Dostupné na: https://stranaspolu.sk/admin/public/docs/spolu_it_vyskum_inovacie.pdf

sú elektronicky spracované, resp. sú občanmi nepoužívané z dôvodu zložitosti. Každé nepripravené a nedostatočne odkomunikované zavedenie novej technológie bez dostatočného vysvetlenia jej prínosu pre užívateľa pri zdieľaní elektronického priestoru vo verejnej správe (napr. elektronický občiansky preukaz, e-recept, e-zdravie, e-kasa, e-dane) stupňuje iracionalitu zúčastnených subjektov. Verejná správa sa tak pod vplyvom elektronizácie spolu s prístupmi politických strán čoraz viac pretvára v systém založený na budúcich očakávaniach, prísľuboch, volebných cykloch a tento systém je nepružný k aktuálnym prejavom a krízovým stavom každodenného života občanov aj ekonomiky krajiny.[372]

Môžeme konštatovať, že je zložité pre verejný sektor rozvíjať podmienky na účelnú elektronizáciu tak, aby sme sa nedopustili nedostatkov, ktoré budú znamenať nielen malú efektívnosť, ale môžu ohroziť fungovanie spoločnosti a konkurencieschopnosť krajiny. Integrácia informačných, elektronických a digitalizovaných prvkov do inteligentných interných aj externých systémov vo verejnej správe nie je dostatočne rozvinutá a nedoriešená je legislatívna podpora pri ich využívaní (napr. problém ochrany osobných údajov a ďalšie).[373]

„*S ohľadom na rozšírenú (a neustále sa rozširujúcu) elektronickú komunikáciu v rámci uzavierania zmlúv, vyvstáva potreba čo možno najdôslednejšie, a teda efektívne pripravovať legislatívnu matériu v priestore jednotného digitálneho trhu.*“[374]

Slovensko má pred sebou ešte dlhú cestu, aby vytvorilo a prebudovalo legislatívny rámec tak, že dokáže reagovať na existujúce technológie a ďalšie prvky digitálnej ekonomiky a ich neustály vývoj. Nejde len o ochranu práv fyzických a právnických osôb, ale aj o zabezpečenie fungovania miestnych správnych štruktúr, aby sa nebrzdilo zavádzanie nových biznis modelov, s ktorými verejná správa dokáže spolupracovať najmä v oblasti takých služieb, ako je zdravotníctvo, doprava, bývanie, sociálne služby, bezpečnosť a vzdelávanie. Je potrebné zabezpečiť, aby legislatívny rámec významne nezaostával za vývojom vo všetkých oblastiach digitálnej ekonomiky a legislatíva umožnila jej ďalší rozvoj. Právna úprava musí zabezpečiť primeranú ochranu osobných údajov vrátane informovanosti dotknutých osôb o ich spracovaní s ohľadom na schopnosť komunikovať s novými technológiami. Ďalej je dôležité ponúknuť občanom cenovo dostupné technické

372 KRÁLIK, J. Výzvy nových technológií k verejnej politike. In: *Výzvy vo verejnej správe*. Bratislava: Central European Education Institute, 2019, s. 14.

373 KRÁLIK, J. Trendy a výzvy Industry 4.0 pri riešení vybraných otázok činnosti a bezpečnosti miestnej samosprávy. In: *Trh práce v podmínkách Evropské unie*. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2018, s. 35 – 45.

374 CISKO, L. *Zodpovednosť za vady plnenia v kúpnej zmluve v obchodovaní*. Praha: Leges, 2020, s. 114.

zabezpečenie komunikačnej infraštruktúry v krajine, aby sa neznižovala schopnosť podnikov inovovať a posilňovala sa ich konkurencieschopnosť v rámci dynamického digitálneho európskeho trhu.

3 Dopad informatizácie verejnej správy na právnu úpravu ukladania a správy miestnych daní a miestnych poplatkov

Informatizácia verejnej správy sa dotkla všetkých oblastí verejnej správy. Jednou z nich je aj oblasť ukladania a správy miestnych daní a miestnych poplatkov.

V zmysle ústavného zákona č. 460/1992 Zb. Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava SR") dane a poplatky možno ukladať zákonom alebo na základe zákona. Na základe zákona sú ukladané len miestne dane a miestne poplatky. Miestne dane a miestne poplatky ukladajú obce, ktoré ich v zásade[375] aj spravujú.

Miestne dane a miestne poplatky sú upravené v zákone č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o miestnych daniach") a v zákone č. 447/2015 Z. z. o miestnom poplatku za rozvoj v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o miestnom poplatku za rozvoj"). Predmetnú úpravu dopĺňa tzv. kódex daňového práva procesného, a to zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a všeobecne záväzné nariadenia obcí.

Je možné konštatovať, že informatizácia verejnej správy mala na zákon o miestnych daniach len minimálny dopad a zákona o miestnom poplatku za rozvoj sa v podstate nedotkla vôbec. Z pohľadu ustanovení zákona o miestnych daniach, na ktoré mala informatizácia dopad, možno spomenúť napr. ustanovenie § 82 ods. 2 zákona o miestnych daniach týkajúce sa zníženia, resp. odpustenia poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, v zmysle ktorého ak ide o žiaka alebo študenta, ktorý navštevuje školu so sídlom na území Slovenskej republiky, na splnenie podmienky na zníženie poplatku alebo odpustenie poplatku poskytne poplatník obci údaje v rozsahu meno, priezvisko a rodné číslo alebo dátum narodenia žiaka alebo študenta, ktoré sú potrebné na overenie

[375] Výnimku predstavujú mesto Bratislava a mesto Košice, kde správu miestnych daní a miestneho poplatku vykonávajú mestské časti, ak tak ustanoví štatút mesta. Správu poplatku za rozvoj vykonáva v Bratislave mestská časť, ktorá ho na svojom území uložila, pričom na účely tohto zákona má mestská časť postavenie obce. Správu poplatku za rozvoj vykonávajú v Košiciach mestské časti, ak tak ustanoví štatút mesta, pričom v takom prípade má na účely zákona o miestnom poplatku za rozvoj mestská časť postavenie obce.

statusu žiaka alebo študenta prostredníctvom informačného systému, ku ktorému má obec zriadený prístup. Vzhľadom na prijatie zákona proti byrokracii, resp. jeho novely realizovanej zákonom č. 221/2019 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 177/2018 Z. z. o niektorých opatreniach na znižovanie administratívnej záťaže využívaním informačných systémov verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon proti byrokracii) a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, žiak, resp. študent, ktorý navštevuje školu na území Slovenskej republiky, už nemusí správcovi dane, t. j. obci predkladať potvrdenie o návšteve školy. Ďalším ustanovením zákona o miestnych daniach, ktoré je nutné spomenúť, je ustanovenie § 98b nazvané „Elektronické služby". Uvedené ustanovenie bolo do zákona o miestnych daniach vložené na základe novely realizovanej zákonom č. 584/2011 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, pričom k zakotveniu zmien zákona o miestnych daniach sa pristúpilo v legislatívnom konaní na základe doplňujúceho návrhu výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre financie a rozpočet. A pravdepodobne z tohto dôvodu bolo odôvodnenie zakotvenia ustanovenia § 98b zákona o miestnych daniach (v tom čase § 98d) do zákona o miestnych daniach veľmi stručné. V zdôvodnení sa uvádza len to, že táto úprava reaguje na rozvoj elektronickej komunikácie zavedením elektronických služieb, ktoré môže poskytovať obec. Podľa predmetného ustanovenia § 98d zákona o miestnych daniach „*obec môže poskytovať elektronické služby. Daňovník pri elektronickej komunikácii s obcou má po zadaní prístupových údajov na webovom sídle obce sprístupnenú osobnú internetovú zónu, ktorej obsahom sú najmä a) spis daňovníka v elektronickej forme, b) elektronický výpis z osobného účtu daňovníka, c) prístup na elektronickú podateľňu, d) elektronická osobná schránka, e) katalóg služieb. Elektronickú adresu elektronickej podateľne zverejňuje obec na svojom webovom sídle, ako aj na webovom sídle ústredného portálu verejnej správy. Elektronická osobná schránka je elektronická schránka, ktorá je určená na komunikáciu s obcou. Podrobnosti o elektronickej komunikácii a poskytovaní elektronických služieb ustanoví obec všeobecne záväzným nariadením a uverejní ho na svojom webovom sídle*". Predmetné ustanovenie nadobudlo účinnosť 1. januára 2012, avšak keďže ustanovenie neprikazuje, ale len umožňuje obciam elektronické služby poskytovať, k reálnemu poskytovaniu elektronických služieb obcami v zásade dochádzalo oveľa neskôr, a to aj vzhľadom na povinnosti obciam vyplývajúce z iných právnych predpisov, napr. zákon o e-Governmente.

Elektronizácia, resp. informatizácia sa nesporne dotkla ustanovení daňového poriadku, ktorého úprava sa na správu miestnych daní a miestnych poplatkov použije podporne. Už z dôvodovej správy k návrhu daňového poriadku vyplýva uprednostňovanie elektronického doručovania dokumentov. Na tento účel boli

do daňového poriadku zakotvené ustanovenia umožňujúce urobiť podanie elektronickými prostriedkami.[376] Takéto podanie mohlo byť podané prostredníctvom elektronickej podateľne podľa § 33 ods. 2, ktorú prevádzkuje finančné riaditeľstvo, alebo prostredníctvom elektronickej podateľne ústredného portálu verejnej správy a muselo byť podpísané zaručeným elektronickým podpisom. V tejto súvislosti je nutné uviesť, že podľa § 33 ods. 2 daňového poriadku elektronická podateľňa, ktorú prevádzkuje finančné riaditeľstvo, je spoločná pre finančnú správu, pričom obec nie je súčasťou finančnej správy. Daňový poriadok umožňoval a aj v súčasnosti (pre fyzické osoby) umožňuje podať podanie elektronickými prostriedkami bez podpísania zaručeným, v súčasnosti kvalifikovaným elektronickým podpisom, a to na základe uzavretia písomnej dohody o elektronickom doručovaní so správcom dane. Takéto doručovanie však daňový poriadok umožňuje len, ak fyzická osoba chce doručovať finančnej správe. Keďže obec nie je súčasťou finančnej správy, domnievame sa, že predmetná úprava § 13 ods. 5 tretia veta daňového poriadku sa na doručovanie obciam nevzťahuje. Z uvedeného vyplýva možnosť doručovať podania elektronickými prostriedkami správcovi dane, ktorým je obec, len prostredníctvom elektronickej podateľne ústredného portálu verejnej správy. Ďalším podstatným a v očiach odbornej verejnosti dosť kontroverzným ustanovením, ktoré daňový poriadok priniesol, bolo ustanovenie § 14, ktoré stanovilo povinnosť určených osôb doručovať podania finančnej správe elektronicky. Keďže sa však predmetné ustanovenie týka len doručovania finančnej správe a ako je už uvedené obce nie sú súčasťou finančnej správy, predmetným ustanovením sa bližšie zaoberať nebudeme. Elektronizácia sa dotkla aj úpravy doručovania písomnosti správcom dane. Daňový poriadok v ustanovení § 30 zakotvil povinnosť doručovať písomnosť elektronickými prostriedkami, resp. ak je to účelné a možné, písomnosti umožnil doručovať zamestnancom správcu dane. A až v prípade, ak písomnosť nie je možné doručiť niektorým z uvedených spôsobov, správca dane doručuje písomnosť prostredníctvom poskytovateľa poštových služieb, prostredníctvom iného orgánu, ak to ustanovuje osobitný predpis alebo prostredníctvom verejnej vyhlášky. Napriek tomu, že predmetné ustanovenie nadobudlo účinnosť už 1. januára 2012, do dnešného dňa to v praxi takto nefunguje, a to pravdepodobne z dôvodu „odkladu účinnosti" ustanovenia § 32 na neurčito. V zmysle § 165b ods. 3 daňového poriadku totiž platí, že podľa § 32, § 33 ods. 1 a 3 a § 56 sa postupuje najskôr od 1. januára 2016 vo vzťahu k jednotlivým druhom daní podľa oznámenia finančného riaditeľstva uverejneného na jeho webovom sídle. Z uvedeného vyplýva, že zákonodarca podmienil účinnosť

[376] K uvedenému bližšie KUBINCOVÁ, S. *Daňový poriadok. Komentár.* Bratislava: C. H. Beck, 2015, s. 113.

ustanovení § 32, § 33 ods. 1 a 3 a § 56 daňového poriadku pri tej-ktorej dani oznámením finančného riaditeľstva, čo je podľa nášho názoru z pohľadu teórie práva naozaj sporné. Okrem toho je na zamyslenie, či sa oznámenie finančného riaditeľstva bude vzťahovať aj na miestne dane a miestne poplatky[377], keďže správa miestnych daní a poplatkov je výkonom samosprávy. Z hľadiska ustanovení § 33 a § 56 daňového poriadku treba uviesť, že je otázne, či sa môžu na miestne dane vzťahovať. Domnievame sa, že ustanovenie § 33 daňového poriadku nazvané „Elektronické služby" na správu miestnych daní a miestnych poplatkov nie je možné použiť. Z predmetného ustanovenia je totiž zrejmé, že ide o elektronickú komunikáciu s finančnou správou. Okrem toho zákon o miestnych daniach upravuje „elektronické služby" v spomínanom ustanovení § 98d zákona o miestnych daniach a z ustanovenia § 102 zákona o miestnych daniach vyplýva, že daňový poriadok sa na správu miestnych daní a miestneho poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady použije len v prípade, ak § 99b zákona o miestnych daniach nestanovuje inak. Podotýkame však, že zákon o miestnom poplatku za rozvoj úpravu elektronických služieb neobsahuje, a preto je otázne, akou právnou úpravou sa má spravovať poskytovanie elektronických služieb pri miestnom poplatku za rozvoj. Ustanovenie § 56 daňového poriadku zakotvuje povinnosť finančného riaditeľstva sprístupniť daňovému subjektu elektronický výpis z jeho osobného účtu, pričom daňový subjekt má právo podať finančnému riaditeľstvu námietku k nezrovnalostiam zisteným v elektronickom výpise z jeho osobného účtu. Domnievame sa, že predmetné ustanovenie by sa nemalo vzťahovať na miestne dane a miestne poplatky, pretože je nelogické, aby finančné riaditeľstvo sprístupňovalo daňovému subjektu elektronický výpis z osobného účtu daňového subjektu, ktorý vedie obec. Ďalšie ustanovenia daňového poriadku, ktorých sa elektronizácia dotkla, sú napríklad ustanovenia týkajúce sa lehôt (§ 27 ods. 5 a § 65 ods. 6 daňového poriadku) alebo podpisovania dokumentov [napr. § 47 písm. k), § 63 ods. 3 písm. f) daňového poriadku]. Z uvedeného je zrejmé, že zo vzťahu právnej úpravy daňového poriadku k právnej úprave zákona o miestnych daniach a zákona o miestnom poplatku za rozvoj vo veci elektronizácie správy miestnych daní a miestnych poplatkov existuje niekoľko zásadných otáznikov, ktoré vo väčšine vyplývajú zo skutočnosti, že obce nie sú súčasťou finančnej správy. V tejto súvislosti je však potrebné poukázať aj iné zákony dotýkajúce sa elektronizácie výkonu verejnej moci vo všeobecnosti.

Máme na mysli najmä zákon o e-Governmente, ktorý ustanovil všeobecnú právnu úpravu spôsobu výkonu verejnej moci v elektronickej podobe vrátane

[377] V zmysle § 2 písm. b) daňového poriadku sa daňou rozumie aj miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady a miestny poplatok za rozvoj.

súvisiacich právnych inštitútov, a tým umožnil realizáciu elektronických služieb orgánov verejnej moci jednotným spôsobom, bez potreby zásahu do každého osobitného právneho predpisu.[378] V dôsledku vytvorenia takejto všeobecnej úpravy bez zasahovania do osobitných predpisov však vzniká aj niekoľko otázok, a to aj z pohľadu elektronizácie správy miestnych daní a miestnych poplatkov. Na základe zákona o e-Governmente boli orgány verejnej moci, t. j. aj obce povinné uplatňovať výkon verejnej moci elektronicky s účinnosťou od 1. novembra 2016. Výnimkou sú úkony v konaní o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach osôb, o ktorých osobitný predpis výslovne ustanovuje, že ich orgán verejnej moci vykonáva výlučne v listinnej podobe, alebo ktoré osobitný predpis ukladá alebo umožňuje vykonať ústne, konkludentným prejavom vôle alebo predložením veci, ktorá nemá listinnú podobu alebo elektronickú podobu, alebo ktoré spočívajú vo výkone činnosti, akou je ústne pojednávanie, miestne zisťovanie, výkon kontroly alebo dohľadu priamo u kontrolovaného subjektu alebo dohliadaného subjektu, obhliadka, nazeranie do spisov, predvedenie a iné obdobné úkony, ktoré sa vykonávajú mimo úradnej budovy, v ktorej sídli orgán verejnej moci. V tejto súvislosti však treba uviesť, že zákon o e-Governmente na jednej strane stanovuje povinnosť v oblasti elektronického výkonu verejnej moci a zákon o miestnych daniach, na strane druhej v ustanovení § 95b ods. 1 stanovuje možnosť (nie povinnosť) obce poskytovať elektronické služby. Keďže ide o zákony rovnakej právnej sily, domnievame sa, že by sa tu mala uplatniť zásada *lex specialis derogat legi generali* (zákon špeciálny ruší zákon všeobecný). Ak zákon o miestnych daniach obsahuje úpravu elektronických služieb, myslíme si, že je otázne, či by táto úprava elektronických služieb pre oblasť miestnych daní a miestneho poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady nemala byť považovaná za špeciálnu právnu úpravu, ktorá by mala prednosť pred úpravou všeobecnou. Okrem toho sa tu vynára aj otázka vzťahu daňového poriadku k predmetným zákonom a aj k zákonu o miestnom poplatku za rozvoj, ktorý úpravu elektronických služieb neupravuje vôbec. Vzhľadom na uvedené sa domnievame, že nie je jednoznačné, ktorá úprava, ktorého zákona má z pohľadu elektronizácie správy miestnych daní a miestnych poplatkov prednosť, pričom si myslíme, že právna úprava ukladajúca povinnosti obciam pri správe daní a poplatkov by mala byť jasná a nepripúšťajúca odlišný výklad.

V rámci právnej úpravy miestnych daní a miestnych poplatkov však nemožno zabúdať na všeobecne záväzné nariadenia obcí. V súvislosti s elektro-

[378] GREGUŠOVÁ, D., HALÁSOVÁ, Z. Elektronická podoba výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci (vybrané problémy). In: *Vplyv politiky na právo*. Sládkovičovo: Vysoká škola Danubius, 2015, s. 57.

nizáciou možno poukázať ani nie tak na všeobecne záväzné nariadenia obcí, ktorými sa miestne dane ukladajú, ale na všeobecne záväzné nariadenia, ktoré obce vydávali v súlade s ustanovením § 98b ods. 5 zákona o miestnych daniach, t. j. nariadenia týkajúce sa podrobností o elektronickej komunikácii a poskytovaní elektronických služieb.[379] Treba však podotknúť, že niektoré všeobecne záväzné nariadenia je možné na stránkach obcí dohľadať len s veľkým ťažkosťami, resp. na stránkach niektorých obcí takéto nariadenia nie sú dostupné vôbec a je teda otázne, či tieto obce takéto všeobecne záväzné nariadenia týkajúce sa poskytovania elektronických služieb prijali. Aj z tohto dôvodu treba súhlasiť s názorom, že možno privítať informáciu uvedenú v návrhu Akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie v SR na roky 2019-2021, v zmysle ktorej by bolo *vhodné,* aby sa všeobecne záväzné nariadenia zverejňovali na právnom a informačnom portáli Slov-Lex, čo by prinieslo posilnenie princípov otvoreného vládnutia a zvýšenie právnej istoty.[380]

Z uvedeného je zrejmé, že napriek tomu, že do zákona o miestnych daniach a do zákona o miestnom poplatku za rozvoj nebola povinnosť elektronizácie poskytovania elektronických služieb výslovne zakotvená a vzťah zákona o e-Governente k predmetným zákonom a daňovému poriadku nie je jednoznačný, výkon správy miestnych daní a miestnych poplatkov je spravidla v súlade so všeobecne záväznými nariadeniami obcí uplatňovaný elektronicky. Na druhej strane je však nutné uviesť, že daňovníkmi, resp. poplatníkmi miestnych daní a miestnych poplatkov sú často fyzické osoby, ktoré povinnosť mať zriadenú elektronickú schránku, resp. využívať elektronické služby stanovenú nemajú, a preto výkon správy miestnych daní a miestnych poplatkov vo veľkej miere neprebieha elektronicky.

Z pohľadu povinnosti obcí vykonávať verejnú moc vrátane činnosti pri správe daní a poplatkov v elektronickej podobe možno poukázať na základné prekážky,

---

379 Ako príklad možno uviesť Všeobecne záväzné nariadenie obce Bánovce nad Ondavou č. 1 /2017 o zavedení a poskytovaní elektronických služieb, dostupné na: http://www.banovcenadondavou.sk/files/2018-11-07-130255-VZN_1_z_2017_o_zavedeni_a_poskytovani_elektr.sluzieb.pdf alebo Všeobecne záväzné nariadenie Obce Kusín č. 3/2017 o zavedení a poskytovaní elektronických služieb, dostupné na: http://www.kusin.sk/files/2017-10-12-094532-VZN_o_elektronickej_komunik__cii_obce.pdf alebo Všeobecné záväzné nariadenie č. 2/2018 obce Lenartov, dostupné na: https://www.lenartov.sk/download/VZN/2018/VZN-c.-2-2018.pdf

380 K uvedenému bližšie KUBINCOVÁ, S. Daňová zaťaženosť v kontexte fakultatívnosti miestnych daní. In: *III. slovensko-české dni daňového práva. Pozitívna a negatívna stimulácia štátu v oblasti zdaňovania*. Košice: Právnická fakulta UPJŠ, 2019, s. 246 – 247.

na ktoré poukazujú samosprávy. V zmysle záverečnej správe NKÚ SR[381] z augusta 2019 samosprávy poukázali popri externých nákladoch a obmedzených finančných zdrojoch na dva ďalšie okruhy problémov, a to techniku, presnejšie IKT a ľudský faktor.[382]

Diskusia o opodstatnenosti miestnych daní v našich podmienkach ako predpoklad zmien v oblasti ukladania a správy miestnych daní a poplatkov v kontexte informatizácie verejnej správy

Obce na Slovensku sa musia sa vysporiadať s nízkym príjmom do rozpočtov, ktorý im zaručujú miestne dane. Nie sú nezávislé od štátu. Majú síce možnosť určiť výšku daní, musí však byť primeraná a nesmie obyvateľstvo zaťažovať. Úprava sadzieb miestnych daní cestou všeobecne záväzných nariadení je najmä v poslednom volebnom roku predstaviteľov obcí nepopulárna kvôli možnej nepríťažlivosti územia pre obyvateľov a podnikateľov. Domnievame sa, že normotvorba ako prejav autonómie obcí v našich podmienkach klesá na význame. Najmä malé obce nie sú v praxi z finančného a personálneho hľadiska spôsobilé zabezpečovať všetky samosprávne kompetencie.

Podľa výskumov Žárskej[383] najmenšie obce Slovenska do 250 obyvateľov disponujú najnižšími daňovými príjmami na jedného obyvateľa. Aj veľké mestá však s tým často majú problém, keďže výnos získaný výberom miestnych daní predstavuje len malý podiel na celkových príjmoch samosprávy.

Túto skutočnosť dokumentujeme na modelovom príklade dvoch slovenských miest, Prešov a Žilina. Pre komparáciu sme ich vybrali z dôvodu porovnateľného počtu obyvateľov. Prešov je krajské mesto najväčšieho samosprávneho kraja na území SR. K 31. 12. 2018 mal 88 861 obyvateľov. Žilina je krajským mestom Žilinského kraja. Rozlohou je tretí najväčší na Slovensku, leží na severe stredného Slovenska a tvorí 13,8 % územia. Žilina k 31. 12. 2018 mala 83 280 obyvateľov. Počet obyvateľov cez vyberané podielové dane (daň z príjmu fyzických osôb) ovplyvňuje príjmovú položku rozpočtu samosprávy. Ako vyplýva z nasledujúcich tabuliek, rozpočet miest bol v sledovaných rokoch prebytkový.

---

381 Kontrolná akcia bola zameraná na vyhodnotenie stavu plnenia opatrení prijatých na odstránenie nedostatkov, ktoré zistili kontroly NKÚ SR v roku 2017 v rámci kontrolnej akcie eGovernment a informačné systémy obcí a miest.

382 K uvedenému bližšie na: https://www.nku.gov.sk/documents/10157/9cdf145b-56e1-40b9-97db-dcf4d87f3e04 (apríl 2020).

383 ŽÁRSKÁ, E. Finančná kapacita obce ako determinant rozvoja. In: *Teoretické a praktické aspekty veřejných financí.* Praha: Vysoká škola ekonomická, 2009, 96 s.

Tabuľka 1 Príjmy a výdavky rozpočtu mesta Prešov v rokoch 2013 – 2017 (v eurách)

Rok	2018	2017	2016	2015	2014	2013
Príjmy	85788636	73155412	68073296	62625584	65313510	54396939
Výdavky	85638409	65684135	60995772	61004465	65071114	53932413

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa https://www.presov.sk/rozpocet.html

Tabuľka 2 Príjmy a výdavky rozpočtu mesta Žilina v rokoch 2013 – 2017 (v eurách)

Rok	2018	2017	2016	2015	2014	2013
Príjmy	72295400	62292656	59893912	56475718	49865252	49865252
Výdavky	71315680	54267439	50632115	46611207	44534369	44534369

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa http://www.zilina.sk/mesto-zilina-uradna-tabula-mesta-rozpocet-mesta.

Daňové príjmy miest so zreteľom na príjmy z miestnych daní v jednotlivých rokoch obsahujú tabuľky 3 a 4. Podľa všeobecne záväzného nariadenia č. 12 z roku 2015 mesto Prešov v sledovanom období nevyberalo daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta a daň za jadrové zariadenie, preto ich v tabuľke neuvádzame. Rovnako ani poplatok za rozvoj.

Tabuľka 3 Daňové príjmy mesta Prešov v rokoch 2013 – 2017

	2018	**2017**	**2016**	**2015**	**2014**	**2013**
D z príjmov	37246943	33190811	30905746	27085804	24146374	22350187
D z nehnuteľností	6043230	5910851	5794144	5670895	5644845	5666681
D za psa	54272	53386	50310	85455	89395	91465
D za užívanie verej. priestranstva	54482	54364	50227	70779	69742	74109
D za ubytovanie	69687	55112	50838	35639	28941	30475
D za predajné automaty	6499	6451	5603	5467	5494	5829
D za nevýherné hracie prístroje	869	1980	660	1408	2035	1723
Poplatok za komunálne odpady	2823938	2786844	2813225	2721568	2814634	2868459

	2018	2017	2016	2015	2014	2013
Daňové príjmy spolu	46299920	42060817	39670753	35678319	32801460	31089081
Príjmy z miestnych daní spolu	9052977	8868988	8765007	8591211	8655086	8738741

Vysvetlivky: D – daň.

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa https://www.presov.sk/rozpocet.html

V roku 2018 predstavoval v Prešove výnos dane z príjmov 80,4 %, výnos dane z nehnuteľností 13,05 % a výnos z poplatku za komunálne a drobné stavebné odpady 6,09 % celkových daňových príjmov. Ostatné miestne dane nemali zásadný dopad. V roku 2017 predstavoval výnos dane z príjmov 78,91 %, výnos dane z nehnuteľností 14,05 % a výnos z poplatku za komunálne a drobné stavebné odpady 6,63 % celkových daňových príjmov. Nedá sa hovoriť o výrazných zmenách medzi sledovanými rokmi.

Žilina daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta vyberá od roku 2013 a poplatok za rozvoj od roku 2018. Daň za jadrové zariadenie nevyberá.

Tabuľka 4 Daňové príjmy mesta Žilina v rokoch 2013 – 2017

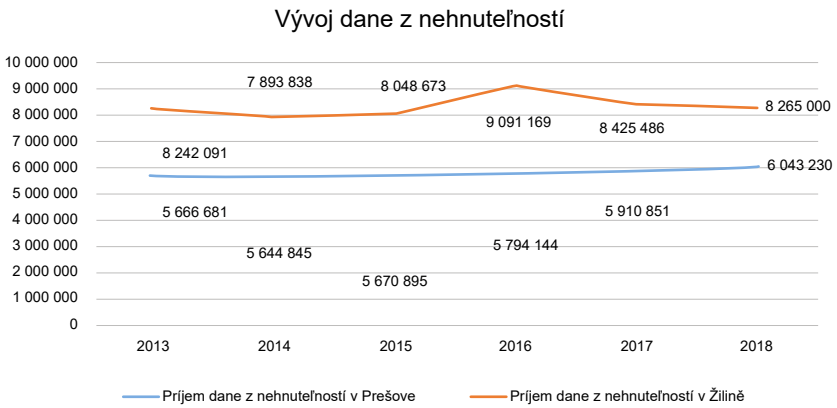
	2018	2017	2016	2015	2014	2013
D z príjmov	31885747	29959534	27795827	24493205	21669046	20767957
D z nehnuteľností	8265000	8425486	9091169	8048673	7893838	8242091
D za psa	72000	66927	70058	74789	71842	71525
D za užívanie verej. priestranstva	47000	89160	46555	48289	49520	46052
D za ubytovanie	170000	227665	228108	241790	167153	161336
D za predajné automaty	70000	5535	5710	5737	6731	7396
D za nevýherné hracie prístroje	10000	17426	1150	1800	3000	869
D za vjazd do historickej časti	80000	85841	81082	70201	71387	82184
Poplatok za komunálne odpady	3800000	3762926	3846334	3861470	3817615	4192389
Daňové príjmy spolu	44399747	42641224	41166391	36846421	33750520	33572096
Príjmy z miestnych daní spolu	12514000	12680965	13370165	12352749	12081086	12803841

Vysvetlivky: D – daň.

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa http://www.zilina.sk/mesto-zilina-uradna-tabula-mesta-rozpocet-mesta

V roku 2017 bol v Žiline výnos dane z príjmov vo výške 70,26 % celkových daňových príjmov. Výnos dane z nehnuteľností bol 19,76 %, výnos z poplatku za komunálne a drobné stavebné odpady 8,83 %. Ďalšie miestne dane nemali podstatný vplyv. V roku 2016 tvorila daň z nehnuteľností 22,08 % celkových príjmov mesta a bola nasledovaná poplatkom za komunálny odpad (9,34 %). Výnos dane z príjmov bol 67,52 %. Medzi analyzovanými rokmi sme nezaznamenali podstatné zmeny.

Ďalej graficky porovnávame, ako sa príjem z vybraných druhov miestnych daní (daň z nehnuteľností, daň za psa) do rozpočtu mesta Prešov a Žilina v rokoch 2013 – 2018 vyvíjal. Vybrali sme ich, lebo patria medzi miestne dane s najväčšou výnosnosťou, podieľajú sa najväčšou časťou na celkových príjmoch.



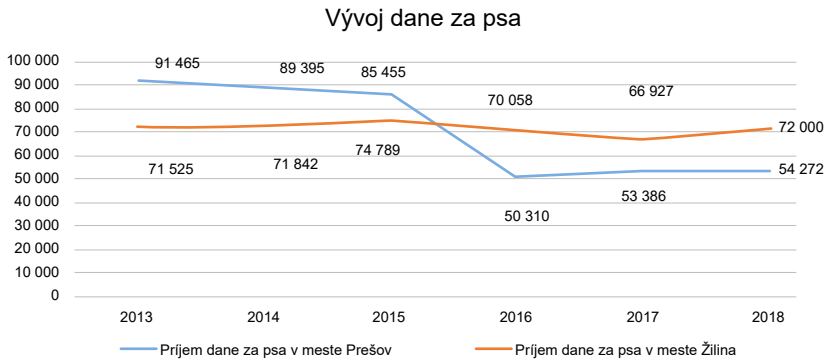
Graf 1 Vývoj dane z nehnuteľností v meste Prešov a Žilina v rokoch 2013 – 2018

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa správ o záverečnom účte mesta Prešov v jednotlivých rokoch a http://www.zilina.sk/mesto-zilina-uradna-tabula-mesta-rozpocet-mesta

Ak porovnáme reálne príjmy z dane z nehnuteľností získané zo správy o záverečnom účte v jednotlivých rokoch v oboch mestách, reálny nárast o 123 249 € v roku 2016 oproti 2015 bol v Prešove vyvolaný výstavbou bytových domov na prelome rokov. Pri sledovaní vývoja je možné konštatovať každoročný nárast (okrem roku 2014). V roku 2015 v porovnaní s rokom 2014 konštatujeme menší nárast, len o 2,17 %. V roku 2014 bol zaznamenaný pokles o takmer 22 000 € oproti roku 2013. Pri predmetnej dani sme v každom sledovanom období vychádzali zo sadzieb určených prostredníctvom všeobecne záväzného nariadenia

mesta č. 12/2015. V roku 2018 sa výnos zvýšil o 376 549 € od začiatku sledovaného obdobia.

Menej rovnomerný vývoj vykazovala táto daň v Žiline, medziročne nepravidelne rástla a klesala, celkovo však prevyšovala výnos z nej v Prešove (v roku 2017 až o 2 514 635 €). V roku 2018 sa rozdiely medzi oboma mestami znížili na 2 221 770 €. V roku 2018 sa výnos v Žiline priblížil roku 2013.



Graf 2 Vývoj dane za psa v meste Prešov a Žilina v rokoch 2013 – 2018

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa správ o záverečnom účte mesta Prešov v jednotlivých rokoch a http://www.zilina.sk/mesto-zilina-uradna-tabula-mesta-rozpocet-mesta

Pri vývoji dane za psa počas obdobia 2013 – 2016 sa reálny príjem v Prešove znižoval. V roku 2016 pozorujeme značný prepad (o 41,12 % oproti predchádzajúcemu roku) spôsobený všeobecne záväzným nariadením č. 12/2015. Do roku 2015 sa daň vypočítavala podľa počtu prihlásených psov a sadzba bola určovaná na základe miesta, kde je pes chovaný. Bolo to 66 € za psa chovaného v byte, 16 € za psa chovaného v rodinnom dome. Nové nariadenie znížilo sadzbu na 40 € za psa chovaného v byte a o 75 % na psa chovaného v rodinnom dome (12 €). V roku 2017 bolo v meste podľa mestského portálu registrovaných 3 264 psov, čo mohlo byť v realite aj vyššie číslo, lebo nie každý vlastník splnil povinnosť a zviera prihlásil. Počet zvierat z evidencie každým rokom ubúdal, obyvateľov nemotivovala ani znížená sadzba. Určité oživenie nastalo v rokoch 2017 a 2018, kedy reálny výnos rástol, no aj tak bol o 37 193 € nižší ako na začiatku sledovaného obdobia.

V Žiline daň v roku 2016 výrazne klesla (na 70 058 €), v roku 2017 klesla ešte viac na 66 927 €, no potom v roku 2018 opäť vzrástla o viac ako 5 000 € a presiahla úroveň predchádzajúcich rokov.

Na základe uvedeného konštatujeme, že miestne dane sú len doplnkovým zdrojom príjmov samospráv na Slovensku, municipality u nás majú podľa nášho názoru nízku mieru finančnej autonómie.

Určitý stupeň finančnej autonómie, t. j. rozsah právomocí samostatne rozhodovať o tvorbe finančných zdrojov a ich použití a zodpovednosť za dôsledky rozhodnutí v oblasti rozpočtového hospodárenia, patrí medzi základné princípy finančného systému miestnych samospráv.[384]

Podľa Sopkuliaka[385] mieru finančnej autonómie samosprávy je možné merať viacerými spôsobmi. Použijeme index finančnej sebestačnosti, lebo najlepšie odzrkadľuje mieru stability hospodárenia a samostatnosti obce.

Na vyjadrenie indexu sa podľa rôznych autorov využíva rozdielna metodika. Všetci síce porovnávajú vlastné príjmy samosprávy a celkové príjmy, ale napr. Peková,[386] Žárska,[387] Flaška, Kološta[388] ako vlastné príjmy obce chápu príjmy z miestnych daní a výnosy z podielových daní. Čím je podiel vlastných príjmov na celkových príjmoch väčší, tým je obec viac finančne autonómna a platí to aj naopak.

Vyšší podiel vlastných príjmov, z ktorých väčšinu tvoria daňové príjmy, prispieva k zvýšeniu efektívnosti a zodpovednosti miestnych samospráv pri rozhodovaní o alokácii výdavkov na zabezpečenie kompetencií, resp. verejných služieb, za ktoré sú zodpovedné.

---

384 PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy.* Praha: Management Press, 2004, 375 s.

385 SOPKULIAK, A. Fiškálna autonómia miestnej samosprávy a jej výskum v geografii. In: *Acta geographica Universitatis Comenianae*. 2012, roč. 56, č. 2, s. 215 – 236.

386 PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy.* Praha: Management Press, 2004, 375 s.

387 ŽÁRSKÁ, E. Finančná kapacita obce ako determinant rozvoja. In: *Teoretické a praktické aspekty veřejných financí.* Praha: Vysoká škola ekonomická, 2009, 96 s.

388 FLAŠKA, F., KOLOŠTA, S. Vplyv fiškálnej decentralizácie na finančný systém a finančnú autonómiu miestnych samospráv v Slovenskej republike. In: *Reflexie teórie a praxe na otázky miestnych daní.* Ostrowiec Świętokrzyski: College of Business and Entrepreneurship in Ostrowiec, 2019, s. 24 – 40.

Druhá skupina autorov, napr. Poliak[389], Liptáková, Krnáč[390] pomeruje vlastné príjmy obcí, ktoré chápe výlučne ako príjmy z miestnych daní, vo vzťahu k celkovým príjmom.

Využijeme obidva prístupy. Index finančnej sebestačnosti prepočítaný na základe rozdielnej metodiky v Prešove v období 2013 – 2018 obsahuje nasledujúca tabuľka.

Tabuľka 5 Index finančnej sebestačnosti vypočítaný rozdielnou metodikou v meste Prešov v rokoch 2013 – 2018

Rok	2018	2017	2016	2015	2014	2013
Index 1	0,54	0,58	0,58	0,57	0,50	0,57
Index 2	0,11	0,12	0,13	0,14	0,13	0,16

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa správy o záverečnom účte mesta Prešov v každom zo sledovaných rokov.

V sledovanom období 2013 – 2018 pozorujeme kolísavý vývoj indexu. Hodnoty sú podstatne nižšie, ak zohľadňujeme len príjmy z miestnych daní vo vzťahu k celkovým príjmom (riadok 3). Sú prejavom nízkej finančnej autonómie mesta, ktorá posledné tri roky neustále klesá. Index finančnej sebestačnosti 2 v roku 2018 bol na úrovni 11 %. Ak zohľadňujeme aj výnos podielovej dane, v roku 2017 mal Prešov 58 % finančnú samostatnosť. V roku 2018 klesla na 54 %, čo bola druhá najnižšia hodnota spomedzi sledovaných rokov.

Index finančnej sebestačnosti 1 sledujúci podiel vlastných príjmov samosprávy (príjmy z miestnych daní a výnosy z podielových daní) na celkových príjmoch mal v obidvoch mestách v sledovanom období konštantný vývoj s miernymi odchýlkami, keďže podiel samospráv na štátnych daniach (daň z príjmov fyzických osôb) sa výrazne nemenil. Napriek tomu bol v Žiline v rokoch 2013 – 2018 o cca desatinu vyšší ako v Prešove. Okrem iného to vyvolal vyšší objem vybratej dane z nehnuteľností.

389 POLIAK, L. *Daňová politika obcí ako nástroj regulácie rozvoja územia*. [Dizertačná práca]. Banská Bystrica: Ekonomická fakulta UMB, 2017, 228 s.

390 LIPTÁKOVÁ, K., KRNÁČ, J. Vývoj miestnych daní na príklade mesta Prešov. In: *Reflexie teórie a praxe na otázky miestnych daní*. Ostrowiec Świętokrzyski: College of Business and Entrepreneurship in Ostrowiec, 2019, s. 92 – 105.

Tabuľka 6 Vývoj indexu finančnej sebestačnosti vypočítaného rozdielnou metodikou v meste Žilina v rokoch 201 – 2018

Rok	2018	2017	2016	2015	2014	2013
Index 1	0,61	0,68	0,69	0,65	0,68	0,67
Index 2	0,17	0,20	0,22	0,22	0,24	0,26

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa http://www.zilina.sk/mesto-zilina-uradna-tabula-mesta-rozpocet-mesta

Index finančnej sebestačnosti 2 vyjadrujúci podiel vybratých miestnych daní na celkových príjmoch samosprávy v sledovanom časovom období klesal (v Prešove z hodnoty 0,16 % v roku 2013 na 0,11 % v roku 2018). V Žiline z 0,26 % v roku 2013 na 0,17 % v roku 2018. Pri určitej miere zjednodušenia môžeme z toho vyvodiť záver, že miestne dane sú v sledovaných mestách len doplnkovým zdrojom ich príjmov a nezaručujú im nezávislosť na štáte. Sledovali sme veľké mestá s takmer 90-tisíc obyvateľmi. Situácia by bola podľa nášho názoru ešte horšia v prípade malých obcí.

Záver

Vývoj právnej úpravy týkajúci sa informatizácie verejnej správy nie je v súčasnosti ukončený. Slovensko má pred sebou ešte dlhú cestu, aby vytvorilo taký právny rámec, ktorý bude dostatočne jednoduchý, jasný, zrozumiteľný a pružný, t. j. schopný reagovať na rozvoj v oblasti informačných a komunikačných technológií. Napriek tomu, že zo zákona o miestnych daniach a zo zákona o miestnom poplatku za rozvoj povinnosť elektronického výkonu správy miestnych daní a miestnych poplatkov výslovne nevyplýva, obce v zásade elektronické služby občanom v súlade so zákonom o e-Governente poskytujú. Z pohľadu elektronického výkonu verejnej moci možno poukázať na niekoľko základných prekážok, na ktoré poukazujú aj samosprávy. Ide najmä o obmedzené finančné zdroje, s ktorými obce disponujú, ale aj nedostatočnú techniku a tiež ľudský faktor.

Finančná nezávislosť, ktorú mestá a obce v SR získali vyrubovaním miestnych daní, má významné limity, ktoré determinujú postavenie miestnej samosprávy. Príjmy samospráv získané výberom miestnych daní nie je možné označiť za rozhodujúci zdroj. Z pohľadu celkového financovania je to doplnkový zdroj. V rámci poskytnutej autonómie zo strany štátu mestá a obce by mali fungovať nezávisle a sebestačne, bez akéhokoľvek zásahu štátu. Realita v podmienkach Slovenskej republiky poukazuje na nedostatky, ako vyplynulo z uskutočnenej analýzy vývoja

miestnych daní v meste Prešov a Žilina v rokoch 2013 – 2018 doplnenej o výpočet indexov finančnej sebestačnosti na základe rozdielnej metodiky. Väčšina príjmov z miestnych daní mala v sledovanom období klesajúci trend a predstavovala len malý podiel na príjmoch do rozpočtu, miestne dane nepriniesli obciam nezávislosť na štáte, čo otvára priestor pre diskusiu ich opodstatnenosti v našich podmienkach s výraznými dopadmi na oblasť ukladania a správy miestnych daní a poplatkov v kontexte informatizácie verejnej správy.

Zoznam bibliografických odkazov

CISKO, L. *Zodpovednosť za vady plnenia v kúpnej zmluve v obchodovaní.* Praha: Leges, 2020. 135 s. ISBN 979-80-7502-429-9.

FLAŠKA, F., KOLOŠTA, S. Vplyv fiškálnej decentralizácie na finančný systém a finančnú autonómiu miestnych samospráv v Slovenskej republike. In: *Reflexie teórie a praxe na otázky miestnych daní.* Ostrowiec Świętokrzyski: College of Business and Entrepreneurship in Ostrowiec, 2019, s. 24 – 40. ISBN 978-83-64557-45-3.

GREGUŠOVÁ, D., HALÁSOVÁ, Z. Elektronická podoba výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci (vybrané problémy). In: *Vplyv politiky na právo.* Sládkovičovo: Vysoká škola Danubius, 2015. ISBN 978-80-9167-041-1.

JAKAB, R. Normotvorný proces v územnej samospráve. In: *Justičná revue*. 2009, roč. 61, č. 3, s. 383 – 391. ISSN 1335-6461.

KOLAROVSKÝ, M. *Analýza možností prepojenia informačných systémov verejných správ SR a vybraných krajín EÚ.* [Diplomová práca]. Bratislava: Ekonomická univerzita, 2007. 82 s.

KRÁLIK, J. Trendy a výzvy Industry 4.0 pri riešení vybraných otázok činnosti a bezpečnosti miestnej samosprávy. In: *Trh práce v podmínkách Evropské unie.* České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2018, s. 35 – 45. ISBN 978-80-7556-032-2.

KRÁLIK, J. Podmienky a obmedzenia pre digitalizáciu verejného sektora. In: *Reflexie teórie a praxe na otázky miestnych daní.* Ostrowiec Świętokrzyski: College of Business and Entrepreneurship in Ostrowiec, 2019, s. 142 – 152. ISBN 978-83-64557-45-3.

KRÁLIK, J. Výzvy nových technológií k verejnej politike. In: *Výzvy vo verejnej správe.* Bratislava: Central European Education Institute, 2019, s. 9 – 19. ISBN 978-80-7632-048-2.

KUBINCOVÁ, S. *Daňový poriadok. Komentár.* Bratislava: C. H. Beck, 2015, s. 752. ISBN 978-80-89603-28-2.

KUBINCOVÁ, S. Daňová zaťaženosť v kontexte fakultatívnosti miestnych daní. In: *III. slovensko-české dni daňového práva. Pozitívna a negatívna stimulácia*

štátu v oblasti zdaňovania. Košice: Právnická fakulta UPJŠ, 2019, s. 246 – 247. ISBN 978-80-8152-819-4.

LIPTÁKOVÁ, K., KRNÁČ, J. Vývoj miestnych daní na príklade mesta Prešov. In: *Reflexie teórie a praxe na otázky miestnych daní.* Ostrowiec Świętokrzyski: College of Business and Entrepreneurship in Ostrowiec, 2019, s. 92 – 105. ISBN 978-83-64557-45-3.

MOLITORIS, P. Princípy finančnej normotvorby územnej samosprávy. In: *Teória a prax verejnej správy.* Košice: Fakulta verejnej správy UPJŠ, 2013, s. 196 – 204. ISBN 978-80-8152-061-7.

PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy.* Praha: Management Press, 2004. 375 s. ISBN 807-26-1086-4.

POLIAK, L. Quo vadis, miestne dane? In: *Právny poriadok Slovenskej republiky po 25 rokoch.* Banská Bystrica: Belianum, 2016, s. 463 – 472. ISBN 978-80-557-1073-0.

POLIAK, L. *Daňová politika obcí ako nástroj regulácie rozvoja územia.* [Dizertačná práca]. Banská Bystrica: Ekonomická fakulta UMB, 2017. 228 s.

SIVÁK, R. *Verejné financie.* Bratislava: Iura Edition, 2007. 311 s. ISBN 978-80-8078-094-4.

SOPKULIAK, A. Fiškálna autonómia miestnej samosprávy a jej výskum v geografii. In: *Acta geographica Universitatis Comenianae*. 2012, roč. 56, č. 2, s. 215 – 236. ISSN 1338-6064.

STANĚK, P., IVANOVÁ, P., VAŠKOVÁ, V. Nové rozhrania spoločnosti a ekonómie. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018. 192 s. ISBN 978-80-8168-854-6.

STANĚK, P. *Súčasné technologické zmeny smerujú k tomu, že potreba práce sa radikálne zníži. Veľká časť ľudí vo výrobe tak nebude potrebná* [cit. 2018-11-13]. Dostupné na: https://www.parlamentnelisty.sk/arena/monitor/Ekonom-Stanek-Sucasne-technologicke-zmeny-smeruju-k-tomu-ze-potreba-prace-sa-radikalne-znizi-Velka-cast-ludi-vo-vyrobe-tak-nebude-potrebna-294135

ŠIMKOVIČ, J. *Som optimista. Informatizáciu sa podarí akcelerovať* [cit. 2019-05-12]. Dostupné na: https://euractiv.sk/section/informacna-spolocnost/interview/som-optimista-informatizaciu-sa-podari-akcelerovat/

TEKELI, J. Povinné zverejňovanie na Centrálnej úradnej tabuli. In: *Právo pre ROPO a obce v praxi*. 2019, ročník XII., č. 3. Dostupné na: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiHqs_23cfpAhVl8uAKHQXYC8IQFjADegQIBBAB&url=https%3A%2F%2Fwww.wolterskluwer.sk%2Fsk%2Fukazka-casopisu.dm-14101.pdf&usg=AOvVaw0DXJMAtwLCZyGq6BPQZ0ef

WZOŠ, I. *Smart City Poprad* [cit. 2018-11-13]. Dostupné na: https://www.itapa.sk/6852-sk/smart-city-poprad

YAR, L. *Šéf Slovensko. Digital: Nemáme veľký potenciál na čerpanie eurofondov v sci-fi oblastiach, ktoré nastavil Brusel* [online], [cit. 2019-05-12]. Dostupné na: https://euractiv.sk/section/ekonomika-a-euro/interview/sef-slovensko-digital-nemame-velky-potencial-na-cerpanie-eurofondov-v-sci-fi-oblastiach-ktore-nastavil-brusel/

ŽÁRSKÁ, E. Finančná kapacita obce ako determinant rozvoja. In: *Teoretické a praktické aspekty veřejných financí.* Praha: Vysoká škola ekonomická, 2009, 96 s. ISBN 978-80-245-1513-7.

Internetové stránky

Európska charta miestnej samosprávy [cit. 2018-03-10]. Dostupné na: https://www.minv.sk/?europska-charta-miestnej-samospravy&subor=149380

Informatizácia verejnej správy, 2005 [cit. 2019-05-12]. Dostupné na: https://dennik.hnonline.sk/servisne-prilohy/159678-informatizacia-verejnej-spravy

Správa o krajine – Slovensko, 2018 [cit. 2018-11-13]. 12 s. Dostupné na: http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2018-20/sk-desi_2018-country-profile-lang_4AA435E7-099B-73C5-32D8CA3A297-FA1A6_52335.pdf

Správa o krajine – Slovensko, 2019 [cit. 2018-11-13]. 15 s. Dostupné na: https://innonews.blog/2019/06/13/v-indexe-digitalnej-ekonomiky-a-spolocnosti-desi-2019-patri-slovensku-21-miesto/

Správa o záverečnom účte mesta Prešov za rok 2013 [cit. 2019-12-12]. Dostupné na: https://www.presov.sk/download_file_f.php?id=730935

Správa o záverečnom účte mesta Prešov za rok 2014 [cit. 2019-12-11]. Dostupné na: https://www.presov.sk/download_file_f.php?id=730934

Správa o záverečnom účte mesta Prešov za rok 2015 [cit. 2019-12-12]. Dostupné na: https://www.presov.sk/download_file_f.php?id=730933

Správa o záverečnom účte mesta Prešov za rok 2016 [cit. 2019-12-12]. Dostupné na: https://www.presov.sk/download_file_f.php?id=853446

Správa o záverečnom účte mesta Prešov za rok 2017 [cit. 2019-11-12]. Dostupné na: https://www.presov.sk/download_file_f.php?id=986123

Správa o záverečnom účte mesta Prešov za rok 2018 [cit. 2019-11-12]. Dostupné na: https://www.presov.sk/download_file_f.php?id=1169292

Všeobecne záväzné nariadenie mesta Žilina č. 17/2014 o dani z nehnuteľností, dani za psa, dani za predajné automaty a dani za nevýherné hracie prístroje [cit. 2019-11-12]. Dostupné na: http://www.zilina.sk/dokumenty/Nariadenia_20141112063036.pdf

Všeobecne záväzné nariadenie mesta Prešov č. 12/2015 o miestnych daniach [cit. 2019-11-10]. Dostupné na: https://egov.presov.sk/Default.aspx?NavigationState=580:0:

Všeobecne záväzné nariadenie mesta Prešov č. 13/2015 o miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady [cit. 2019-12-12]. Dostupné na: https://egov.presov.sk/Default.aspx?NavigationState=580:0:

Záverečný účet za rok 2013 – 2018 [cit. 2019-12-12]. Dostupné na: http://www.zilina.sk/mesto-zilina-uradna-tabula-mesta-rozpocet-mesta

https://www.itapa.sk/6852-sk/smart-city-poprad

http://www.cio.gv.at/egovernment/

https://www.vicepremier.gov.sk/sekcie/informatizacia/jednotny-digitalny-trh/index-digitalnej-ekonomiky-a-spolocnosti/index.html

https://innonews.blog/2019/06/13/v-indexe-digitalnej-ekonomiky-a-spolocnosti-desi-2019-patri-slovensku-21-miesto/

https://stranaspolu.sk/admin/public/docs/spolu_it_vyskum_inovacie.pdf

https://www.etrend.sk/ekonomika/tazky-porod-narodnej-strategie-informatizacie.html

http://www.informatizacia.sk/starsie-/11147s