

Prof. JUDr. Jozef Suchoža, DrSc.

Ústavnoprávne zakotvenie princípu trhového hospodárstva a jeho sociálne a ekologické aspekty*

(Medzinárodná konferencia Ústavného súdu SR v dňoch 8. – 9. apríla 2013 v Košiciach)

I.

Ústavnoprávne zakotvenie „orientácie hospodárstva Slovenskej republiky“ v zmysle dikcie článku 55 ods. 1 Ústavy, t.j. že **hospodárstvo SR sa zakladá na princípoch sociálne a ekologicky orientovanej trhovej ekonomiky**, často vyvoláva viaceré interpretačné problémy, diskusie (skôr akademického charakteru), ako aj legislatívne dôsledky, a to vo viacerých rovinách:

Ústava zdôraznením, že „hospodárstvo SR sa zakladá...“ akoby sankcionovala hodnotovú a funkčnú orientáciu celej hospodárskej sústavy štátu, a to formou záväzných ústavnoprávných princípov koncentrovaných v jednom lakonicky znejúcom článku. Ústava v tejto súvislosti vyzdvihuje (podčiarkuje) viaceré vzájomne súvisiace princípy, predovšetkým **princíp trhovej ekonomiky** a naň sa vzťahujúci **princíp sociálnej orientácie hospodárstva** (v širšom zmysle sociálnej spravodlivosti, sociálnej solidarity) a **princíp ekologickej ochrany** (celej spoločnosti). Z uvedeného by bolo možné vyvodit' záver, že vymenované princípy z hľadiska svojich širších dopadov a dôsledkov presahujú rámec hospodárskej sústavy, aj keď sa striktno vzato (de constitutione lata) upínajú na „hospodárstvo štátu“, avšak v konečnom dôsledku prichodí ich nepochybne (?) zaradiť medzi ďalšie ústavnoprávne princípy a základné práva a slobody, najmä **hospodárske, sociálne a kultúrne práva a právo na ochranu životného prostredia a kultúrneho dedičstva**. Napokon takýto pohľad plne korešponduje so všeobecne uznávanými požiadavkami a metódami interpretácie práva, predovšetkým noriem ústavného práva, pričom Ústava Slovenskej republiky, ako základný zákon štátu, zakotvila nosné, dalo by sa povedať základné princípy a charakteristické atribúty štátu (slovenskej štátnosti) s prihliadnutím na ich hodnotovú podstatu, vzájomnú prepojenosť, komplexnosť, vnútornú vyváženosť, kompatibilitu a

* Štúdia pripravená v rámci vedeckého programu APVV-0263-10 - Efektívnosť právnych inštitútov a ekonomicko-finančných nástrojov v období krízových javov a situácií v podnikaní.

funkčnú integritu.

Ústavnoprávne riešenie viacerých aspektov fenoménu „hospodárstvo Slovenskej republiky“ (v poňatí celej „hospodárskej sústavy“ krajiny) sa na prvý pohľad, s odvolaním sa aj na historický vývoj konštitucionalizmu, vyjmúc vari predchádzajúcich ústav platných na našom území v rokoch 1948 až 1989, v určitom slova zmysle môže zdať ako netradičné.¹ Podľa môjho názoru načrtnutý problém si zasluhuje širšiu pozornosť a sústredenosť právnej vedy vôbec, teórie ústavného práva predovšetkým, pričom si plne uvedomujeme aj širšie interdisciplinárne dimenzie samého objektu ústavnoprávnej regulácie, ku ktorému sa upínajú vyššie uvedené princípy, ktorým je mnohoznačný a širokospektrálny termín „hospodárstvo Slovenskej republiky“.

Nemôže byť pochybnosti o tom, že ústavodarca pod uvedeným termínom (v akejsi skratkovej forme) zahŕňa celú hospodársku sústavu krajiny, dalo by sa povedať celý systém (inštitucionálne usporiadanie) národného hospodárstva v jeho komplexnej štruktúre² teda nielen v zmysle „hospodárstva štátu (finančného hospodárenia)“ ako vlastníckeho subjektu³, ale aj so zreteľom na hospodárstvo (podnikanie) súkromných, príp. kooperatívnych vlastníkov,⁴

¹Pozri VOJÁČEK, L., *Právne dejiny Slovenska (od roku 1918). II. časť.* Bratislava: Bratislavská vysoká škola práva- Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2006, 84 s., ISBN 80-7160-204-3, ISBN 80-969332-4-8
Podobne VOJÁČEK, L., *Právne dejiny Slovenska II (od roku 1918).* Bratislava: Bratislavská vysoká škola práva, 2008, 151 s., ISBN 978-80-88931-99-7

Porovnaj tiež BEŇA, J., *Sociálno- ekonomické práva v ústavách transformujúcich sa štátov strednej a východnej Európy.* In: PAVLÍČEK, V. a kol., *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy. Sborník příspěvků a statí z konference. Praha 15.-16. října 1999. II. část.* Praha: Univerzita Karlova, 2000, s. 61 a nasl. ISBN 80-85889-31-5

²Porovnaj KARVAŠ, I., *Základy hospodárskej vedy.* Bratislava: Vydavateľstvo SAV, 1999, s. 104, s.144

³Porovnaj ENGLIŠ, K., *Theorie státního hospodářství.* Praha: Nakladatel F. TOPIČ, 1932, s.122. Autor uvádza: „... (tento) objektivní účel státního hospodářství představuje ono **veřejné blaho** (salus rei publicae), o němž se má za to, že jest nejvyšším řídicím principem veřejného hospodářství (suprema lex esto) aniž byl jeho obsah vyjasněn. Proti **soukromému** subjektivnímu, stojí veřejné, objektivní (sociální) blaho“.

Už tradične sa činnosť štátu, jeho interakcie, výstupy (akty) spájali buď s mocenskou pozíciou (pôsobnosť vo väzbe na "**cum imperio**") alebo s pozíciou vlastníckou (pôsobnosť „**cum dominio**“), napr. pozícia štátu vo vzťahu k štátnym podnikom podľa zákona o štátnom podniku č. 111/1990 Zb. v znení neskorších predpisov, príp. zákona Národnej rady Slovenskej republiky o správe majetku štátu č. 278/1993 Z.z. v znení neskorších predpisov

⁴Ide o rozsiahlu oblasť súkromnoprávných vzťahov, ktoré sú regulované normami obchodného práva, napr. Obchodným zákonníkom (zákon č. 513/1991 Zb. v znení neskorších predpisov), príp. ďalšími zákonmi (napr. Živnostenského zákona, zákon č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní v znení neskorších predpisov)

nevyvímajúc z toho ani hospodárenie obcí (miest) a vyšších územných celkov.⁵

V otázke chápania a interpretácie čl. 55 ods. 1 Ústavy SR ohľadne právnej relevancie princípov sociálnej a ekologickej orientácie trhovej ekonomiky boli vyjadrené a publikované pozoruhodné názory (napr. J. Drgonec), podľa ktorých uvedené princípy „nie sú podriadené, ani nadradené ekonomickým záujmom“, pričom sa v tejto súvislosti podčiarkuje „zásada spravodlivej rovnováhy“ ako „základ pre formovanie hospodárstva SR zo strany orgánov verejnej moci.“⁶

Problém pertraktovaných ústavných princípov a vymedzenie (obmedzenie ?) sféry ich pôsobenia, napr. iba na hospodárstvo Slovenskej republiky si zaslúži mimoriadnu pozornosť prinajmenej z dvoch príčin.

Prvou z nich je nevyhnutnosť, prinajmenej vhodnosť objasnenia, či ústavou zakotvený princíp sociálne a ekologicky orientovanej ekonomiky je jedným zo špecifických znakov „hospodárstva“ SR, relevantný (limitovaný) iba vo vzťahu k tomuto hospodárstvu, alebo je to ústavný princíp v chápaní celej sústavy (hierarchie, škály) ústavnoprávnych princípov, osobitne princípov Ústavy Slovenskej republiky.⁷

Porovnaj čl. 35 Ústavy SR- právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť.

⁵Porovnaj články 64 a nasl. Ústavy SR, ktoré upravujú územnú samosprávu.

Pozri tiež: Európska charta samosprávy (oznámenie MZV SR č. 336/2000 Z.z., oznámenie MZV SR č. 602/2002 Z.z. a oznámenie MZV SR č. 587/2007 Z.z.)

Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších právnych predpisov. Zákon č. 302/2001 Zb. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov

⁶DRGONEC, J., Ústava Slovenskej republiky. Komentár. 3. vydanie. Šamorín: Heuréka, 2012, s. 887 a n. ISBN 80-89122-73-8, EAN 9788089122738. Pozri tiež- SVÁK, J.-CIBULKA, E.-KLÍMA, K., Ústavné právo Slovenskej republiky. Všeobecná časť. 3. vydanie. Bratislava: EUROLEX, s.r.o., 2009, s.905 a nasl. ISBN 978-80-89447-08-4

⁷SVÁK (c.d. ako v predchádzajúcej poznámke, s. 906 a nasl.) ohľadne pôsobenia troch princípov, na ktorých je založené hospodárstvo (ekonomika) SR uvádza:

„V porovnaní s klasickým liberálnym štátom s minimálnymi zásahmi do ekonomiky vyžadujú princípy zakotvené v článku 55 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky od štátu aktívnu úlohu pri podpore a rozvíjaní trhovej ekonomiky tak v záujme trhu, ako aj v záujme zabezpečenia požiadaviek sociálneho štátu a ekologickeho štátu (podčiarknuté mnou). Kým podstata trhového hospodárstva je dosiahnutie zisku, účelom sociálneho štátu je zabezpečenie sociálneho mieru v spoločnosti a účelom ekologickeho štátu udržanie (zlepšenie) životného prostredia v záujme zachovania podmienok na existenciu života na zemi.“

Druhou príčinou je potreba vymedziť miesto a vplyv uvedených ústavných princípov vo vzťahu k slovenskej štátnosti vrátane jej charakteristických atribútov (znakov), akými sú kategórie **právneho štátu, sociálneho štátu a ekologického štátu**.⁸

Na prvý pohľad sa môže zdať, že platná ústavnoprávna konštrukcia v dikcii článku 55 ods. 1 Ústavy SR, vzťahujúca sa na hospodárstvo štátu je (s prihliadnutím na dejiny konštitucionalizmu, vrátane predchádzajúcich ústav platných na našom území) netradičná. Z hľadiska obsahového (vecného) riešenia takáto konštatácia nie je ďaleko od pravdy. Podľa môjho názoru novum, ktorý ústavodarca akceptoval, a to zakomponovaním článku 55 ods. 1 do textu historicky prvej Ústavy Slovenskej republiky, spočívajúci v tom, že takým riešením akoby zároveň u nás došlo k odmietnutiu historicky prekonaného dlhodobého pôsobiaceho dirigistického variantu riadenia ekonomiky (ekonomických procesov a vzťahov). Pozitívny príklon k mechanizmu trhového hospodárstva určením jeho funkčnej orientácie v znení citovaného článku bolo v určitom slova zmysle prejavom ústavnoprávnej zodpovednosti ústavodarcu.

II.

Osobitná úprava hospodárstva Slovenskej republiky je v Ústave obsiahnutá v čl. 55 až 59, ktoré sú zaradené do prvého oddielu tretej hlavy, pričom tretia hlava, na rozdiel od iných hláv Ústavy, neobsahuje samostatné súborné označenie. Akýsi legislatívny paradox spočíva v tom, že teda tretia hlava je bez názvu. Ustanovenie čl. 55 až 59, vzťahujúce sa na hospodárstvo SR,

Problematikou miesta princípov v ústavnom poriadku sa zaoberá prof. PAVLÍČEK (Pozri Pavlíček, V. a kol., Ústavní právo a statováda, II. díl. Ústavní právo České republiky. 1. úplné vydání. Praha: Leges, 2011, s. 354 a nasl., ISBN 978-80-87212-90-5

*Porovnaj BRÖSTL, A., O ústavnosti ústavných zákonov. In: MASOPUST, Z. (eds), Metamorfózy práva ve střední Evropě. Praha: Ústav státu a práva, 2008, s. 11 a nasl. ISBN- 978-80-904024-6-1. Autor s odvolaním sa na judikát PL.ÚS 16/95 v tejto súvislosti uvádza: „...zákonodarný orgán je viazaný **ústavou a jej princípmi, ktorých zmenu ústava nepripúšťa** lebo majú konštitutívny význam pre demokratickú povahu Slovenskej republiky, tak, ako je to deklarované v čl. 1 Ústavy SR" (s. 23)*

⁸ *V právnej teórii existujú rôznorodé názory na otázku, či so zreteľom na dikciu článku 55 ods. 1 Ústavy SR možno bez akýchkoľvek pochybností charakterizovať Slovenskú republiku ako "sociálny právny štát". Pozri DRGONEC, J., c.d. v poznámke č. 6, s. 886 a nasl.*

upravujúce okrem samotného vymedzenia princípov trhovej ekonomiky (jej sociálnej a ekologickej orientácie) tiež princíp ochrany a podpory hospodárskej súťaže (čl. 55 ods. 2), ďalej ústavnoprávne postavenie Národnej banky Slovenska (čl. 56), ústavnoprávne vymedzenie colného územia Slovenskej republiky (čl. 57), ústavnoprávny základ finančného hospodárenia (čl. 58) a rámcovú úpravu daní a poplatkov so zakotvením klasického historického princípu daňového práva, že dane a poplatky možno ukladať len zákonom alebo na základe zákona (čl. 59). V tejto súvislosti pozornosť si zasluhuje skutočnosť, že takmer vo všetkých uvedených sférach Ústava ráta s tým, že podrobnosti ustanoví zákon, okrem čl. 55 ods. 1 (princíp hospodárstva SR) a čl. 57 (určenie colného územia). Treba ďalej dodať, že v tretej hlave Ústavy Slovenskej republiky, v jej druhom oddieli (čl. 60 až 63), je tiež obsiahnutá úprava ústavnoprávnej pozície Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky, pričom aj v tomto prípade Ústava splnomocňuje zákon upraviť (v istom zmysle precizovať) ďalšie aspekty fungovania Najvyššieho kontrolného úradu, t.j. jeho postavenie, pôsobnosť, vnútorné organizačné členenie a základné pravidlá kontrolnej činnosti, ktoré vykonáva tento úrad.⁹

Činnosť každého štátu (krajiny) je spätá s ekonomikou (národným hospodárstvom), jej riadnym fungovaním a rozvojom. Moderné štáty, založené na demokratických a právnych princípoch svoju prípadnú ingerenciu prostredníctvom štátnych orgánov do sféry ekonomiky (ale aj v iných oblastiach) realizujú iba na základe Ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. To je jedná zo základných vlastností a atribútov **právneho štátu**.¹⁰

III.

⁹ Zákon č. 136/2001 Z.z. o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy SR v znení neskorších predpisov

¹⁰ Prof. CIBULKA s odvolaním sa na nález ÚS ČSFR (publikovaný v Zbierke zákonov pod č. 3/1992 Zb.) poukazuje na to, že **princíp** zakotvený v čl. 2 ods. 2 Ústavy, t.j. že **štátne orgány môžu konať na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý stanoví zákon** „treba zakotviť širšie v tom zmysle, že sa vzťahuje na **orgány verejnej moci**; orgán verejnej moci zahrňuje širší okruh subjektov, než sú len štátne orgány.“

Pozri CIBULKA, L., Ústava Slovenskej republiky- ako ďalej. In PAVLÍČEK, V. a kol., Transformace ústavních systému zemí střední a východní Evropy. Sborník příspěvků a statí z konference. Praha 15.-16. října 1999. II. část. Praha: Univerzita Karlova, 2000, s. 204, ISBN 80-85889-31-5

De constitutione ferenda sa v tejto súvislosti ponúka úvaha precizovať platné ustanovenia Ústavy (konkrétne ide o článok 55 ods. 1) najmä v týchto smeroch:

Po prvé zvýrazniť význam a širší ústavnoprávny rozmer (dopad) úpravy „hospodárstva Slovenskej republiky“ s náležitým označením už v záhlaví tretej hlavy Ústavy.

Po druhé by bolo účelné terajšiu dikciu článku 55 ods.1, v ktorej sú koncentrované viaceré princípy hospodárskej sústavy (prinajmenej tri, t.j. **princíp trhovej ekonomiky, princíp sociálnej solidarity a princíp ochrany ekologických práv**¹¹) upraviť v tomto zmysle, že imanentnou súčasťou týchto princípov je aj **princíp ochrany a podpory hospodárskej súťaže**.

Po tretie dikciu (čl. 55 ods. 2 veta druhá) „podrobnosti ustanoví zákon“ by bolo vhodné rozšíriť aj vo vzťahu k čl. 55 ods. 1 Ústavy.

Plne som si vedomý toho, že aj v trhovom hospodárstve, najmä v období globálnej a finančnej krízy môže vzniknúť tendencia a z nej vyplývajúca hospodárstva legislatíva a rovnako aj aplikačná prax, ktorá by prinajmenej avizovala nástup akejsi recidívy rozsiahlejšej štátnej regulácie ekonomických procesov a vzťahov. Tomu však okrem účinných a predvídateľných krokov a opatrení vrcholových štátnych orgánov v oblasti hospodárskej a sociálnej politiky (čl. 86 písm. f), g) a h) v spojitosti s čl. 119 písm. c), d) a e) Ústavy) možno predísť efektívnymi zákonmi.

¹¹Porovnaj PAVLÍČEK, V. a kol., *Ústavní právo a statověda, II. díl. Ústavní právo České republiky. 1. úplné vydání. Praha: Leges, 2011, s. 676 a nasl. ISBN 978-80-87212-90-5*

Napr. aj *ZÁKLADNÝ ZÁKON Spolkovej republiky Nemecko z 23.05.1949 (posl. zmena z 27.10.1994) v čl. 20 ustanovuje, že "Spolková republika Nemecko je demokratický a sociálny spolkový štát" a v čl. 20 a) : „Štát chráni tiež pri zodpovednosti za budúce generácie prírodné základy života v rámci ústavného poriadku zákonodarstvom a na základe zákona a práva výkonnou mocou a súdnictvom. " In: KLOKOČKA, V.-WAGNEROVÁ, E., *Ústavy států Evropské Unie. Praha: Linde Praha a.s., 1997, s. 242, ISBN 80-7201-056-5**

Pozri tiež KLÍMA, K. a kol., *Státověda. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 300 a nasl. ISBN- 80-86898-98-9*