

REFORMA INŠTITÚTU BEZÚHONNOSTI V SLOVENSKEJ ADMINISTRATÍVNOPRÁVNEJ REGULÁCII A PRÁVNA ISTOTA

THE REFORM OF IRREPROACHABILITY IN THE SLOVAKIAN ADMINISTRATIVE LAW REGULATION AND RULE OF LAW PRINCIPLE

MARTIN VERNARSKÝ

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Abstrakt

Príspevok sa zaoberá objasnením podstaty bezúhonnosti v slovenskej administratívnoprávnej úprave. Poukazuje tiež na problémy vznikajúce pri aplikácii tohto inštitútu, ale aj na problémy, ktoré s jeho aplikáciou môžu v budúcnosti vzniknúť. Aplikčná prax je spochybňovaná predovšetkým z pohľadu rešpektovania princípu právnej istoty ako princípu právneho štátu. Dôraz sa kladie predovšetkým na judikatúru Ústavného súdu Slovenskej republiky.

Klíčová slova

bezúhonnosť, právna istota, aplikácia práva, verejný záujem, zákaz retroaktivity

Abstract

The paper illustrates nature of the irreproachability in Slovak administrative law. Problems originating from the application of this institute, but also problems, which can originate from the application of this institute in the future, are mentioned. The application practice is questioned from the viewpoint of respecting the legal certainty as component of the rule of law principle. The decisions of the Constitutional Court of the Slovak Republic are stressed.

Key words

Irreproachability, legal certainty, application of law, public interest, prohibition of retroactivity

V procese reformy verejnej správy, ktorý v Slovenskej republike prebehol v bezprostredne predchádzajúcom období, došlo predovšetkým k prenosu kompetencií z úrovne štátnej správy v prospech územnej samosprávy. To bola najvýraznejšia črta reformy v slovenských podmienkach. Obsahom reformy však boli aj ďalšie čiastkové modifikácie administratívnoprávnej regulácie, ktorých potreba vyvstala aj z harmonizácie slovenského právneho poriadku s právom Európskej únie. Okrem iného sa vo sfére správneho práva jednalo aj o sprísnenie podmienok pre kvalifikáciu fyzických osôb ako bezúhonných.

Bezúhonnosť v administratívnoprávnych predpisoch je právny inštitút, ktorý plní funkciu preventívnu, ale aj funkciu následnej kontroly spätéj s represívnym postihom. Prostredníctvom zakotvenia bezúhonnosti v právnej úprave sa štát usiluje o vytvorenie bariéry pre získanie povolenia na výkon niektorých činností, získanie rôznych licencií, ako aj pre výkon určitých funkcií vo verejnom sektore tým fyzickým osobám, ktorých predchádzajúci spôsob života nedáva dostatočné záruky pre riadny výkon ich aktivít. V minulosti sa totiž tieto osoby dopustili spáchania protispoločenského (a aj protiprávneho) deliktu, ktorého kvalita vzťahu k činnosti či funkcii, ktoré chcú vykonávať, vyvoláva pochybnosti o tom, či by pri ich výkone opätovne nepochybili.

Verejný sektor je okrem iného charakterizovaný aj tým, že tu dochádza k rozhodovaniu o použití verejných prostriedkov, ale aj k uskutočňovaniu právnej ochrany verejného záujmu prejavujúceho sa v ochrane života, zdravia, majetku, životného prostredia a pod. Štát sa právnou úpravou správneho práva snaží o ochranu týchto hodnôt aj zvýšenými požiadavkami na morálnu a spoločenskú úroveň osôb, ktoré by uvedené hodnoty mohli priamo ohroziť.

V slovenskej administratívnoprávnej úprave sa bezúhonnosť viaže zásadne na trestnoprávny status fyzickej osoby. Ak je žiadateľom o výkon činností alebo o udelenie povolenia právnická osoba, potom sa skúma bezúhonnosť tých fyzických osôb, ktoré sú za ňu oprávnené konať. Fyzická osoba teda nespĺňa podmienku bezúhonnosti v tom prípade, ak jej minulosť je poznačená právoplatným odsúdením za trestný čin. Konkrétne vymedzenie o aký trestný čin sa má jednať, alebo či nezáleží od druhu spáchaného trestného činu, je vecou reglementácie bezúhonnosti v konkrétnom právnom predpise. Nebolo však tomu vždy tak.

Bezúhonnosť do konca minulého storočia v slovenských právnych predpisoch veľmi často nebola presne špecifikovaným pojmom. Zákony z oblasti správneho práva teda tento pojem

používali, ale neurčovali presne, kto bezúhonný je, a kto nie je. Orgány verejnej správy si s uvedeným nedostatkom zákonnej právnej úpravy poradili tak, že vychádzali z právnych noriem, ktoré vo väčšine prípadov vyžadovali preukazovanie bezúhonnosti výpisom z registra trestov. Vo výpise z registra trestov sa uvádzajú všetky nezahladené odsúdenia vrátane údajov o priebehu výkonu uložených trestov, ochranných opatrení a primeraných obmedzení, ak sa podľa zákona na páchatel'a nehľadí, akoby nebol odsúdený.

Prax sa takto vyvinula do podoby, keď za bezúhonnú sa považovala fyzická osoba, ktorá v minulosti nebola právoplatne odsúdená za trestný čin, resp. ktorá síce právoplatne za trestný čin odsúdená bola, no po určitom čase jej odsúdenie bolo zahladené. Postupu, ktorý orgány verejnej správy pri aplikácii právnej úpravy zvolili nebolo možné nič vyčítať. Rešpektovala sa ním konštrukcia právnej úpravy i podstata inštitútu bezúhonnosti.

Zmeny, ktoré právna úprava v prvých rokoch nového storočia zaznamenala, sa niesli v duchu jednoznačného sprísňovania podmienok slúžiacich posudzovaniu bezúhonnosti. Prejavilo sa to vo dvoch rovinách:

1. právne predpisy začali presne stanovovať trestné činy, za ktoré právoplatné odsúdenie spôsobovalo stratu bezúhonnosti fyzickej osoby a
2. jednoznačne sa určilo, v ktorých prípadoch zahladenie odsúdenia alebo uplynutie určitého času od zahladenia odsúdenia spôsobuje, že sa fyzickej osobe vracia status osoby bezúhonnej.

Prvá rovina znamenala, že zákonodarca v texte právneho predpisu v podstate určil, ktoré trestné činy považuje za najzávažnejšie, najnebezpečnejšie z pohľadu činnosti, ktorú chce fyzická osoba vykonávať.¹

¹ Napríklad podľa zákona č. 364/2004 Z. z. o vodách v znení nesk. predpisov (vodný zákon) osoba, ktorá chce vykonávať odborný bezpečnostno-technický dohľad musí okrem iného spĺňať podmienku bezúhonnosti, aby mohol získať osvedčenie o odbornej spôsobilosti. Bezúhonným je podľa § 56a ods. 6 ten, kto nebol právoplatne odsúdený za trestný čin, ktorého skutková podstata súvisí s predmetom činnosti, na ktorú žiada udeliť osvedčenie o odbornej spôsobilosti, za trestný čin všeobecného ohrozenia alebo trestný čin ohrozenia životného prostredia.

Ako príklad tiež môže poslúžiť zákon č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže a železničnej polície v znení nesk. predpisov, podľa ktorého bezúhonným nie je ten občan, ktorý bol právoplatne odsúdený za úmyselný trestný čin alebo bol

Administratívnoprávne predpisy takto vytvorili vlastnú stupnicu spoločenskej nebezpečnosti trestných činov, vždy však len pre účely posudzovania podmienok bezúhonnosti vo vzťahu k činnosti, ktorú chce fyzická osoba vykonávať. Vyvodit' možno, že za najnebezpečnejšie trestné činy sa považujú trestné činy, ktoré vykazujú vysoký stupeň nebezpečnosti aj v trestnoprávnej rovine, ale aj tie trestné činy, ktorých objektom je riadny výkon činnosti, na ktorú fyzická osoba potrebuje povolenie. Ostatné trestné činy sa potom považujú z pohľadu konkrétnej činnosti za menej nebezpečné.

Druhá rovina predstavuje doplnenie roviny prvej v tom zmysle, že na vyjadrenie vnímania nebezpečnosti konkrétneho trestného činu z pohľadu vykonávania určitej činnosti využil zákonodarca trestnoprávny inštitút zahľadania odsúdenia. Zahľadanie odsúdenia je inštitút, ktorý má odsúdenému umožniť, aby sa zbavil posledného difamujúceho následku trestu po jeho vykonaní, aby tak získal pozíciu bezúhonného občana. Zahľadanie odsúdenia však neznamená, že sa na odsúdeného hľadá ako na nevinného, fikcia neodsúdenia sa vzťahuje len na určité následky trestu.²

V praxi sa druhá rovina prejavuje požiadavkou na preukazovanie bezúhonnosti odpisom z registra trestov. V odpise z registra trestov sa uvádzajú všetky údaje o každom odsúdení osoby, ktorej sa odpis týka, o priebehu výkonu trestu, výkonu ochranných opatrení a o zahľadení odsúdenia podľa rozhodnutia súdu alebo na základe zákona.

právoplatne odsúdený na nepodmienečný trest odňatia slobody. Pritom tento zákon v znení účinnom do 30. júna 2002 určoval, že za bezúhonného sa nepovažoval len občan, ktorý bol právoplatne odsúdený pre úmyselný trestný čin.

Rovnako podľa zákona č. 313/2001 Z. z. o verejnej službe sa do 1. januára 2004 za bezúhonného považoval ten, kto nebol právoplatne odsúdený za úmyselný trestný čin. Nový zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme v znení nesk. predpisov uvádza, že za bezúhonného na účely tohto zákona sa nepovažuje ten, kto bol právoplatne odsúdený za úmyselný trestný čin, a v prípade trestného činu prijímania úplatku a inej nenáležitej výhody, trestného činu podplácania a trestného činu nepriamej korupcie aj ten, komu bolo odsúdenie za takýto trestný čin zahľadené.

² Hencovská, M.: Zahľadanie odsúdenia ako podmienka bezúhonnosti občana, in: Lovaš, L. (editor): Teória a prax verejnej správy, Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie organizovanej Fakultou verejnej správy UPJŠ v Košiciach, UPJŠ, 2005, s. 268, ISBN 80-7097-637-3

Zohľadnenie zahľadnia odsúdenia pri posudzovaní bezúhonnosti sa v legislatívnej konštrukcii prejavuje v troch modeloch:

1. pri trestných činoch považovaných zákonodarcom za najzávažnejšie s ohľadom na charakter činnosti, ktorú chce fyzická osoba vykonávať, sa uplatňuje tzv. nulová tolerancia, teda prípadné zahľadnie odsúdenia nezohráva žiadnu úlohu,
2. pri menej závažných trestných činoch fyzická osoba bude spĺňať podmienku bezúhonnosti až po uplynutí zákonom určenej doby od zahľadnia odsúdenia
3. pri najmenej závažných trestných činoch zahľadnie odsúdenia znamená, že fyzická osoba sa považuje za bezúhonnú.

Koncepcia zmien v administratívnoprávnej úprave bezúhonnosti tak, ako bola vyššie načrtnutá, pôsobí logickým dojmom a ako myšlienka nepochybne má svoje riadne odôvodnené jadro. Prax slovenskej verejnej správy pri uplatňovaní legislatívy, ktorá ideu sprísnenia podmienok bezúhonnosti pretvorila do zákonného textu, však naráža na nedostatky zákonného zakotvenia novoformulovaných podmienok. Príspevok má zámer orientovať sa hlavne na nedostatky vyvolávajúce konfrontáciu legislatívy i aplikačnej praxe s právnou istotou ako znakom charakteristickým pre právny štát, ku ktorému sa Slovenská republika v čl. 1 ods. 1 úst. zák. č. 460/1992 Zb. Ústavy Slovenskej republiky v znení nesk. predpisov (ďalej len „ústava“) hlási.

S právnou istotou sa v chápaní Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) spája požiadavka po všeobecnej platnosti, trvácnosti, stabilite, racionalite a spravodlivom obsahu právnych noriem a ich dostupnosti občanom (publikovateľnosť), ale aj požiadavka predvídateľnosti konania orgánov verejnej moci (právná istota), ktorej základom je jednoznačný jazyk a zrozumiteľnosť právnych noriem (požiadavka, aby priemerný občan dokázal porozumieť obsahu právnej normy).³

Z požiadavky právnej istoty vyplýva bezprostredne aj zákaz retroaktivity právnych predpisov, ktorý pre sféru správneho práva možno vyvodiť z čl. 1 ods. 1 ústavy. Práve zákaz retroaktivity je pomerne výrazným spôsobom atakovaný ustanoveniami administratívnoprávnych noriem, ktoré sprísňujú podmienky pre to, aby fyzickú osobu bolo možné považovať za bezúhonnú. Právne vzťahy, ktoré pozitívnymi rozhodnutiami správnych orgánov vznikali za účinnosti predchádzajúcich právnych úprav, keď ešte žiadateľ spĺňal

³ PL. ÚS 15/1998, Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1999, s. 60

podmienky bezúhonnosti, sa po prijatí novej právnej úpravy (prísnejšej) ocitajú v odlišnom právnom prostredí. Vyvstáva tak logicky ústavnoprávne relevantná otázka, ako tieto právne vzťahy posudzovať.

Na úrovni posudzovania súladu právnych noriem sprísňujúcich podmienky posudzovania bezúhonnosti aj pre právne vzťahy vzniknuté aplikáciou „starej“ právnej úpravy ústavný súd rozhodoval vo dvoch veľmi podobných prípadoch. Jednalo sa o ustanovenia zákona č. 233/1995 Z. z. zákona o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov v znení nesk. predpisov (ďalej len „Exekučný poriadok“) a zákon č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti v znení nesk. predpisov (ďalej len „Notársky poriadok“), ktoré sprísňovali podmienku bezúhonnosti nielen pre uchádzačov o vymenovanie do funkcií exekútora a notára, ale aj pre exekútorov a notárov, ktorí v čase nadobudnutia účinnosti noviel uvedených zákonov už vymenovaní boli podľa predošlej právnej úpravy. Napadnuté ustanovenia oboch právnych predpisov ukladali exekútorom a notárom vymenovaným za podmienok liberálnejšej právnej úpravy predložiť ich stavovským organizáciám do určitého termínu odpis z registra trestov. Následne pre prípad, že by z neho stavovská organizácia zistila nesplnenie novoformulovaných podmienok bezúhonnosti u exekútora či notára, bola by povinná predložiť ministrovi spravodlivosti návrh na odvolanie takého exekútora alebo notára. Ak by príslušná komora svoju povinnosť nesplnila, potom minister mohol odvolanie uskutočniť aj bez návrhu, ak zistil nesplnenie podmienok bezúhonnosti. Pritom notári aj exekútori, ktorí boli vymenovaní pred účinnosťou sprísňujúcich noviel na preukázanie bezúhonnosti predkladali len výpis z registra trestov, ktorý údaje o zahladených odsúdeniach neobsahoval. Aplikácia predmetného ustanovenia by tak viedla k strate exekútorského, resp. notárskeho úradu u tých exekútorov a notárov, ktorí podmienku bezúhonnosti v dôsledku sprísnenia právnej úpravy prestali spĺňať. Takto formulované právne normy hodnotil generálny prokurátor Slovenskej republiky⁴ ako narúšajúce princíp právneho štátu spôsobom, ktorý je v rozpore s čl. 1 ods. 1 ústavy. Preto realizoval svoje návrhové oprávnenie.

Ústavný súd vyslovil nesúlad predmetných právnych noriem s čl. 1 ods. 1 ústavy, pričom vychádzal z toho, že zákonodarcovi nie je možné obmedziť jeho právo dodatočne dopĺňať právnu úpravu predpokladov na výkon verejných funkcií (exekútori i notári podľa právneho poriadku Slovenskej republiky zastávajú verejné funkcie) za podmienky, že takéto pridávanie

⁴ je subjektom oprávneným podať návrh na vyslovenie nesúladu právnych predpisov s ústavou

jednotlivých predpokladov neporušuje predovšetkým princípy právneho štátu, najmä princíp právnej istoty. Ďalej ústavný súd uviedol, že tento záver platí „do istej obmedzenej miery aj pre princíp ochrany základných práv a slobôd, ktorý však pri úprave postavenia orgánov verejnej moci nemôže byť prevažujúcim nad verejným záujmom spočívajúcim v tom, aby osoby vykonávajúce štátnu (verejnú) moc spĺňali predpoklady na výkon tejto moci, ktoré spočívajú najmä v požiadavkách na bezúhonnosť a morálnu integritu takýchto osôb ako základných predpokladov na výkon takejto funkcie“.⁵

Ťažiskovým právnym záverom ústavného súdu v uvedených kauzách bolo aj prezentované chápanie zákazu retroaktivity. „Zákaz retroaktivity spočíva predovšetkým v tom, že podľa aktuálne platnej právnej normy zásadne nemožno posudzovať úkony, iné právne skutočnosti alebo právne vzťahy, ktoré sa stali alebo vznikli pred účinnosťou tejto právnej normy. Každý, kto koná podľa práva, musí mať objektívnu možnosť posúdiť to, do akej miery spĺňa predpoklady na nadobudnutie určitého postavenia, práv a povinností s tým spojených. Táto objektívna možnosť poznania zásadne nemôže byť v budúcnosti negovaná tak, že ak by táto negácia bola subjektu práva známa, neuchádzal by sa o nadobudnutie postavenia alebo práv, resp. ani by ich reálne nadobudnúť nemohol.“⁶ Z oboch citácií odôvodnenia ústavného súdu vyplýva, že pre jeho rozhodnutie v posudzovaných oboch prípadoch mali zásadný význam dva faktory:

1. vyvažovanie verejného záujmu na tom, aby osoby vykonávajúce verejnú moc spĺňali pomerne prísne koncipované predpoklady na výkon týchto funkcií na jednej strane a princípu ochrany základných práv a slobôd (a teda aj dôvery osoby vykonávajúcej verejnú funkciu v stabilitu svojho právneho postavenia),
2. ponímanie zákazu retroaktivity právnych predpisov.

Domnievam sa, že predovšetkým v prvom prípade možno v prístupe ústavného súdu badať isté nedostatky. Principiálny prístup zvolený ústavným súdom pri posudzovaní ústavnosti sporných právnych noriem je totiž správny, je však otázne, či takto možno hodnotiť aj jeho závery.

⁵ PL. ÚS 49/03, nepublikované v Zbierke nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky

⁶ tamtiež

Pri vyvažovaní dvoch v kolízii stojacich princípov sa ústavný súd priklonil na stranu právnej istoty osôb vykonávajúcich verejné funkcie. Pritom však sám zdôraznil, že princíp ochrany základných práv a slobôd pri úprave postavenia orgánov verejnej moci (a teda aj exekútorov a notárov) nie je prevažujúcim nad verejným záujmom. Ústavný súd teda svojim rozhodnutím preferoval princíp, ktorý v odôvodnení toho istého rozhodnutia označil ako druhoradý.

Z ponímania zákazu retroaktivity tak, ako bol vyššie prezentovaný, zas vyplýva, že ústavný súd málo analyzoval retroaktivitu hodnotených právnych noriem z toho pohľadu, či sa jedná o retroaktivitu pravú alebo nepravú. Ústavný súd však vo viacerých iných rozhodnutiach bez akýchkoľvek pochyb vychádzal z rozlišovania pravej a nepravej retroaktivity.⁷ Na druhej strane treba povedať, že koncepcia prístupu ústavného súdu k ochrane právnej istoty vychádza principiálne nie z jej rozlišovania na pravú a nepravú, ale z toho, či sa v konkrétnom prípade narúša dôvera jednotlivca v platný a účinný právny predpis, ako aj z toho, či neskoršia právna úprava zhoršuje alebo zlepšuje pozíciu dotknutého.

Ústavný súd výslovne uviedol, že „ako z pohľadu tzv. pravej, tak aj nepravej retroaktivity právnych noriem je podstatnou otázkou ochrany nadobudnutých práv, ktoré by preto neskoršia právna úprava už nemala rušiť, prípadne zhoršovať, ale (a ‚pro futuro‘) len zlepšovať“, ⁸ alebo „s inštitútom právnej istoty v právnom štáte úzko súvisí požiadavka legálne nadobudnutých práv. Vo všeobecnom vyjadrení to znamená, že nikomu nemožno odňať jeho riadnym spôsobom nadobudnuté práva na základe neskoršie vydaného právneho predpisu“.⁹

Rozhodnutia ústavného súdu, v ktorých sa vysporiadal s otázkou ústavnosti sprísňovania podmienok na posudzovanie bezúhonnosti má nepochybne svoju logiku z pohľadu hodnotenia retroaktivity takéhoto sprísňovania. Pokiaľ však ide o vyvažovanie záujmov stojacich proti sebe v prípadoch retroaktivity nepravej, zostal ústavný súd trochu dlžný požiadavke jednoznačnosti a zrozumiteľnosti odôvodnení svojich rozhodnutí. A tento nedostatok sa mu už dnes vracia.

⁷ napr. PL. ÚS 38/99, alebo neskôr I. ÚS 238/04

⁸ PL. ÚS 38/99, Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1999, s. 125

⁹ PL. ÚS 16/95, Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1995, s. 49

Závažným problémom, ktorý však rozhodovacia činnosť ústavného súdu podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy¹⁰ nemôže vyriešiť, je totiž problém aplikácie právnych noriem sprísňujúcich podmienky posudzovania bezúhonnosti v individuálnych prípadoch, a to v tých, v ktorých aplikovaná administratívnoprávna norma nebola kvalifikovaným spôsobom napadnutá pre jej neústavnosť pred ústavným súdom.

Slovenská ústava neumožňuje fyzickej osobe ani osobe právnickej nastoliť pred ústavným súdom relevantným spôsobom otázku ústavnosti aplikovanej právnej normy, ale len otázku ústavnosti aplikácie právnej normy. Ústavný súd môže posudzovať ústavnosť právnej normy, len ak návrh na začatie konania podá niektorý zo subjektov uvedených v čl. 130 ods. 1 písm. a) až f).¹¹ Medzi týmito subjektmi individuálny sťažovateľ uvedený nie je. V praxi preto nemožno vylúčiť, že fyzická osoba alebo právnická osoba ako individuálny sťažovateľ (ďalej len „sťažovateľ“) sa bude v rámci konania podľa čl. 127 ods. 1¹² ústavy domáhať pred ústavným súdom vyslovenia porušenia čl. 1 ods. 1 ústavy tým, že určitý správny orgán aplikoval právnu normu retroaktívne, keď svojim rozhodnutím zhoršil pozíciu sťažovateľa v dôsledku aplikácie nových prísnejších podmienok bezúhonnosti na právny vzťah, ktorého je sťažovateľ subjektom.

¹⁰ Podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy ústavný súd rozhoduje o súlade zákonov s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom

¹¹ Podľa čl. 130 ods. 1 písm. a) – f) ústavy ústavný súd začne konanie, ak podá návrh:

- a) najmenej pätina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky,
- b) prezident Slovenskej republiky,
- c) vláda Slovenskej republiky,
- d) súd,
- e) generálny prokurátor,
- f) verejný ochranca práv vo veciach súladu právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom.

¹² Čl. 127 ods. 1 ústavy dáva ústavnému súdu oprávnenie rozhodovať o sťažnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb, ak namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd, alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd.

Celkom vhodný priestor pre vznik takého problému vytvoril zákon č. 190/2003 Z. z. o strelných zbraniach a strelive a o zmene a doplnení niektorých zákonov v jeho pôvodnom znení (ďalej len „zákon o strelných zbraniach“). Jeho predchodca, zákon č. 246/1993 Z. z. o zbraniach a strelive v znení neskorších predpisov totiž požadoval v prvých rokoch svojho praktického uplatňovania na preukázanie splnenia podmienok bezúhonnosti iba predloženie výpisu z registra trestov. Ak teda žiadateľ predložil tento výpis a správny orgán v ňom nenašiel záznam o žiadnom právoplatnom odsúdení za trestný čin, žiadateľ zbrojný preukaz bez problémov získal. Zbrojný preukaz sa udeľoval na určité obdobie, päť alebo desať rokov. Jednou z noviel zákona č. 246/1993 Z. z. o zbraniach a strelive v znení neskorších predpisov s účinnosťou od 1. septembra 2002 zákonodarca uložil žiadateľom predkladať na účely posúdenia žiadosti o vydanie zbrojného preukazu odpis z registra trestov. Táto prísnejšia právna úprava sa však vzťahovala len na žiadateľov, ktorí požiadali o vydanie zbrojného preukazu po jej účinnosti.

Nakoniec, 1. januára 2004 nadobudol účinnosť nový zákon o strelných zbraniach. Z koncepcie jeho prechodných a záverečných ustanovení, ktorá je vhodne doplnená všeobecnou časťou dôvodovej správy k tomu zákonu, možno jednoznačne vyvodiť, že zámerom zákonodarcu bolo v novom právnom predpise sprítniť podmienky držby zbrojného preukazu tak, aby novoformulované podmienky museli spĺňať aj tie fyzické osoby, ktoré sa stali držiteľmi zbrojného preukazu ešte v dobe účinnosti predchádzajúcej právnej úpravy.¹³

Vôľa zákonodarcu bola teda normatívne vyjadrená jednoznačne. Smerovala síce svojimi právnymi účinkami iba do budúcnosti, ale jej zámerom bolo postihnúť aj právne vzťahy vzniknuté síce pred účinnosťou novej právnej úpravy, ale v čase jej účinnosti ešte trvajúce. Žiadne z uvedených ustanovení, ani predmetné ustanovenia spoločne neboli napadnuté pred ústavným súdom z pohľadu ich ústavnosti, a preto sa v praxi aplikovali.

¹³ § 72 ods. 1 zákona o strelných zbraniach uvádzal, že zbrojný preukaz vydaný pred 1. januárom 2004 sa považuje za zbrojný preukaz podľa tohto zákona pričom jeho platnosť sa skončí dňom, ktorý je vyznačený v zbrojnom preukaze. Zároveň ods. 4 toho istého ustanovenia uložil každému, komu bol vydaný zbrojný preukaz pred 1. septembrom 2002, povinnosť predložiť do 1. apríla 2004 odpis z registra trestov policajnému útvaru, ktorý zbrojný preukaz vydal.

Treba ale povedať, že právna istota držiteľov zbrojných preukazov, ktorí získali preukazy pred 1. septembrom 2002 bola do určitej miery sklamaná. Ak totiž v roku 2001 bol žiadateľovi vydaný zbrojný preukaz na dobu piatich rokov (teda do r. 2006) jeho dôvera v stabilitu práva mu umožňovala spoľahnúť sa na to, že ak v priebehu celých piatich rokov nenaplní niektorý z tých dôvodov na odňatie zbrojného preukazu, ktoré poznala v čase vydania preukazu právna úprava, bude môcť užívať zbrojný preukaz celých päť rokov nerušene. Aplikácia nového zákona však mohla spôsobiť, že mu bude zbrojný preukaz odňatý pred uplynutím päťročnej doby, a to z dôvodu, ktorý právna úprava v čase vydania zbrojného preukazu nepoznala.

Vzniká otázka, či by takto postihnutý žiadateľ bol na ústavnom súde úspešný s podanou ústavnou sťažnosťou podľa čl. 127 ods. 1 ústavy, v ktorej by namietal rozpor rozhodnutia správneho orgánu, resp. rozhodnutia všeobecného súdu vydaného v správnom súdnictve s čl. 1 ods. 1 ústavy.¹⁴

Z princípu legality ako znaku imanentného právnemu štátu je možné vyvodiť aj príkaz aplikácie zákonných právnych noriem. Výkon zákonnej právnej normy nie je čosi, čo je k dispozícii orgánom ju aplikujúcich. Tieto orgány sú právnou normu povinné aplikovať.¹⁵ Ak teda zákonodarca novou právnou úpravou chce sprísniť podmienky využívania určitých práv (v tomto prípade práv spojených s držbou zbrojného preukazu) a tento svoj zámer zakotví zodpovedajúcim (ústavne súladným) spôsobom do textu právneho predpisu, potom jednotlivé zložky výkonnej moci (správne orgány) sú povinné právne normy aplikovať tak, aby zámer zákonodarcu naplnili, resp. vykonali.

Zákonodarcov úmysel smeroval pri tvorbe zákona o strelných zbraniach k prehodnoteniu aj tých zbrojných preukazov, ktoré boli vydané za účinnosti predchádzajúcej právnej úpravy, a následne aj k prípadnému odňatiu takých zbrojných preukazov tých držiteľov, ktorí novokoncipované podmienky nespĺňajú. Ak správne orgány tento zámer zákonodarcu rešpektujú a zabezpečia jeho naplnenie, potom nemožno ich postup z ústavnoprávneho

¹⁴ Vychádzame tu z predpokladu, že sťažovateľ by splnil všetky procesné predpoklady na to, aby sa jeho sťažnosťou mohol ústavný súd zaoberať, ako aj že splnil požiadavky vyplývajúce z princípu subsidiarity právomoci ústavného súdu podľa čl. 127 ods. 1 ústavy.

¹⁵ Pozri napr. Lang, J. in: Tipke, K. – Lang, J.: Steuerrecht, 18. völlig überarbeitete Auflage, Verlag dr. Otto Schmidt, Köln, 2005, s. 105.

hľadiska namietat'. Možné by to bolo jedine vtedy, ak by vo svojom postupe nerešpektovali zámer tvorcu právnej normy spôsobom nesúladným s jednotlivými ustanoveniami ústavy alebo s ústavou ako celkom. Možné by to bolo aj v tom prípade, ak by správne orgány postupovali podľa právnych noriem, ktoré boli predpísaným spôsobom vyhlásené za nesúladne s ústavou.

V slovenskom ústavnom systéme sa uplatňuje tzv. prezumpcia ústavnosti právnych noriem, čo znamená, že na účinnú právnu normu sa orgán ju aplikujúci musí pozerat' ako na súladnú s ústavou dovtedy, kým ústavný súd predpísaným spôsobom nevysloví jej neústavnosť. Žiadna právna norma zákona o strelných zbraniach a strelive však doteraz nebola ústavným súdom posúdená ako neústavná. Preto možno konštatovať, že správne orgány i všeobecné sudy budú postupovať správne, ak právne normy zákona o strelných zbraniach budú v praxi aplikovať s cieľom dosiahnuť účel, ktorý novému zákonu o strelných zbraniach a strelive priradil zákonodarca.

Vyššie uvedené zdôvodnenie ale nerieši veľmi jasne sa črtajúci konflikt medzi ochranou verejného záujmu vyjadrenou v sprísnení podmienok držby zbrojného preukazu aj na držiteľov, ktorí ho získali v čase liberálnejšej právnej úpravy, a ochranou právnej istoty fyzickej osoby. Riešeniu tohto konfliktu by veľmi bola pomohla jednoznačnejšie formulovaná právna úprava. Jej absencia však nemôže viesť k odmietnutiu aplikácie právnych nejednoznačných právnych noriem príslušnými orgánmi. Preto zostáva úlohou orgánov aplikujúcich právo vysporadúvať sa problémami vzniknutými z formulačných nedostatkov právnej úpravy. Ústavný súd môže byť v tomto smere nápomocný, pretože je jediným orgánom v ústavnom systéme Slovenskej republiky, ktorý je oprávnený označiť za neústavný aj zámer zákonodarcu chrániť jeden záujem potlačením iného záujmu.

Načrtnuté aplikačné problémy vznikajúce v súvislosti s uplatňovaním bezúhonnosti v slovenskej administratívnoprávnej úprave nemusia vzhľadom na ich podstatu trvať dlho, rešpektovanie právnej istoty jednotlivca vo verejnej správe bude však zrejme stále aktuálnym problémom. Preto okrem zákonodarcu, ktorý by tomuto princípu mal venovať pozornosť v prvom rade, by sa k nemu mali cez prizmu doktrinálneho prístupu vyjadriť aj orgány poskytujúce ochranu právnej istote subjektov, voči ktorým sa verejná správa vykonáva.

Literatúra:

- [1] Lovaš, L. (editor): *Teória a prax verejnej správy*, Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie organizovanej Fakultou verejnej správy UPJŠ v Košiciach, Košice, UPJŠ, 2005, s. 268, ISBN 80-7097-637-3.
- [2] Tipke, K. – Lang, J.: *Steuerrecht*, 18. völlig überarbeitete Auflage, Köln, Verlag dr. Otto Schmidt, 2005, 1118 s., ISBN 3-504-20139-8.
- [3] *Zbierka náleзов a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1995*, Košice, Ústavný súd Slovenskej republiky, 1996, s. 333, ISBN 80-967396-1-1.
- [4] *Zbierka náleзов a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1999*, Košice, Ústavný súd Slovenskej republiky, 2000, s. 821, ISBN 80-967396-5-4.

Kontaktné údaje na autora:

JUDr. Martin Vernarský, Ph.D.

Katedra právnych vied

Fakulta verejnej správy UPJŠ

Popradská 66

041 32 Košice

e-mail: martin.vernarsky@upjs.sk

tel. č.: +421557883622