

Ladislav Orosz – Marta Breichová Lapčáková – Tomáš Majerčák  
(eds.)

# 20 rokov

## Ústavy Slovenskej republiky

### - I. ÚSTAVNÉ DNI



**I.**  
**ZVÄZOK**

UNIVERZITA PAVLA JOZEFA ŠAFÁRIKA V KOŠICIACH



Košice 2012

**UNIVERZITA PAVLA JOZEFA ŠAFÁRIKA V KOŠICIACH**

**Právnická fakulta**



Ladislav Orosz – Marta Breichová Lapčáková – Tomáš Majerčák  
(eds.)

**20 rokov Ústavy Slovenskej republiky - I.  
Ústavné dni**

**Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie  
Košice 3-4. októbra 2012**

**I. zväzok**

**Košice 2012**

**OROSZ, L., BREICHOVÁ, M., MAJERČÁK, T. (eds.) 20 rokov Ústavy Slovenskej republiky I. Ústavné dni : zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie I. zväzok : Košice, 3. – 4. októbra 2012. Košice : UPJŠ v Košiciach, 2012.**

Zborník vznikol v rámci riešenia projektov Vedeckej grantovej agentúry Ministerstva školstva Slovenskej republiky a Slovenskej akadémie vied:

**„Zodpovednosť a ochrana verejných funkcionárov v právnom poriadku Slovenskej republiky“; VEGA reg. číslo 1/0486/11 a**

**„Ústavné princípy a ich vplyv na tvorbu a realizáciu práva“, VEGA reg. číslo 1/0692/12.**

Organizátori medzinárodnej vedeckej konferencie:

Právnická fakulta UPJŠ V Košiciach

Ústavný súd SR

Košický samosprávny kraj

Mesto Košice

Zborník vedeckých prác bol odovzdaný do tlače 27.12.2012.

#### **Recenzenti:**

JUDr. Eduard Bárány, DrSc.

JUDr. Ľudmila Gajdošíková, CSc.

**© 2012 Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach**

Všetky práva vyhradené. Toto dielo ani jeho žiadnu časť nemožno reprodukovat', ukladať do informačných systémov alebo inak rozširovať bez súhlasu majiteľov práv.

Za odbornú a jazykovú stránku tohto zborníka zodpovedajú autori jednotlivých príspevkov. Rukopis neprešiel redakčnou ani jazykovou úpravou.

ISBN 978-80-8152-000-6

## Obsah

|                       |   |
|-----------------------|---|
| Poznámky na úvod..... | 7 |
|-----------------------|---|

### I. časť

#### I. Slávnostné príhovory ústavných činiteľov a organizátorov konferencie

|                                                                                                                   |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Príhovor prezidenta Slovenskej republiky Ivana Gašparoviča .....                                                  | 9  |
| Príhovor predsedníčky Ústavného súdu Slovenskej republiky Ivetty Macejkovej .....                                 | 15 |
| Príhovor primátora mesta Košice Richarda Rašiho .....                                                             | 20 |
| Príhovor dekanky Právnickej fakulty Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach pani Gabriely Dobrovičovej ..... | 21 |

#### II. Slávnostné príhovory zahraničných hostí

|                                                                                      |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Príhovor predsedu Ústavného tribunálu Poľskej republiky Andrzeja Rzeplińskiego ..... | 23 |
| Príhovor predsedu Ústavného súdu Maďarska Petra Páczolaya .....                      | 25 |
| Príhovor predsedu Ústavného súdu Českej republiky Pavla Rychetského .....            | 28 |

### III. Vedecké práce

#### I. sekcia

#### ÚSTAVA SLOVENSKEJ REPUBLIKY, JEJ DOTERAJŠIE ZMENY A LEGISLATÍVNE PERSPEKTÍVY

|                                                                                              |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| ÚSTAVA SLOVENSKEJ REPUBLIKY, JEJ DOTERAJŠIE ZMENY<br>A LEGISLATÍVNE PERSPEKTÍVY .....        | 34 |
| Ivetta Macejková<br>SOUMLAK MODERNÍHO STÁTU .....                                            | 47 |
| Pavel Holländer<br>ÚSTAVA A PRÁVO EVROPSKÉ UNIE – PROBLÉM SUPERIORITY A<br>PRÁVNÍ SÍLY ..... | 73 |
| Petr Mlsna<br>PROKURATÚRA SLOVENSKEJ REPUBLIKY V ÚSTAVNÝCH<br>PERSPEKTÍVACH .....            | 92 |

|                                                                                                  |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Ladislav Tichý                                                                                   |     |
| KONSTITUCYJNY ROZWÓJ RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ W<br>OKRESIE TRANSFORMACJI USTROJOWEJ .....       | 100 |
| Krzysztof Skotnicki                                                                              |     |
| ZVLÁŠTNOSTI MAĎARSKÉHO ÚSTAVNÉHO VÝVOJA PO ROKU<br>1989 .....                                    | 116 |
| Ivan Halász                                                                                      |     |
| ÚSTAVA SLOVENSKEJ REPUBLIKY A JEJ PRIAME NOVELIZÁCIE..                                           | 132 |
| Ladislav Orosz                                                                                   |     |
| POKUSY O ÚSTAVNÉ ZMENY V OBLASTI ĽUDSKÝCH PRÁV A<br>REALITA .....                                | 148 |
| Ján Svák - Boris Balog                                                                           |     |
| VÝVOJ FORMY VLÁDY V SLOVENSKEJ REPUBLIKE (V kontexte vývoja<br>Ústavy Slovenskej republiky)..... | 155 |
| Ľubor Cibulka                                                                                    |     |
| KOMPATIBILITA ÚSTAVNÉHO PORIADKU A S TÝM SÚVISIACE<br>PROBLÉMY .....                             | 168 |
| Dušan Nikodým                                                                                    |     |

## II. sekcia

### Ústava v ústavno-politickej praxi

|                                                                                               |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| PRI ČÍTANÍ ÚSTAVY SLOVENSKEJ REPUBLIKY: DVADSAŤ ROKOV,<br>DVADSAŤ POZNÁMOK .....              | 180 |
| Alexander Brörtl                                                                              |     |
| ÚSTAVA SLOVENSKEJ REPUBLIKY A PRIMÁRNE PRÁVO<br>EURÓPSKEJ ÚNIE .....                          | 185 |
| Gabriela Dobrovičová, Martina Jánošíková                                                      |     |
| AKTUÁLNI OTÁZKY DEMOKRATICKÉ ÚSTAVNOSTI .....                                                 | 194 |
| Karel Klíma                                                                                   |     |
| OBŽIVNUTÍ ZRUŠENÉHO PRÁVNÍHO PŘEDPISU V ČECHÁCH, NA<br>MORAVĚ, VE SLEZSKU A NA SLOVENSKU..... | 205 |
| Zdeněk Koudelka                                                                               |     |
| ÚSTAVNÝ SÚD AKO OCHRANCA DEMOKRATICKÉHO<br>A SUVERÉNNEHO CHARAKTERU ŠTÁTU.....                | 217 |

|                                                                                                                           |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Michal Mrva                                                                                                               |     |
| SLOVENSKÝ VOLEBNÝ ARBITER .....                                                                                           | 226 |
| Štefan Kseňák                                                                                                             |     |
| ROLA SĄDU KONSTYTUCYJNEGO REPUBLIKI SŁOWACKIEJ W<br>POJMOWANIU PRAW I WOLNOŚCI .....                                      | 234 |
| Grzegorz Chmielewski                                                                                                      |     |
| ÚSTAVNÝ PRINCÍP SLOBODNEJ SÚŤAŽE POLITICKÝCH SÍL A JEHO<br>VPLYV NA TVORBU ZÁKONOV A REALIZÁCIU POLITICKÝCH<br>PRÁV ..... | 249 |
| Imrich Kanárik                                                                                                            |     |
| ÚSTAVNÉ LIMITY V PARTICIPÁCII OBČANOV SLOVENSKEJ<br>REPUBLIKY NA SPRÁVE VEREJNÝCH VECÍ .....                              | 260 |
| Alena Krunková                                                                                                            |     |
| VYBRANÉ PROBLÉMY INŠTITÚTU REFERENDA.....                                                                                 | 267 |
| Soňa Ivančová                                                                                                             |     |

### III. sekcia Ústava a ústavní činitelia

|                                                                                                        |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| ZODPOVEDNOSŤ ÚSTAVNÝCH ČINITEĽOV .....                                                                 | 282 |
| Tomáš Majerčák                                                                                         |     |
| LEGAL AND CONSTITUTIONAL ASPECTS OF CONSTITUTIONAL<br>RESPONSIBILITY IN POLAND AFTER 1989 .....        | 301 |
| Jacek Zaleśny                                                                                          |     |
| IMUNITA V TEORII A PRAXI .....                                                                         | 317 |
| Jiří Jirásek                                                                                           |     |
| POSTAVENIE PREZIDENTA SLOVENSKEJ REPUBLIKY A INŠTITÚT<br>KONTRASIGNÁCIE .....                          | 328 |
| Ľudmila Somorová                                                                                       |     |
| ZODPOVEDNOSŤ HLAVY ŠTÁTU .....                                                                         | 343 |
| Marta Tóthová                                                                                          |     |
| CONSTITUTIONAL FRAMEWORK OF CABINET FORMATION IN<br>SLOVAKIA AND POLAND Some Comparative Remarks ..... | 354 |
| Marian Grzybowski                                                                                      |     |

|                                                                            |         |
|----------------------------------------------------------------------------|---------|
| 15 LAT SKARGI KONSTYTUCYJNEJ W POLSKIM PORZĄDKU<br>PRAWNYM .....           | 366     |
| Marta Kłopocka-Jasińska                                                    |         |
| ÚSTAVA A ÚZEMNÁ SAMOSPRÁVA                                                 | SPRÁVNE |
| SÚDNICTVO V NADVÄZNOSTI NA ČLÁNOK 142_ÚSTAVY<br>SLOVENSKEJ REPUBLIKY ..... | 377     |
| Tibor Seman                                                                |         |
| MOŽNOSTI OBMEDZENIA PRÁVA NA SAMOSPRÁVU.....                               | 398     |
| Jozef Tekeli                                                               |         |
| ÚSTAVNÉ LIMITY V NORMOTVORBE OBCÍ .....                                    | 406     |
| Radomír Jakab                                                              |         |

## Poznámky na úvod

Schválenie základného zákona predstavuje v histórii každého štátu významný medzník. Od prijatia Ústavy Slovenskej republiky uplynulo už neuveriteľných dvadsať rokov. Táto skutočnosť opätovne akcelerovala v priebehu roka 2012 spoločenskú diskusiu zameranú na zhodnotenie jej prínosu k formovaniu demokratického a právneho štátu, problémy súvisiace s jej interpretáciou a aplikáciou v právno-politickej praxi, ako aj úvahy o jej legislatívnom skvalitňovaní. Vedení predovšetkým úsilím sumarizovať a objektivizovať výsledky tejto diskusie Ústavný súd Slovenskej republiky, Košický samosprávny kraj, mesto Košice a Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach zorganizovali medzinárodnú vedeckú konferenciu pod názvom „20 rokov Ústavy Slovenskej republiky – I. ústavné dni“, ktorá sa uskutočnila 3. – 4. októbra 2012 v Košiciach v priestoroch Historickej radnice v Košiciach a Právnickej fakulty Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach.

Medzinárodná vedecká konferencia k okrúhlemu jubileu slovenskej ústavy obsahovo i organizačne nadväzuje na vedeckú konferenciu uskutočnenú v dňoch 6. – 7. septembra 2007 pri príležitosti pätnásteho výročia Ústavy Slovenskej republiky, ktorej výsledky mali pozitívnu odozvu predovšetkým v kruhoch domácej, ale i zahraničnej odbornej verejnosti.

Už z názvu tohto vedeckého podujatia („...I. ústavné dni“) možno vyvodiť tiež zámer jej organizátorov založiť tradíciu organizovania ústavných dní, v rámci ktorých by sa interesujúcim osobám pôsobiacim v ústavno-politickej praxi a najmä v ústavnej teórii, či iných spoločenských vedách v pravidelných intervaloch vytváral priestor na vedeckú diskusiu o aktuálnych problémoch, ktoré prináša ústavno-politická prax s osobitným zreteľom na zhodnotenie a sumarizáciu výsledkov rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky, ako aj zahraničných ústavných súdov, príp. medzinárodných súdnych orgánov.

Organizátori konferencie aj touto formou vyjadrujú potešenie, že sa mohla uskutočniť za účasti najvyšších ústavných činiteľov Slovenskej republiky, prezidenta Slovenskej republiky pána Ivana Gašparoviča a predsedu Národnej rady Slovenskej republiky Pavla Pašku, ako aj predsedu Ústavného tribunálu Poľskej republiky pána Andrzeja Replińskiego, predsedu maďarského ústavného súdu pána Pétera Páczolaya a podpredsedu Ústavného súdu Českej republiky pána Pavla Holländera, pričom aj jeho predseda pán Pavol Rychetský sa účastníkom konferencie „sprítomnil“ (zaslaným) pozdravným príhovorom. Rovnako organizátori oceňujú, že sa konferencie aktívne zúčastnili mnohí významní predstavitelia ústavnej teórie, nielen zo Slovenskej republiky, ale aj Českej republiky, Poľskej republiky a Maďarska, čo umožnilo konfrontovať domáce „ústavné skúsenosti“ s analogickými informáciami a poznatkami zo susediacich štátov.

Medzinárodná vedecká konferencia organizovaná pri príležitosti dvadsiateho výročia Ústavy Slovenskej republiky bola tematicky zameraná na zhodnotenie vedeckých poznatkov z jej uplatňovania v ústavno-politickej praxi, kritickú analýzu doterajších novelizácií Ústavy Slovenskej republiky,



a v neposlednom rade aj načrtnutie jej legislatívnych perspektív. Samostatný tematický blok bol venovaný problematike postavenia ústavných činiteľov.

Program konferencie bol rozdelený na dva dni. Prvý konferenčný deň mal skôr slávnostný charakter, v rámci ktorého zazneli príhovory najvyšších ústavných činiteľov, zástupcov organizátorov, ako aj predsedov zahraničných ústavných súdov. V druhý deň prebiehal pracovný program v troch odborných sekciách tematicky zameraných na hodnotenie Ústavy Slovenskej republiky, jej doterajších zmien a načrtnutie jej legislatívnych perspektív (I. sekcia), hodnotenie pôsobenia slovenskej i zahraničných ústav v ústavno-politickej praxi (II. sekcia) a problematiku postavenia ústavných činiteľov, ako aj aktuálne problémy ústavnej úpravy územnej samosprávy (III. sekcia).

Hmatateľným výsledkom medzinárodnej vedeckej konferencie k ústavnému jubileu slovenského základného zákona je predovšetkým tento zborník, ktorý je vydávaný v dvoch zväzkoch. Ich vnútorná štruktúra v zásade zodpovedá konferenčnému programu. V prvom zväzku sú po slávnostných príhovoroch najvyšších ústavných činiteľov a organizátorov konferencie zaradené príspevky jej aktívnych účastníkov, ktoré zazneli v druhý rokovací deň zoradené podľa poradia v akom zazneli v jednotlivých odborných sekciách. V druhom zväzku zborníka vedeckých prác sú lokalizované vedecké a odborné štúdie tých autorov, ktorí sa zúčastnili na konferencii, ale z dôvodov časovej tiesne nemohli prezentovať svoje príspevky. Aj v druhom zväzku sú príspevky rozdelené do troch častí, ktoré tematicky zodpovedajú zoradeniu príspevkov v prvom zväzku podľa zamerania jednotlivých odborných sekcií.

Na záver je potrebné ešte pripomenúť, že tento zborník vedeckých prác, predstavuje zároveň aj kľúčový publikačný výstup riešiteľov dvoch vedeckých projektov; „Zodpovednosť a ochrana verejných funkcionárov v právnom poriadku Slovenskej republiky“ (VEGA, reg. č. 1/0486/11) a „Ústavné princípy a ich vplyv na tvorbu a realizáciu práva“ (VEGA reg. č. 1/0692/12).

## I. časť

### I. Slávnostné príhovory ústavných činiteľov a organizátorov konferencie

#### **Príhovor prezidenta Slovenskej republiky Ivana Gašparoviča**

*Vážený pán predseda Národnej rady Slovenskej republiky,  
vážená pani predsedníčka Ústavného súdu Slovenskej republiky,  
vážený pán predseda Košického samosprávneho kraja,  
vážený pán primátor mesta Košice,  
vaše magnificencie, spektakulárne, honorability, excelencie  
ctené vedecké auditórium, vzácni hostia, dámy a páni!*

Ústava Slovenskej republiky, ktorú sme prijali pred dvadsiatimi rokmi, je naším základným, fundamentálnym dokumentom. Vyjadruje, upravuje základné ľudské a občianske vzťahy k štátu, štátu k občanovi, k spoločnosti, základné ľudské práva a slobody, štruktúru štátnych, samosprávnych, i ďalších orgánov či subjektov.

Samozrejme aj ich kompetencie, práva a povinnosti, ktoré majú slúžiť občanovi pri ochrane jeho ľudských práv a slobôd, pri ochrane súdnou mocou a inými, na to kompetentnými orgánmi. Naša ústava – a môžeme to povedať so všetkou akribiou a zodpovednosťou – je preukázateľnou, v súčinnosti pôsobiacou štátoprávnou paradigmatou. Žiaľ, nie zodpovednosťou pre všetkých.

Pri každej vhodnej príležitosti, teda aj dnes s hrdosťou zdôrazňujem, že Ústava Slovenskej republiky, tak ako ju schválila Slovenská národná rada v roku 1992, zaujala v Európe, v jej politickej a právnej sústave dôstojné miesto.

Dikcia Ústavy Slovenskej republiky pramení v deklaráciách, predstavách, túžbach i zápasoch slovenského národa o svoju národnú zvrchovanosť, o svoj štát. Prirodzene, vnímam ju aj ako satisfakciu všetkým, ktorí za toto úspešné vyvrcholenie v historických peripetiách bojovali. Ale aj ďalšie určenia v existenčných etapách, ktoré duchovne, nábožensky, mravne, historicko-právne, prirodzeno-právne, štátoprávne, hospodársky a sociálne determinovali náš vývoj po prvej a druhej svetovej vojne. Najmä však, a to osobitne, koncom osemdesiatych a začiatkom deväťdesiatych rokov.

Ústava Slovenskej republiky – z roku 1992 – prešla s nami náročným dvadsaťročným obdobím. Nielen svojej existencie, ale aj konštituovania a formovania modernej slovenskej štátnosti.

Tento vývoj však treba reflektovať v konkrétnych, mimoriadne komplikovaných, náročných, historicko-politických, svetových a z nich odvodených vnútropolitických súvislostiach.

Ano, bolo to zložitité politické obdobie, v ktorom sa ústava pripravovala. Najmä v čase, keď nebola jasne zafinancovaná budúcnosť nášho moderného štátu –

Slovenskej republiky. Samozrejme, postupne prišli aj dôvody na niektoré zmeny, na nevyhnutné doplnenia pôvodne schváleného ústavného textu, odvodené od vývoja v Európe, i od nášho vlastného.

Je nám dané, že sme etnicky diferencovanou občianskou spoločnosťou. Náš štát teda integruje nielen štátotvorný slovenský národ, ale aj viaceré národnostné menšiny a etnické skupiny. Napriek tejto zložitosti tvoríme, v podstate, monolitné spoločenstvo, ktoré patrí do kultúrneho substrátu Európy.

Slovenská spoločnosť je diferencovaná aj kultúrne, vzdelanostne, konfesiónálne, sociálne, i politicky. Takto štruktúrovanú ju musíme vnímať, rešpektovať, chápať, ale aj spravovať. Spravovať ako integrálnu, celistvú v jej základných hodnotách.

Jej základom sú totiž zásady občianskej spolupatričnosti, zjednocovania, demokracie, humanizmu, mravnosti, súdržnosti. Samozrejme, zastrešené synergickou silou – ústavnej, zákonodarnej, výkonnej a súdnej moci. Dnes môžeme s potešením konštatovať, že do systému štátnych orgánov, do historicky pôvodnej štruktúry (zákonodarná, výkonná a súdna moc) vstúpila významne aj moc samosprávnych orgánov. Je to podľa môjho názoru potvrdenie trendu demokratizácie našej spoločnosti. A to by mal byť proces permanentný.

Integračné, globalizačné, ale aj revolučné udalosti posledných desaťročí zasiahli celý svet. Tento proces je otvorený, a zároveň náročný. Aj pre Slovenskú republiku. Do tohto pozitívneho procesu totiž vstupujú rôzne revolučné pohyby, aj vzbury, protesty v Afrike a na iných kontinentoch; Európu nevynímajúc. Pripomínam túto situáciu z toho dôvodu, že žiaden štát, žiadna ústavná, zákonná, či politická úprava vzťahov a mocenských štruktúr, nie je imúnna a chránená pred žiadnym z takýchto oprávnených postojov a praktických politických aktov, ak sa týkajú občana, človeka. A to bez ohľadu na akékoľvek kritériá, aj vrátane typicky hraničných.

Dá sa povedať, že svet ožíva. Bolo by to výborné, keby ožíval len a len pod vplyvom a v záujme pozitívnych, kultúrnych, mravne kreatívnych procesov a následkov. Nie je to tak vždy. Žiaľ, týka sa to aj Slovenskej republiky, slovenskej parlamentnej demokracie. Nie sme izolovaní. A či sa to niekomu páči alebo nie, musíme mnohé kritické pripomienky brať do úvahy a konfrontovať našu ústavnú úpravu s našou realitou, politickou a štátnou praxou, teda aj s postupmi, ktoré už neraz naštrbili rámec právneho usporiadania našich ústavných vzťahov.

A ak si uvedomíme, že do takýchto pohybov vstupujú vážne ekonomické problémy, a nielen európske, sú dnes markantné.

Je všeobecne známe, že po roku 1989 došlo aj v našich podmienkach, v celej spoločnosti, v ekonomickom a v politickom systéme k zásadným – a musím zdôrazniť – k revolučným zmenám. Uvediem v tejto súvislosti len jednu principiálnu zmenu: vlastníctvo.

Ak pred rokom 1989 dominoval princíp ochrany socialistického, teda (národného, štátneho, spoločného) vlastníctva, v novej politickej situácii došlo k zásadnej zmene, k zrovnoprávneniu všetkých foriem vlastníctva. Vlastníctvo sa tým dostalo na piedestál rozličných záujmov, a teda aj nástrojom politických stretov a podstatného vplyvu na politickú moc.

Z toho vzišlo mnoho zásadných a závažných (zákonodarných) zmien. Mám na mysli najmä zmeny vyplývajúce z privatizácie, keď dochádzalo k zmenám vlastníkov, a to osobitne z pozície štátnych subjektov do pozície právnických a fyzických osôb.

Tento významný revolučný proces priniesol so sebou – čo je prirodzené – množstvo právnych, mravných, aj súdnych problémov. Myslím si, že sme sa v mnohých prípadoch často aj mýlili, keď sme očakávali, že prijatím zákonodarných aktov sa vyriešia takéto a podobné problémy, pochádzajúce z obdobia minulého režimu. Spomínam tieto veci aj preto, že v nových sociálnych, politických, aj zákonodarných podmienkach, sa často dostávame – akoby opakovane – do takých situácií, ktoré nepatria do demokratickej spoločnosti. No stále patria do sveta tých problémov a vzťahov, ktoré občan musí strpieť.

Dokonca aj mnohoročnými súdnymi procesmi a nekonečnou byrokraciou, ktorá akoby nechápala dynamiku doby, ktorú žijeme. Aj v týchto súvislostiach má naša ústava osobitný význam, osobitné postavenie.

Musím zdôrazniť, že nie som zástancom tých, ktorí dogmaticky trvajú na nedotknuteľnosti ústavy, ústavných zákonov, resp. zákonodarstva všeobecne. Ale nemôžem akceptovať také postoje, ktoré neúspechy v politických rokovaniach, či neschopnosť riešiť otázky ekonomické, sociálne, kultúrne a iné občianske starosti zastierajú, a to aj tým, že ich riešia cez novelu ústavy. Už neraz tak nekvalifikovaným spôsobom zasiahli do princípov a celkovej koncepcie demokratickej ústavy, ktorá má garantovať ústavnosť, zákonnosť právneho štátu.

### *Vážené auditórium,*

vstupovanie do takého dokumentu, akým je ústava, sa nedá, vlastne ani nesmie robiť pod kepienkom politikárčenia. Bez hlbkovej analýzy nemôžeme robiť ústavné zmeny. Každý jav, teda aj taký významný právny jav – akt – akým je ústava, si žiada najmä teoretickú, nadstranícku, objektívnu, nespolitizovanú optiku kritickej kauzálnej analýzy. Ide totižto o dokument, od kvality ktorého závisí kvalita života všetkých našich občanov.

V ňom, od neho sa odvíja aj naša kultúrnosť, mravnosť, kvalita a istota vzťahov v štáte; i s inými demokratickými štátmi, a to nielen v rámci Európskej únie, ale vôbec v širokej Európe.

K hospodárstvu, ktoré je v ústave stručne definované tak, že je založené na zásadách, princípoch a štruktúrach trhových, orientovaných na ekologické a sociálne záujmy spoločnosti, sa musíme vracaať permanentne. Vyžaduje si to vývoj vo svete, v Európe i u nás doma.

Ide totiž o ústavnú úpravu, ktorá dnes, prirodzene, nemôže komplexne zvládať všetky tie pohyby v ekonomických, hospodárskych, trhových, finančných podstatách a vzťahoch, ktoré súvisia s každodennými problémami. Umocnené aj našim členstvom v Európskej únii, novými zmenami zmluvných úprav, atď.

Momentálne je pred nami projekt tzv. finančnej únie. Tá by mala riešiť problémy, ktoré tak či onak, rôznymi cestami vstupujú do nášho ústavného systému.

Preto je dôležité, aby sme spresňovali ekonomické vzťahy, a náležite, starostlivo ich transformovali z podoby ekonomických zákonitostí do podoby ústavnoprávnej. Požiadaviek v tomto zmysle je viac, ako sme si kedy predstavovali.

Je prirodzené a logické, že po dvoch desiatkach rokov platnosti ústavy sa ukazuje potreba vedecky, teoreticky, nadstranícky, kriticky preskúmať súčasný ústavný stav. A konfrontovať ho s novými javmi a vzťahmi, procesmi, ktoré sa za obdobie existencie Slovenskej republiky a ústavy prejavili, prejavujú, alebo aj – absentujú.

Okrem iného, musíme zvažovať, porovnávať plusy a mínusy, ktoré by nám mohol priniesť nový model únie, o akom sa začína nahlas hovoriť aj diskutovať. Je to model, vyjadrujúci záujem viacerých európskych štátov – spojiť sa zmluvne do kvalitatívne nového, náročnejšieho európskeho spoločenstva nezávislých suverénnych štátov. Ten však môže priniesť – taký je prvý predpoklad – významný vstup do ústavného práva, ústavného a zákonodarného systému každého integrujúceho sa štátu. Teda aj nášho. A to si vyžaduje primeranú, teda takú úpravu týchto vzťahov, ktorá bude dôsledne rešpektovať suverenitu Slovenskej republiky. Samozrejme, s prihliadnutím na všetky univerzálne skutočnosti, v ktorých koexistujú nezávislé štáty. Malo by ísť teda o takú zmluvnú úpravu, ktorá rešpektuje požiadavky na rozvoj každého integrujúceho sa štátu, i na rozvoj európskeho kontinentu ako celku.

Pri akceptácii permanentného zdokonaľovania demokratického systému – v politickom chápaní aj ekonomicko-sociálneho a kultúrno-duchovného – sa vynárajú aj také otázky a potreby zmien či doplnenia, ktoré proces integrácie prináša, no nie sú priamym vstupovaním do vnútra jeho vzťahov. Rešpektovať ich však musíme, pretože sme ich súčasťou. Taký je aj proces globalizácie.

Dostupné pokusy o analýzu našich súčasných ústavných úprav, princípov ústavy – ako aj sociálnych, politických, medzinárodných, integračných, kooperačných procesov a vzťahov – sú dnes neúplné, neucelené, doslova parciálne, a často najmä privátne. Samozrejme, že sa o ne zaujíma každý z nás. Pretože dnešok považujem predovšetkým za čas registrácie otázok, ktoré si zasluhujú pozornosť a hodnotenie. Aj preto, že ich nepoznáme všetky. Zatiaľ dominujú vyjadrenia, ktoré prezentujú len politicko-stranícke či osobné záujmy.

*Vážené auditórium,*

ústavu všeobecne, a zvlášť v praxi Slovenskej republiky, ponechávame často stranou. Žiaľ, odvolávame sa na ňu len v krajnej núdzi. Týka sa to takmer všetkých náležitostí politického systému.

Čo si v tomto kontexte zasluhuje osobitný zreteľ, je fakt, že najmä s dôsledkami pre sféru zákonodarnú a najmä sociálnu.

Usporiadaná spoločnosť predpokladá rešpektovanie princípov ústavnosti a zákonnosti.

Ak však štátne i samosprávne orgány, občania, a vôbec akýkoľvek subjekt na území Slovenskej republiky nerešpektuje tieto princípy, oslabuje tým charakter

právneho štátu. V ostatnom čase sa preukazuje nedostatok právneho vzdelávania, najmä ústavnoprávneho vzdelávania.

A následkom je skutočnosť, že nám chýba právne vedomie, nielen v individuálnych názoroch a konaniach, chýba aj v postojoch predstaviteľov štátnych orgánov, či iných inštitúcií.

*Vážené vedecké auditórium,*

môžeme sa sporiť, či Ústava Slovenskej republiky dôsledne upravila princípy hospodárskej politiky, ekonomiky vôbec.

Zastávam názor, že pokiaľ ide o zasahovanie, vstupovanie ekonomiky do ďalších systémov, je nevyhnutné, aby sa odborný tím, zložený z ekonómov, právnikov a sociológov, začal témou pomenovaného prieniku zaoberať. Potrebujeme totiž podnetnú vedeckú štúdiu, adekvátnu významu tohto rozsiahleho problému.

Princíp fungovania našej ekonomiky, tak ako je definovaný v ústave, možno akceptovať aj v súčasnosti. Ale nemožno slepo obchádzať také základné orientácie ekonomiky, ktoré v ostatnom období preukazujú vážne nedostatky; chyby, aké sa vyskytujú v ekonomicko-trhovej, finančnej, daňovej, bankovej praxi. Áno, sú to zložité javy, žiaľ, obchádzajúce známe princípy slušnosti, mravnosti, ľudmi požadovanej občianskej empatie a solidarity. Ak nebudeme predchádzať zlému ľudskému počínaniu, zapríčiníme tým koniec existencie spoločnosti, ktorej cieľom je dôstojný život pre každého. Tento cieľ však požaduje od nás zásadne väčšiu súvzťažnosť, súdržnosť, kooperáciu, než aké preukazujeme v súčasnosti.

Mimochodom, ide o tie princípy, ktoré garantujú aj stratégiu Slovenskej republiky. Mnohí spoluobčania sa čoraz nástojčivejšie dožadujú stratégie dlhodobejšej, kontinuálnej formulovanej štátnej hospodárskej a sociálnej politiky. Jadro stratégie však musíme hľadať najmä v našej ústave.

Som presvedčený o tom, že pri štátnej stratégii a jej uplatňovaní v ekonomike, hospodárstve, obchodných a finančných vzťahov i na trhoch, by sa malo dôsledne vychádzať z princípov ústavy a ducha ústavy. A prirodzene, v nadväznosti na túto pozíciu a jej ukotvenie v dlhodobej stratégii, aj z rešpektovania záväzných, multilaterálnych zmlúv, ktoré sme prijali ako člen Európskej únie.

*Vážené auditórium,*

v závere môjho uvažovania chcem ešte raz jasne vymedziť, zdôrazniť môj postoj k ústave a zákonodarstvu. Neodmietam legislatívne zásahy do ústavy a zákonodarstva vo všeobecnosti. Ale nemožno kultivovať strom slovenského národného života tým, že ho budeme obmedzovať, siahať mu na korene. Naše korene sú žiadostivé po všetkých živinách kultúrnych a mravných, no nezalievajme ich jedom.

Povedané súčasným jazykom: začnime sa konečne zaoberať ekológiou duchovna, podstaty človeka, rodiny, rodu, národa, Európy, sveta! Ústava nám dáva

na to značný priestor, ktorý nevyužívame. A mali by sme. Vyžaduje si to spoločenská prax i sociálno-kultúrna klíma.

# **Príhovor predsedníčky Ústavného súdu Slovenskej republiky Ivetty Macejkovej**

**Vážený pán prezident Slovenskej republiky,  
vážený pán predseda Národnej rady Slovenskej republiky,  
vážení hostia, dámy a páni,**

dovoľte, aby som Vás všetkých srdečne privítala a zároveň Vám poďakovala za to, že ste prijali pozvanie na medzinárodnú vedeckú konferenciu „20 rokov Ústavy Slovenskej republiky – I. ústavné dni“, ktorú organizuje Ústavný súd Slovenskej republiky, Košický samosprávny kraj, mesto Košice a Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach.

Tak ako každé okružle výročie i uplynutie dvadsiatich rokov od schválenia Ústavy Slovenskej republiky Slovenskou národnou radou predstavuje príležitosť bilancovať, zastaviť sa a zamyslieť sa nad ústavou, nad jej štátoprávnym a národnoštátnym významom a hodnotou, nad jej miestom a významom v právnom poriadku Slovenskej republiky.

Predloženie návrhu Ústavy Slovenskej republiky Slovenskej národnej rade 28. júla 1992 nadviazalo na prijatie Deklarácie Slovenskej národnej rady o zvrchovanosti Slovenskej republiky 17. júla 1992. Išlo o prirodzený a logický krok, keďže v súčasnosti takmer každý moderný demokratický právny štát odvodzuje svoj právny poriadok od svojej písanej ústavy, ktorej priznáva postavenie základného zákona majúceho najvyššiu právnu silu, s ktorým musí byť v súlade výklad a uplatňovanie všetkých právnych noriem.

## **I. Charakteristika a zhodnotenie Ústavy Slovenskej republiky**

Ústava je zvrchovanou základnou právnou normou v štáte vyjadrujúcim záujmy občanov, jednotlivcov, spoločností a inštitúcií, ako i základné politické, ekonomické, duchovné, národno-štátne a občianske záujmy.

Ústava v súlade organizačných a garančných významov ústav vymedzuje organizáciu Slovenskej republiky, vzťah štátu a spoločnosti a postavenie, ako i štátne ciele a hodnoty, ku ktorým patrí napr. právny štát, mier, pluralizmus či trhovú ekonomiku rešpektujúca sociálne a ekologické aspekty.

Jednotlivé ústavné normy pritom nepredstavujú len vyjadrenie ideológie štátu či akúsi „demokratickú okrasu“ slovenského právneho poriadku, ale tvoria bezprostredne platné a aplikovateľné právo, ktoré sú povinné rešpektovať všetky orgány verejnej moci.

Zároveň je pritom potrebné zdôrazniť, že naša ústava stojí na medzinárodne akceptovaných demokratických, občianskych, humanistických a parlamentných princípoch umožňujúcich v Slovenskej republiky plný rozvoj modernej občianskej spoločnosti, pričom slovenská ústavná úprava základných ľudských práv a slobôd vychádza jednak z ešte československej Listiny základných práv a slobôd, ako i z európskeho Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a z „ľudskoprávných“ paktov OSN.



Priznanie najvyššej právnej sily ústave, ktorá vyplýva z osobitnej procedúry jej schvaľovania, pritom zabezpečuje osobitný stupeň ochrany ľudských práv a slobôd, ako i základných demokratických inštitútov upravených v ústave. Pokladám však za istý nedostatok, že v ústave absentuje tzv. klauzula večnosti, ktorá by pred zmenou výslovne chránila základné ústavné princípy a hodnoty tvoriace materiálne jadro (ohnisko) ústavy, pričom ako inšpirácia by mohol slúžiť napr. článok 9 ods. 2 českej ústavy, ktorý zakotvuje, že zmena podstatných náležitostí demokratického právneho štátu je neprípustná.

Po uplynutí dvoch desaťročí od schválenia ústavy – dvoch desaťročí poskytujúcich už istý objektivizujúci odstup – možno podľa môjho názoru bez pochybností konštatovať, že Ústava Slovenskej republiky sa v zásade osvedčila, že predstavuje základnú právnu normu porovnateľnú s ústavou ktoréhokoľvek moderného demokratického právneho štátu. To je potrebné oceniť, obzvlášť ak zoberieme do úvahy krátkosť času, v ktorom ústava vznikala, ako i vtedajšie transformujúce sa nevyprofilované spoločensko-politické prostredie, zložené ekonomické pomery, eurointegračné ambície a napätú atmosféru sprevádzajúcu jej vznik.

## **II. Otázka zmien Ústavy Slovenskej republiky**

S právnou podstatou každej demokratickej ústavy veľmi úzko súvisí jej stabilita a dynamizmus, pričom len vzájomné prepojenie a náležité koordinovanie stability a dynamizmu je zárukou, že ústava naplní tie atribúty, ktoré sa od nej ako základného zákona očakávajú, teda medzi dynamikou ústavy a jej stabilitou musí vládnuť potrebná rovnováha, čo možno dosiahnuť jej opatrnými novelizáciami a výkladom, ktorý v Slovenskej republike realizuje Ústavný súd Slovenskej republiky. K zmene ústavného textu pritom nestačí, že sa nájde lepšie riešenie. Malo by ísť o zmenu nevyhnutnú a naliehavú, lebo stabilita ústavy je sama osebe významnou hodnotou. Zmena ústavy musí byť vždy systémová a nikdy nie účelová, zásahy do ústavy nesmú byť motivované osobnými ani politickými záujmami jednotlivcov alebo skupín.

V súvislosti s požiadavkou stability ústavy možno mať v podmienkach Slovenskej republiky výhrady práve k nezriedka nepremysleným, resp. neuvážaným pokusom o novelizáciu ústavy, keď za dvadsať rokov k priamej novelizácii ústavy smerovalo až 60 (!) návrhov, z ktorých sa napokon presadilo 11.

Vytknúť možno tiež prevažujúcu „politickú jednofarebnosť“ návrhov noviel ústavy, keď sa o tú-ktorú novelu pokúšajú strany politického spektra (resp. len jednotliví poslanci) bez predchádzajúcej dohody s ostatnými stranami, čo pravidelne vedie k neúspechu takého pokusu o novelizáciu ústavy, no v konečnom dôsledku vedie i k inflácii významu celého ústavodarného procesu. Súhlas trojpäťtinovej väčšiny poslancov vyžadovaný na zmenu ústavy pritom jednak zabezpečuje stabilitu ústavy, no zároveň by mal predstaviteľov politických strán viesť k spolupráci a hľadaniu konsenzu pri zlepšeniach existujúceho ústavnoprávneho stavu, pričom len pre ilustráciu možno uviesť, že za dvadsať rokov existencie ústavy sa zhoda na predložení spoločného vládno-opozičného

návrhu zmeny ústavy našla len zopár krát, naposledy v prípade obmedzenia poslaneckej imunity v júli 2012.

Okrem solitérstva politických subjektov pri príprave návrhov noviel ústavy možno väčšine z týchto návrhov zároveň vytknúť, že často nepredstavujú výstup fundovanej odbornej diskusie o problémoch súvisiacich s tým-ktorým ústavnoprávnym inštitútom, resp. s jeho aplikáciou, ale sú skôr ad hoc nápadom presadzovaným – niekedy aj pod tlakom médií – v snahe získať popularitu vo verejnosti a politické body. Kvalite návrhov na zmenu ústavy by podľa môjho názoru len prospelo, ak by sa na pôde národnej rady pristúpilo k zriadeniu osobitnej stálej komisie národnej rady pre revíziu ústavy, ktorej členmi by boli ústavní experti z jednotlivých politických strán doplnení poradcami z odbornej verejnosti.

Z pozície predsedníčky ústavného súdu by som teraz aspoň v krátkosti rada poukázala aj na úzky a mimoriadne významný vzťah ústavy a ústavného súdu.

### **III. Ústava Slovenskej republiky a Ústavný súd Slovenskej republiky**

Tak ako vo vzťahu ku každému právnenému predpisu i vo vzťahu k ústave je potrebné vytvorenie systému záruk jej pôsobenia v praxi a zabezpečenie kontroly jej dodržiavania, ktorú ústava zveruje osobitnému orgánu – ústavnému súdu. Základnou úlohou ústavného súdu je teda efektívna garancia dodržiavania vopred stanovených ústavných pravidiel, pričom práve prostredníctvom ústavného súdu v Slovenskej republike dochádza k uvádzaniu zásady ústavnosti do praxe. Ústavný súd tak ako ochranca ústavnosti predstavuje najvýznamnejšiu záruku zachovania Slovenskej republiky ako demokratického právneho štátu. Je pritom potrebné zdôrazniť, že ústavný súd patrí medzi ústavné orgány, teda orgány, ktoré sú bezprostredne konštituované ústavou, pričom v tejto kvalite je ústavný súd rovný s národnou radou a vládou, z čoho vyplýva, že vo vzťahu k týmto orgánom platí zásadne rovnosť, a nie podriadenosť.

V období rokov 1993 až 2012 bola ústava novelizovaná celkovo jedenásťkrát, pričom osobitné miesto medzi čiastkovými novelami ústavy – pokiaľ ide o postavenie, právomoc a kompetencie ústavného súdu – má ústavný zákon č. 90/2011 Z. z. V rámci jednotlivých noviel pritom môžeme pozorovať postupné rozširovanie právomocí ústavného súdu, ako i rozširovanie okruhu osôb oprávnených podať návrh na začatie konania pred ústavným súdom, čo sa spolu s neustálym nárastom agendy v „tradičných“ konaniach výrazne prejavilo i v zaťažnosti ústavného súdu, ktorý sa v súčasnosti musí vysporiadať s čoraz vyšším nápadom, než aký bol v minulosti. V tejto súvislosti zastávam názor, že by sa čo najskôr malo pristúpiť k zvýšeniu počtu sudcov ústavného súdu na pätnásť, a tiež, že po odbornej diskusii by malo dôjsť k prehodnoteniu právomocí ústavného súdu, pričom si myslím, že by bolo vhodné, aby ústavnému súdu bola minimálne odňatá právomoc rozhodovať o volebných sťažnostiach pri voľbách do orgánov územnej samosprávy, a na druhej strane by v záujme zvýšenia miery právnej istoty v Slovenskej republike malo dôjsť k umožneniu vykonávania preventívnej (ex ante) kontroly ústavnosti zákonov ústavným súdom.

Rozoberajúc vzťah ústavy a ústavného súdu by som na tomto mieste rada poukázala na – v slovenskej realite bohužiaľ nie ojedinelý – jav, a to kritizovanie ústavného súdu v prípade, keď si v konaniach o súlade právnych predpisov „dovolí“ vysloviť nesúlad toho- ktorého napadnutého právneho predpisu (resp. jeho ustanovenia) s ústavou.

Táto kritika sa mnohokrát zakladá na mylnom presvedčení kritika, že národná rada je pri prijímaní zákonov neobmedzená. Avšak v skutočnosti rozsah úvahy, ktorou disponuje zákonodarný zbor pri identifikácii spoločenských problémov a potrieb, pri voľbe vhodných právno regulačných nástrojov ich riešenia a uspokojovania, je síce široký, no nie je neohraničený, a teda nesmie trpieť svojvôľou. Pri úprave toho-ktorého právneho inštitútu je totiž zákonodarca limitovaný ustanoveniami ústavy a jej všeobecnými ústavnými princípmi, akými sú napr. princíp materiálneho právneho štátu, právna istota, zákaz svojvôle, princíp primeranosti či zákaz diskriminácie. Z princípu rovnováhy zároveň vyplýva, že zákonodarca nemôže úplne voľne disponovať s jednotlivými zložkami moci v štáte.

V tejto súvislosti je zároveň potrebné zdôrazniť, že ústavný súd rozhodovaním o súlade zákonov nestojí v politickej opozícii proti národnej rade či vláde, ale len v súlade s princípom delby moci plní svoju povinnosť, ktorou je ochrana ústavnosti. V každom modernom demokratickom právnom štáte je pritom isté napätie medzi ústavným súdom a zákonodarným zborom prirodzené, keďže práve ústavné súdy predstavujú tie orgány, ktorým ústavy demokratických právnych štátov zverujú úlohu zabrániť koncentrácii a zneužívaniu moci zákonodarnými zbormi, resp. vládami.

Naopak – z dôvodu neprípustnosti obchádzania princípu ústavnej rovnováhy a princípu delby moci národnou radou na úkor ústavného súdu – si kritiku podľa môjho názoru zaslúžia skôr legislatívne aktivity snažiace sa o obídenie obmedzení zakotvených ústavou, prípadne snažiace sa o negáciu, resp. prelomenie nálezov ústavného súdu o vyslovení protiústavnosti zákona a o znemožnenie kontroly realizovanej ústavným súdom, a to prostredníctvom prijímania ústavných zákonov i v prípadoch, v ktorých úpravu danej otázky ústavným zákonom ústava vôbec nepredpokladá. Ústavné zákony by však mali byť prijímané výhradne len vtedy, ak na ich prijatie vo forme blanketových ustanovení priamo odkazuje ústava.

Z pohľadu požiadavky právneho štátu obdobne nemožno kladne hodnotiť ani situáciu, ktorej sme boli svedkami nedávnej minulosti, keď národná rada (resp. jej funkcionári) chcela „prejsť cez rozum“ ústavnému súdu tým, že nerešpektovala síce ešte v Zbierke zákonov nepublikované, no už ústavným súdom verejne vyhlásené rozhodnutie o pozastavení účinnosti právneho predpisu.

**Vážený pán prezident Slovenskej republiky,  
vážený pán predseda Národnej rady Slovenskej republiky,  
vážení hostia, dámy a páni,**

v závere si dovoľím vyjadriť želanie, aby v záujme stability ústavného systému Slovenskej republiky nebola Ústava Slovenskej republiky predmetom politického zápasu, ale aby stabilita Ústavy Slovenskej republiky pre všetkých účastníkov politického života na Slovensku predstavovala spoločenskú hodnotu, ktorú treba spoločne rešpektovať a chrániť. Zároveň verím, že v prípade, ak v záujme rozvíjania Slovenskej republiky ako demokratického a právneho štátu vyvstane odôvodnená potreba zmeny Ústavy Slovenskej republiky, nebudú tejto zmene brániť parciálne stranické záujmy, ale že sa na tejto zmene budú podieľať odborníci z čo najširšieho politického spektra majúci na pamäti prospech všetkých občanov Slovenskej republiky.

Tejto medzinárodnej vedeckej konferencii si zároveň dovoľujem zaželať veľa inšpiratívnych diskusií a tvorivých podnetov, pričom som úprimne presvedčená, že bude prínosom a prispeje k hľadaniu cesty pri perspektívnom skvalitňovaní nášho základného zákona, ktorým je ústava Slovenskej republiky.

Ďakujem za pozornosť.

## **Príhovor primátora mesta Košice Richarda Rašiho**

Vážení prítomní, milí hostia,

vitajte v Košiciach, v sídle Ústavného súdu SR a v budúcom Európskom hlavnom meste kultúry 2013. Je mi veľkou čťou, že môžem v priestoroch Historickej radnice mesta Košice privítať v mene vedenia mesta Košice a obyvateľov Košíc ctených ústavných činiteľov SR. J. E. prezidenta Ivana Gašparoviča, predsedu Národnej rady SR Pavla Pašku a predsedníčku Ústavného súdu SR Ivettu Macejkovú. Už len z tohto pohľadu je zrejmé, že Košice majú tú česť zorganizovať skutočne výnimočné podujatie. Jeho význam ešte zvýrazňuje početná účasť rešpektovaných odborníkov na ústavné právo z domova a zo zahraničia.

Buďte teda všetci srdečne vítaní a cíťte sa v Košiciach po celé dva dni konania konferencie ako medzi dobrými priateľmi a výbornými hosťami. Som veľmi rád, že Mesto Košice môže spoločne s Kanceláriou Ústavného súdu SR, s Košickým samosprávnym krajom a s Právnickou fakultou Univerzity Pavla Jozefa Šafárika prispieť k úspešnému priebehu stretnutia, ktorému dodávajú výnimočnosť a veľkú vážnosť nielen spomenutí vzácní hostia a zúčastnení odborníci, ale aj samotná téma podujatia – 20 ROKOV ÚSTAVY SLOVENSKEJ REPUBLIKY – I. ÚSTAVNÉ DNI.

Po tom, ako sa v r. 2007 konala pri príležitosti 15. výročia Ústavy SR konferencia venovaná procesu jej prípravy a schvaľovania, ako aj vývoju ústavného systému SR v rokoch 1992 – 2007, máme dnes a zajtra možnosť nadviazať na jej závery a vytvoriť novú tradíciu každoročného organizovania ústavných dní. Pravidelné stretnutia odborníkov na najvyššej úrovni by nám umožnili reagovať na aktuálny ústavnoprávny vývoj a ústavnoprávne problémy z hľadiska právnej teórie i aplikačnej praxe, vrátane rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky. Verím, že táto príležitosť bude práve tu v Košiciach efektívne využitá a dlhodobo pomôže spoločnosti i politike lepšie pochopiť a zodpovednejšie uplatňovať v každodennom živote našej krajiny ustanovenia Ústavy SR – základného zákona nášho štátu, ktorému sú podriadené všetky ostatné zákony.

Dovoľte mi skončiť moje úvodné vystúpenie pripomienkou toho, čím som ho začal. V našom meste v týchto mesiacoch vrcholia prípravy na rok 2013, kedy budeme spoločne s francúzskym Marseille Európskym hlavným mestom kultúry. Robíme všetko preto, aby sme naplno využili výnimočnú príležitosť a ponúkli návštevníkom mesta - veríme, že z celého sveta - pestrý a prítiažlivý program, zostavený z množstva kvalitných a zaujímavých kultúrnych podujatí. V Košiciach budeme veľmi radi, ak navštívite naše mesto aj v roku 2013. Radi vás znova privítame.

Prajem vám veľa úspechov a všetko najlepšie.

## **Prihovor dekanky Právnickej fakulty Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach pani Gabriely Dobrovičovej**

Vážený pán prezident Slovenskej republiky,  
Vážený pán predseda Národnej rady Slovenskej republiky,  
Vážená pani predsedníčka Ústavného súdu Slovenskej republiky,  
Vážené dámy, vážení páni

20 rokov pôsobenia Ústavy Slovenskej republiky nie je dlhým časovým obdobím, ale považujeme za vhodné a potrebné pokračovať aj formou vedeckej konferencie v hodnotení kvality a funkčnosti jednotlivých ústavných inštitútov upravených našim základným zákonom.

Ústava Slovenskej republiky je základným prameňom práva moderného, demokratického a právneho štátu. Kľúčovou funkciou ústavy ako základného zákona štátu je regulácia fundamentálnych spoločenských vzťahov vyjadrujúcich povahu štátu a spoločnosti, ako aj východiskových princípov existencie a fungovania štátu. Ústava Slovenskej republiky obsahuje kľúčovú časť ústavnej matérie (napr. kľúčové ústavné princípy, podstatu a formu štátu, základy politického a hospodárskeho systému, vzťah štátu k spoločnosti, k medzinárodnému spoločenstvu), ktorú ústavné zákony svojim obsahom len dopĺňajú.

Pred piatimi rokmi, keď po prvý krát bola Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika spoluorganizátorom vedeckého podujatia venovaného Ústave Slovenskej republiky, našim zámerom bolo zamyslieť sa nad vývojom ústavného systému, analyzovať aktuálny stav nášho základného zákona resp. aj širšie celého ústavného systému a ponúknuť nové podnety a navrhnúť perspektívy pri skvalitňovaní obsahu ústavy a pri jej aplikácii.

V tejto činnosti naďalej pokračujeme, čoho dôkazom je nielen dnešná konferencia. Kolektív učiteľov fakulty majú na zreteli skutočnosť, že kvalitný výskum a vzdelávanie je základným stavebným prvkom každej fakulty v rokoch 2007 až 2009 riešil výskumnú úlohu projektu nesúceho názov „Ústava Slovenskej republiky – doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy“, ktorého výsledky sú publikované v zborníkoch a monografiách. V uvedených výstupoch sú obsiahnuté viaceré námety de constitutione ferenda, ktoré sú reakciou na problémy, ktoré vznikli pri interpretácii a aplikácii Ústavy Slovenskej republiky ako v legislatívnej, tak aj právno-aplikačnej praxi. Dôraz bol kladený na kompatibilitu ústavného systému, teda jeho prehľadné, štrukturálne usporiadanie, zrozumiteľnosť ústavných noriem, vzájomnú neprotirečivosť a vnútornú vyváženosť.

Riešiteľský kolektív pri skúmaní jednotlivých ústavných inštitútov si kladol otázku: Dôležitejšia je stabilita ústavného textu alebo je vhodné uprednostniť skvalitnenie Ústavy Slovenskej republiky prostredníctvom novelizácií? Vzhľadom na to, že máme polylegálny ústavný systém, tzn. že ústavný systém je tvorený okrem ústavy aj ústavnými zákonmi, bolo a je žiaduce hodnotiť aj ich obsah a podstatu. Adolf Merkl poukazuje na to, že ústavné zákonodarstvo nemožno zamieňať s ústavou samou, pretože ide pri ňom, hoci to

zníe paradoxne , iba o jednoduché vykonávanie ústavy, ku ktorému ústava dala blanket, ako pri všetkých aktoch obyčajného zákonodarstva, pričom toto vykonávanie tkvie iba v zmene ústavných ustanovení, ku ktorým sama ústava dala splnomocnenie a teda platí „bez splnomocnenia ústavy žiadna jej zmena“.

V našich podmienkach sa v predošlých rokoch ústavná matéria menila a dopĺňala nielen prostredníctvom priamych novelizácií, ktoré ústava predpokladala, ale aj prijatím ďalších ústavných zákonov, ktoré ústava nepredpokladala. Tento stav si vyžadoval dôkladnú analýzu a navrhnutie východísk a perspektív, ale nemožno ostať iba pri nich. Bolo by vhodné, aby získané poznatky našli reálne uplatnenie a využiteľnosť v činnosti legislatívnych orgánov. Právnická fakulta by uvítala „spoločenskú objednávku“ týkajúcu sa riešenia zásadných otázok a problémov týkajúcich sa ústavnej úpravy jednotlivých ústavných inštitútov a ich aplikácie.

Výsledky vedecko-výskumnej činnosti sú organicky začleňované do pedagogického procesu, a to nielen v teórii štátu a práva a v ústavnom práve, ale aj v ostatných právnych odvetviach. Jednotlivé novelizácie ústavy ako základného zákona štátu, ktorý stojí na vrchole pyramídy právnych predpisov často vyžadujú novelizácie ďalších právnych predpisov, čo sa odráža v potrebe vydávania nových učebníc a skrípt , ale aj vo vyučovacom procese. V pedagogickom procese je kladený dôraz nielen na dôkladné poznanie textu ústavy, ale aj na jeho správnu interpretáciu. Rozsahom najväčšia novelizácia ústavy ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. súvisiaca s prípravou vstupu Slovenskej republiky do Európskej únie priniesla potrebu širšie a podrobnejšie sa venovať otázkam suverenity štátu, zmenám v prameňoch práva v právnom poriadku Slovenskej republiky, vymedzeniu vzťahu vnútroštátneho práva k medzinárodnému právu a právu Európskej únie. Stále aktuálnym problémom je aplikácie princípu prednosti práva Európskej únie, ktorý nie je jednoznačne prijímaný v jednotlivých členských štátoch, a to hlavne vo vzťahu k ústavným vnútroštátnym normám.

Vážené dámy, vážení páni

kladiem si otázku, čo by bolo najvhodnejšie na záver. To čo sa mi žiada povedať, je možno trochu zložité, ale zároveň veľmi jednoduché. Tak ako väčšina dôležitých vecí. Verím, že spoločne sa nám podarí na tejto konferencii vytvoriť priestor , ktorý nám umožní tvorivo, vecne a konštruktívne hľadať odpovede na aktuálne, otvorené otázky týkajúce sa ústavného systému Slovenskej republiky.

## **II. Slávnostné príhovory zahraničných hostí**

### **Príhovor predsedu Ústavného tribunálu Poľskej republiky Andrzeja Rzeplińskiego**

#### **Ústava - 15 rokov skúseností, nový pohľad**

Ústavy v krajinách strednej Európy zohrávajú veľmi dôležitú úlohu v procese vytvárania subjektivity spoločenstva, tvorbe a popularizácii štátnej (občianskej) kultúry. Naše krajiny zažili totalitný systém a prechodné ústavné obdobie (prerastanie), myslím, že v takých krajinách ústava a jej aplikácia si vyžaduje starostlivé skúmanie. Ústavný súd vytvára vhodný pohľad pre pozorovanie fungovania ústavného systému. Tomu je dnes venovaný naše stretnutie v Košiciach - "20 rokov Ústavy Slovenskej republiky - 1. Ústavné dni".

V tomto roku Ústava Slovenskej republiky oslavuje 20- té výročie platnosti a účinnosti. Ústava Poľskej republiky je mladšia o 5 rokov. V tomto roku taktiež oslavuje výročie. To je správny čas na rekapituláciu a reflexiu čím je v súčasnosti Ústava, či sa osvedčuje, či dobré slúži občanom a štátu, ako mladí ľudia chápu jej podstatu.

Sme veľmi zvedaví na názory mladých právnikov, ktorí ako občania výlučne žijú už len v časoch keď platí a je účinná nová ústava. Preto 17. októbra 2012 na Ústavnom súde (v Poľsku) bude konferencia na tému " Ústava Poľskej republiky v prvej dekáde XXI storočia s ohľadom na výzvy politické, hospodárske, technologické spoločenské".

Táto konferencia sa líši od iných vedeckých stretnutí zvlášť okruhom prednášateľov (referentov) . Budú nimi výlučne mladí právnici, ktorí v súčasnosti nemajú viac ako 33 rokov, a teda takí, ktorí v roku 1997, teda v roku schválenia a nadobudnutia účinnosti Ústavy Poľskej republiky nemali viac ako 18 rokov. Prišlo nám skoro 50 prihlášok.

Komisia, ktorá bola zložená z predsedu, podpredsedu a štyroch sudcov ústavného súdu, vybrala dvadsať referentov. Sú to mladí, veľmi schopní vedci z vysokých škôl celej republiky (celého štátu). Niektorí sú už doktormi práv, iní sú pred ukončením doktorských prác. Návrhy nahlásených tém príspevkov nepochybne svedčia o tom, že konferencia na Ústavnom súde bude svedectvom kvality našej Ústavy ako aj istotou, že ju budeme postupne odovzdávať do vhodných a zodpovedných rúk.

Máme nádej, že sa na našej konferencii zúčastní prezident Poľskej republiky, maršalkovia sejmu a senátu (predsedovia oboch komôr parlamentu), Verejný ochranca práv i zástupcovia vlády. Sme veľmi zvedaví, či naša konferencia bude začiatkom diskusii o ústave, o vývoji z hľadiska chápania jej hodnôt, či sa objavia nové návrhy v neprestávajúcej diskusii o nevyhnutných zmenách ústavy.

Príspevky poslali mladí právnici z Varšavskej univerzity, Univerzity kardinála Štefana Wyszyńskiego (Vyšinského), Univerzity Adama Mickiewicza v



Poznani, Wrocławskej univerzity, Jagelonskej univerzity, Łódzkej univerzity, Szkoła Łazarskiego a Wysokej szkoły prawa a sprawnego prawa Heleny Chodkowskiej.

### **Témy vybraných príspevkov**

1. Totožnosť poľskej ústavy z roku 1997 ako limit prípustnej interpretácie noriem.
2. Republika spoločným dobrom všetkých občanov ako odôvodnenie požiadavky vernosti občanov voči nej v kontexte európskej integrácie
3. Problém devalvácia ústavy z roku 1997, na pozadí súčasných výziev politických a spoločenských
4. Zákaz porušovania podstaty ústavných práv a slobôd človeka a občana ako posledná prekážka voči ingerencii zákonodarcu do týchto práv a slobôd
5. Poňatie bezpečnosti ako hodnoty chránenej ústavou Poľskej republiky
6. Ústava PR voči politickému extrémizmu - potenciálne problémy pre rozhodnutia Ústavného súdu a súdy
7. Odolnosť poľského systému v "mimoriadnych situáciách"
8. Podmienka verejného poriadku a ústavné normy
9. Vplyv ústavnej úpravy na rozsah záväznosti zásady materiálnej pravdy v trestnom konaní
10. Fungovanie výkonnej moci z hľadiska účinnosti 15 rokov poľskej ústavy z roku 1997
11. Či potrebujeme reinterpretáciu ústavného systému prameňov práva?
12. Ústavné súdnictvo a reflexívny konštitucionalizmus v XXI. storočí
13. Ústavný súd - či len negatívny zákonodarca? Úvahy nad postavením Ústavného súdu v čase novodobej krízy
14. Výkon afirmatívnych (pozitívnych) rozhodnutí Ústavného súdu Najvyšším súdom a Najvyšším správnym súdom ako prvok dialógu medzi súdmi a tribunálmi v Poľsku
15. Ústavná sťažnosť proti aktu aplikácie práva v poľskom právnom systéme - skutočná potreba, či nereálna vízie?
16. Hierarchia ústavných prameňov interpretačných pravidiel
17. Operovanie ústavnými zásadami práva v rozhodnutiach Ústavného súdu
18. Obsah ústavného princípu všeobecnosti volieb na začiatku XXI. storočia
19. Ústavný problém práva na prácu na prahu XXI. storočia
20. Prístup k verejným informáciám ako ústavné právo v súvislosti s rozvojom informačnej spoločnosti, hospodárstva opierajúceho sa o vedomosti informačno-komunikačných technológií.

## **Príhovor predsedu Ústavného súdu Maďarska Petra Páczolaya**

Dear President, Speaker of the Parliament, President of the Constitutional Court, Mayor, Excellencies, ladies and gentlemen!

Thank you for the invitation to the celebration of the 20<sup>th</sup> anniversary of the constitution of the Slovak Republic. I am not the first and not the last time in Kosice, or Kassa. I return here very often, due to the fact that it is the seat of the Constitutional Court. The city that will be next year the cultural capital of Europe. A typical Central European city, called the city of tolerance.

Let me say a few words on the relation of constitutions and politics, and on the need of drafting a new constitution.

1. Constitutions in certain sense are living organs: like other beings they come to the world, develop and change with times, and mostly they come to an end. Constitutions often were designed for eternity but this idea proved to be an illusion. However, some constitutions look back to a history of approximately two centuries, like the federal constitution of the United States of America (dated from 1787), or in Europe the constitution of the Kingdom of Norway adopted in 1814. Both constitutions are in force continuously from the date of their adoption.

In our region, here in Central Europe, history did not allow us such constitutional continuity. Even the territories and the structure our states went through dramatic and radical changes. The turbulent history of the countries of our region is well illustrated in the history of our constitutions.

As regards my country, the speciality of Hungarian history was the historical constitution. Our first written constitution was the socialist constitution of 1949 that was virtually imposed on the nation. The historical constitution, according to the English example, is the model of an organic, progressively reformed basic law. However, the Hungarian historical constitution followed the English example only in the first centuries. The basic rules of the internal state organization were created in that period. In the later centuries, due to the special history of Hungary, the acts dealing with the relations to other countries, especially to Austria had increased.

The constitutional amendment in 1989 was essentially a new constitution reflecting the political transformation. It would be hard to avoid the question of the continuity and legitimacy of the Constitution of 1989. The legitimacy of the Constitution of 1989, and so its numbering retroactively to 1949, derived from the follow-up and implicit approval of the first freely-elected Parliament.

Since the constitutional reform in 1989, continuous criticism has arisen against the old Constitution, some from scholars, some from politicians. They were useful in a sense that they kept the issue of the Constitution on the agenda and emphasized its importance. Even the preamble of the constitution itself underlined the transitory character of the document.

After the 2010 elections a single political force gained two-thirds majority in the Parliament, and within a year adopted a new constitution that entered into force on the first day of 2012.

The international acceptance of the new Constitution (called “The Basic Law”) was mixed and controversial as the opinion of the Venice Commission on the new Hungarian Constitution expressed it.

2. Generally speaking, the task of drafting and adopting a new constitution for a society that enters into a new period of its existence is a very hard work though at the same time a really solemn and rare moment.

Just to point out one question:

Why and when to amend the constitution? It depends on how the constitution shapes and influences the life of the society and how is connected to its reality?

How a constitution will function depends on

- how citizens and society can identify itself with it,
- how the government respects it and submits to the limitations set by the constitution,
- how the constitutional court will interpret, apply and control it.

Anyway, changing a working constitution might because modifying the existing Constitution would prove that it is not good for some reason, while we are not certain what we can put in its place or if we can put anything at all. It is not guaranteed that after political compromises and scientific arguments the wisest solutions would be implemented.

Secondly, constitutions never work in the way as their creators have planned them. Otherwise writing a consummate constitution would be the easiest thing in the world. So we cannot close the door on the fact that the new Constitution, or at least some parts of it, would be worse than the previous one. And this demolishes the reference to theoretical benefits.

Summing up, a new Constitution would only be needed if the basic norms or values of the political community were to change, or the present Constitution was to become inactive.

3. Constitutions in general are designed to determine the way governments are allowed to act. Constitutions should be enforced and here do constitutional courts play a decisive role.

The interaction between constitutional courts and politics manifests itself in multiple ways. The political majority may respond to a court decision by accepting and implementing it in future legislative acts. But the reaction may also be the evasion of the decision, explicitly or implicitly rejecting it. Even worse, politicians may respond even harsher by politically intervening into the composition or competence of the court. Finally, they may also amend the constitution.

Obviously, this is not a new debate. Orthodox legal doctrine looked at the relation of politics and law as a strict dichotomy, separating the two realms by a

“Chinese wall”. Politics is understood as decision-making by choosing among uncertain alternatives. Law in this view is reduced to a coherent system of rules. The best example of this approach, Hans Kelsen’s pure theory of law, comprehends law as a relatively self-contained system of norms and rules. The commitment to an idea of law as unity, integrity, and system excludes political considerations from law, and especially denies the view that law is an expression of political power. The rise of judicial review, the supervision of laws by the judiciary, essentially challenged this view. Carl Schmitt pointed out during his debate with Kelsen that the defence of the constitution by a constitutional court would mix politics and law; and by the interpretation of vague constitutional notions the judges would act as law-makers.

These doctrinal arguments are reflected in judicial practice, where courts have developed different approaches to cope with the relation of politics and law. In the traditional view this relationship is decidedly dependent on the model of constitutional review. The political questions doctrine developed in the American jurisprudence excludes questions from judicial review which belong to the competence of other branches of power (legislation or executive), or questions lacking a judicially cognizable standard for decision. Thus controversies which revolve around policy and value choices are excluded from judicial review. In contrast, in the European model constitutional courts exercise political competences as they often act on the initiative of political factions and are obliged to proceed in all cases.

Recent developments in Hungary have illustrated the truism that constitutional justice does not operate in a political vacuum, but has a multifaceted, and sometimes precarious, relationship with politics – in particular if it plays such a prominent role as was the case in Hungary.

4. Turning to another aspect of our meeting today, I would like to praise the idea of convoking again the constitutional courts of the Visegrad countries. As all we know very well, the cooperation of the so-called Visegrad Group began in 1991 on the highest political level. The extension of the common work of the four countries to the Constitutional Courts is very promising idea. The geographic, historical and cultural proximity of these countries gives a specific function to the exchange of experiences of the four Constitutional Courts. I would urge again a closer cooperation of our constitutional courts. All of us are committed to safeguard the basic constitutional values, defend human rights and to protect all kind of minorities, including ethnic and national minorities.

Ladies and gentlemen!

Let me take this opportunity to congratulate the present dignitaries of the Republic of Slovakia, and especially the Constitutional Court, the defender of the constitution on the occasion of the 20<sup>th</sup> anniversary of the adoption of the basic law of the country. I wish to all of you a peaceful and promising future!

# **Přihovor předsedu Ústavného soudu České republiky Pavla Rychetského,**

## **20. let Ústavy Slovenské republiky – několik historických vzpomínek a poznámka k institutu přímé volby prezidenta ve Slovenské a v České republice**

Vážený pane prezidente,  
Vážený pane předsedo Národní Rady,  
Vážený pane předsedo vlády,  
Vážené dámy a pánové,

připadla mi čest zahájit blok určený zahraničním hostům této konference. Já se však v Košicích stále ještě necítím jako zahraniční host, jistě také proto, že český a slovenský Ústavní soud vzešly ze stejného kulturního prostředí a ze stejného hodnotového rámce. Dodnes se naše spolupráce nese ve znamení nanejvýš blízkých a přátelských vztahů, a proto se cítím být spíše blízkým přítelem Ústavního soudu a celého slovenského národa, než zahraničním hostem.

Ze všeho nejdříve však chci poděkovat za pozvání, kterého si nesmírně vážím, a za vřelé přijetí, kterého se mi zde tradičně dostalo. Jsem skutečně potěšen, že zde mohu vystoupit a pozdravit jménem svým i jménem všech soudců Ústavního soudu České republiky účastníky této konference, která by měla založit novou tradici Košických ústavních dnů. Ještě jednou děkuji.

Aktuálním ústavněprávním tématem, které se nese akademickým i odborným prostorem v České republice, je nedávná změna ústavy, která zakotvila přímou volbu prezidenta republiky. Myslím si, že právě na tomto vysoce odborném fóru, jehož se účastní vynikající odborníci na ústavní právo z obou zemí bývalého Československa, by bylo vhodné prezentovat několik poznámek k této ústavní změně, která je pro nás novinkou a pro slovenské kolegy notoriitou.

Měl bych zde také naplnit roli pamětníka doby, kdy československá společnost vyšla zpoza železné opony východního bloku a zvolila cestu ke vzniku dvou suverénních států. Přiznám se, že je pro mne těžké přesně určit jednotlivé fáze či stěžejní okamžiky tohoto vývoje, protože jsem v hektických dobách přelomu devadesátých let spoluzakládal Občanské fórum, v lednu 1990 se stal Generálním prokurátorem a za půl roku jsem již byl místopředsedou federální vlády. Právě mé působení ve federální vládě bylo úzce spojeno s ústavně právní problematikou budoucího uspořádání vzájemných vztahů Čechů a Slováků, protože jednou z ústředních náplní mé funkce byla koordinace českých a slovenských ústavních institucí. Promiňte mi to přirovnání, ale byla to tříletá jízda na horské dráze, která řadu vzpomínek rozostřila. Přesto si dovoluji vzpomenout jen na několik okamžiků, které vidím dodnes jasně a které považuji za významné.

\*\*\*

*Naše cesty k národním ústavám začínaly na stejné startovní čáře, kterou byl čl. 142 odst. 2 ústavního zákona o československé federaci. Toto ustanovení předpokládalo, že spolu s přijetím ústavy Československé federace přijmou obě republiky i své vlastní, národní ústavy. Normalizační socialistický režim však toto ustanovení ignoroval stejně okázale, jako materiální neexistenci ústavních soudů předvídanou v tomtéž ústavním zákoně. Již počátkem prosince 1989 předložilo OF tehdy ještě komunistickému Federálnímu shromáždění návrh Československé ústavy, který jsem připravil v dobách disentu. Tento návrh ještě nebyl způsobilý na pevně artikulovat zásadní problém, který se jako červená nit vinul všemi dalšími diskusemi – tedy zda má být v první řadě přijata federální ústava a na ní mají být zavěšeny ústavy národní, anebo zda má převládnout zásada časového primátu ústav suverénních republik, které část své suverenity postoupí ústavě federální. Tento návrh, stejně jako řada návrhů následujících, spadl pod stůl a společná česko-slovenská reprezentace se vydala cestou dílčích ústavních kroků – jednak odstraňováním nevyhovujících a přežitých pozůstatků z dosavadního ústavního systému (vedoucí úloha KSČ, Národní fronta, socialistický systém hospodářství včetně privilegovaného ústavního zakotvení socialistického vlastnictví apod.), a především pak vkládáním nových pasáží, zejména při vymezování vzájemných kompetencí obou republik a federace. Již v bouřlivých časech prvních porevolučních měsíců bylo zřejmé, že vyjednávání o nové česko-slovenské ústavě je nadále nutné, ale nebude snadné. Čím více však bylo odborných skupin a míst, kde se o podobě nové ústavy diskutovalo, tím horší byla koordinace a komunikace mezi nimi. V této souvislosti mi dovozte vzpomenout na významné setkání zástupců tří vlád, které se uskutečnilo po prvních svobodných volbách v létě roku 1990 v Trenčianských Teplicích a kterého se za slovenskou vládu účastnil čerstvě instalovaný premiér Vladimír Mečiar s místopředsedou vlády Kučerákem, za českou premiér Petr Pithart s místopředsedou Vlasákem a za vládu federální já s místopředsedou Valešem. Výstup z tohoto jednání všichni známe ve formě zásadní dohody o novém uspořádání kompetencí ve společném federativním, státě, které doznalo podoby v ústavním zákoně č. 556/1990 Sb., přijatém Federálním shromážděním dne 12. prosince 1990. Já bych ovšem chtěl z tohoto místa připomenout jiný výsledek tohoto jednání, na který se bohužel zapomíná. Za situace, kdy již bylo zřejmé, že čas společného státu se krátí a kdy funkční období všech ústavních orgánů obou republik i federace bylo zkráceno na dva roky, jsem na oné památné schůzce předložil návrh, aby, když nezvládneme zpracovat celou novou ústavu, byla přijata alespoň společná ústavní úprava základních práv a svobod. Dodnes považuji za nedocenitelné, že obě národní rady i federální poslanci tento gigantický úkol zvládli během krátké doby a dne 9. ledna 1991 byla Listina přijata. Soudím, že toto společné dílo je jedním z nejcennějších dědictví krátkého trvání svobodného polistopadového Československa a že se právem stalo nejen součástí, ale jedním z pilířů státoprávního uspořádání obou samostatných států po 1. lednu 1993. Nechci zmiňovat celou řadu neúspěšných jednání iniciovaných v letech 1990 – 1992 panem prezidentem Havlem, která proběhla postupně ve Lnářích, Kroměříži, Štíříně, Budmericích, Bratislavě a konečně v únoru 1992 v zasněžených Milovech. Ale za zmínku stojí ještě jeden významný*

*ústavně právní počin mého, bohužel před rokem zesnulého, přítele Václava Havla, který využil svého tehdy ústavně zakotveného práva zákonodárné iniciativy a předložil Federálnímu shromáždění návrh ústavního zákona, kterým byl zřízen Ústavní soud České a Slovenské Federativní Republiky. I ten - přes své krátké trvání – položil významné základy pro budoucí směřování obou nástupnických států.*

*Tolik mé pamětnické exposé.*

\*\*\*

Vážené dámy a pánové! Dynamika ústavních změn je přímo úměrná bouřlivosti časů, v nichž se nacházíme. Odborné – nutno říct že i neodborné – diskuse v České republice ovládl v posledních měsících fenomén přímé volby hlavy státu. Protože má Slovensko s tímto institutem třináctileté zkušenosti, chtěl bych se s Vámi podělit o naše aktuální perspektivy. Hned v úvodu musím předeslat, že nejsem stoupencem této formy volby prezidenta republiky, tím méně v té podobě novelizace ústavy, která před dvěma dny nabyla účinnosti jako ústavní zákon č. 71/2012 Sb. Dovolte mi prosím, abych vysvětlil proč.

Volání po přímé volbě prezidenta není nové a právě zde, na Slovensku, bylo toto volání vyslyšeno již v roce 1999. Důvody změny volebního systému byly v obou našich zemích téměř stejné. Na Slovensku se v roce 1998 poslanci Národní rady Slovenské republiky pokoušeli pětkrát za sebou zvolit prezidenta a výsledkem bylo od ledna do června pět neúspěšných pokusů. Příčinou tohoto martyria byla poměrně rigorózní podmínka nalezení třípětinové parlamentní většiny, kterou se očividně nalézt nedařilo. Parlament se však shodl na jiném řešení a novelou ústavy č. 9/1999 Z.z. změnil formu volby i postavení prezidenta Slovenské republiky. Rudolf Schuster se tak stal s šedesáti procenty hlasů prvním prezidentem, kterého si slovenský lid sám zvolil.

Podobná situace se opakovala i u nás, byť o třináct let později. O přímé volbě hlavy státu bychom patrně dodnes neuvažovali, kdyby ta minulá měla hladký průběh. Poslední prezidentská volba však nebyla ničím jiným, než ošklivým politickým spektaklem, v němž se měnila pravidla hry za pochodu, který navíc probíhal za nepěkných zákulisních machinací a patrně i politických obchodů. Přesto si nemyslím, že řešením této nedůstojné volby musí za každých okolností být ústavní změna ve prospěch lidového hlasování. Bohatě by stačilo přijmout pravidla pro společné zasedání obou komor Parlamentu, jejichž zákonné vymezení má obsahovat tzv. stykový zákon. Na ten ovšem čekáme už dlouhých dvacet let.

Současná česká vláda si vetkla zavedení přímé volby prezidenta do svého programového prohlášení, a proto přípravné práce začaly již na podzim roku 2010. Nakonec byla nalezena shoda na tom, že prezident republiky bude volen dvoukolově, kdy – nezíská – li žádný z kandidátů v prvním kole nadpoloviční většinu odevzdaných platných hlasů - do druhého kola postoupí dva nejúspěšnější kandidáti z kola prvního. Subjekty, které jsou legitimovány k navrhování kandidátů, lze rozdělit na dvě skupiny. První skupinou jsou členové zákonodárných sborů, konkrétně pak dvacet poslanců nebo deset senátorů. Druhou skupinou jsou sami občané, kteří však pro svůj návrh musí získat podpis alespoň padesát tisíc

dalších občanů České republiky starších 18 let. Vzhledem k tomu, že podle čl. 101 odst. 3 slovenské ústavy dostačuje k navržení prezidentského kandidáta petice podepsaná 15.000 občany, jedná se v českých podmínkách o hranici vpravdě vysokou. Osobně se domnívám, že ústavodárce sáhl k takto vysoké podmínce lidové podpory proto, že přímo volený prezident je vybaven skutečně silným mandátem, který – při tradičním českém adorování hlavy státu – může svádět k překračování ústavních pravomocí jeho úřadu. Vysoké petiční kvórum by tak mohlo odfiltrovat různé exhibicionisty, charismatické demagogy či nacionalisty, kteří mají tendenci okupovat veřejný prostor v každém státě.

Zatímco na parametrech volby prezidenta se politická reprezentace v podstatě shodla, hlavní boj byl sveden o postavení prezidenta v ústavním systému. Dobře vím, že slovenský postup nové úpravy postavení prezidenta Slovenské republiky nebyl jednorázový, protože změna jeho postavení měla tři dějství – ústavní zákon č. 9/1999 Z.z., který přinesl jen drobnou změnu; ústavní zákon č. 90/2001 Sb., který byl největší historickou změnou Ústavy Slovenské republiky a výrazně změnil i znění čl. 102 a poslední malá novelizace – nemýlím-li se – byla provedena ústavním zákonem č. 356/2011 Z.z. U nás se tak stalo najednou. V otázce odpovědnosti prezidenta republiky po dobu výkonu jeho funkce se ústavodárci přiklonili ke konstrukci, kterou užívá i německý Základní zákon anebo Ústava Slovenské republiky, tedy že prezidenta lze obžalovat nejen pro skutek velezrady, ale i pro hrubé porušení Ústavy. Na rozdíl od čl. 107 slovenské ústavy, který hovoří o „*úmyslném porušení ústavy*“, se tak bude muset náš Ústavní soud vypořádat v případném řízení o ústavní žalobě s neurčitým pojmem „*hrubé porušení ústavy*“. Nejprve ale musí horní komora našeho Parlamentu (Senát) tuto obžalobu podat a – což je novinka – podání takové obžaloby je navázáno na souhlas Poslanecké sněmovny. Obě komory musí v této proceduře přitom rozhodnout třípětinovou většinou.

Ústavní soud České republiky je při svém rozhodování vázán ústavou, a proto i já respektuji změnu mechanismu volby prezidenta republiky. Přestože se osobně domnívám, že v našem případě je tato změna nekonzistentní, destabilizující a příčící se tradičnímu systému dělby moci v naší zemi, jedná se nepochybně o legitimní výkon ústavodárné kompetence. Za zřetelný nedostatek legislativního procesu naší novelizace ústavy však lze považovat skutečnost, že nebyla doprovázena prováděcím zákonem o volbě prezidenta republiky a lze se domnívat, že nikdo z našich zákonodárců, ba ani vláda, která osnovu předkládala, nepočítal s tím, že tato zásadní změna ústavy získá potřebnou kvalifikovanou většinu v obou komorách parlamentu a bude přijata. Tak jsme se dostali do jisté pasti, kdy prováděcí volební zákon byl zpracován a přijat v časové tísní, způsobené především tím, že termín vypršení mandátu současného prezidenta republiky se neúprosně blíží. Zákon, který tak v pondělí nabyl účinnosti společně s ústavní novelou, obsahuje kromě celé řady vpravdě šibeničních termínů i řadu nedokonalostí a výkladových nejasností. O registraci kandidátů, případně o odmítnutí registrace, rozhoduje ministerstvo vnitra, přičemž pro podání opravného prostředku zákon stanoví lhůtu dvou dnů (slyšeli jste dobře – skutečně dvou dnů!). Podotýkám, že Ústavní soud již před třemi lety ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS



17/09 konstatoval, že i sedmidenní lhůta pro podání správní žaloby je v rozporu s Ústavou zaručeným právem na přístup k soudu. Pro případ přezkumného řízení v rámci správního a eventuálně i ústavního soudnictví zákon stanoví, že jména zaregistrovaných kandidátů pro volbu prezidenta republiky musí být zveřejněna nejpozději 20 dnů přede dnem prvního kola volby! Může tak nastat situace, kdy v historicky první všelidové volbě hlavy státu se jména kandidátů, ze kterých budou voliči vybírat, dozvědí pouhých 20 dnů před samotnou volbou, ale může nastat i situace, že přezkumné řízení u Nejvyššího správního soudu nebo Ústavního soudu se nepodaří včas ukončit a jeden z těchto soudů bude muset termín volby, vyhlášený předsedou Senátu českého Parlamentu, zrušit. S takovou situací ovšem zákon vůbec nepočítá. Interpretační problémy ovšem mohou vyvolat i pasáže zákona, které se týkají podávání kandidátních listin, jejich registrace a konečně i fáze soudního přezkumu jak vlastní procedury registrace kandidátů, tak samotné volby, zejména pak přezkumu ze strany Ústavního soudu.

Prvním problémem je mlčení zákona o tom, zda občan může navrhnout sám sebe jako kandidáta, a také zda může být kandidát členem skupiny navrhujících poslanců nebo senátorů. K tomu přistupuje zmatečné vymezení zmocněnce pro řízení o registraci kandidátní listiny, neboť v jednom případě může občan-kandidát v průběhu registrace jednat sám za sebe, ale přitom za sebe nemůže jednat jako kandidát-člen navrhující skupiny poslanců nebo senátorů, neboť tato skupina může jednat pouze prostřednictvím zmocněnce, kterým ovšem tento kandidát být nesmí. Zákon také mlčí k situaci, kdyby příslušnou kandidátní listinu s konkrétním kandidátem podala skupina zákonodárců a zároveň občan s řádnou petiční podporou.

Druhým deficitem, tentokrát mnohem závažnějším, je vlastní koncepce soudního přezkumu registrace listin a samotného hlasování. Zákon ukládá ministerstvu vnitra pouze námátkový přezkum vzorku petentů pod kandidátní listinou z hlediska jejich existence – patrně včetně toho, zda jde o oprávněné petenty, tj. občany s aktivním volebním právem. Skutečnost, že nepředpokládá žádnou ani nahodilou kontrolu pravosti podpisů ovšem neznamená, že taková námitka nemůže být uplatněna v následném přezkumném řízení soudním. Není mi známo, proč ústavodárci nevtělili formu soudního přezkumu přímo do textu ústavy a nenechali se tak inspirovat čl. 101 odst. 9 Ústavy Slovenské republiky. Ten velmi jednoduše a přitom elegantně stanoví, že o ústavnosti nebo zákonnosti voleb prezidenta rozhoduje Ústavní soud Slovenské republiky. Vaše právní úprava zdůrazňuje postavení a ústavní význam prezidenta republiky v celém systému a nemůže vyvolávat otazníky týkající se kompetencí Ústavního soudu. V našem případě bude přezkumný proces mnohem složitější.

Prováděcí zákon totiž svěří celý přezkumný proces Nejvyššímu správnímu soudu, proti jehož rozhodnutí je samozřejmě přípustná ústavní stížnost. Bojím se proto situace, kdy bude Ústavní soud na základě ústavní stížnosti nucen k vydání předběžného opatření a oddálení voleb. V lepším případě se tak může stát ve fázi registrace kandidátek, v nejhorším případě ve fázi po proběhnuvším hlasování. Na Ústavní soud se navíc může obrátit kterýkoliv volič se svou ústavní stížností na regulérnost voleb a z toho plynoucího porušení jeho aktivního volebního práva.

Pokud je mi známo, Ústavní soud Slovenské republiky ještě nemusel v oblasti přezkumu prezidentských voleb rozhodovat. Velmi bych si přál, aby tomu u nás bylo stejně.

\*\*\*

Vážené dámy a vážení pánové, smyslem mého vystoupení nebylo litovat nedokonalostí české právní úpravy, ale vyličít některé peripetie, které jsou s ústavními systémy spjaty. Ústava totiž není a nemůže být božským desaterem vytesaným pro všechny časy do žulových desek. Je to živý dokument, který by měl být stabilní, ale ne neměnný.

Slovenská Ústava v září vstoupila do dvacátého prvního roku své existence. Ačkoliv byla jedenáctkrát novelizována, prokázala, že je efektivním, moderním a důstojným nositelem hodnot, na nichž Slovenská republika stojí. Ústava deklarovala, že Slovensko je rozhodnuto opírat se o principy a hodnoty společné rodině vyspělých evropských demokracií, a že slovenský lid může stavět na demokratických a humanistických ústavních základech.

K tomu Vám jménem svým i jménem všech kolegů z Ústavního soudu České republiky upřímně blahopřeji a děkuji za Vaši pozornost.

### **III. Vedecké práce**

#### **I. sekcia**

## **ÚSTAVA SLOVENSKEJ REPUBLIKY, JEJ DOTERAJŠIE ZMENY A LEGISLATÍVNE PERSPEKTÍVY**

### **EX ANTE KONTROLA ÚSTAVNOSTI PRÁVNÝCH PREDPISOV V ÚSTAVÁCH NIEKTORÝCH EURÓPSKÝCH ŠTÁTOV A MOŽNOSŤ JEJ ZAKOTVENIA V ÚSTAVE SLOVENSKEJ REPUBLIKY**

**Ivetta Macejková<sup>1</sup>, SR**

#### **I. Úvod**

Preventívna (predbežná) kontrola ústavnosti (ex ante kontrola) predstavuje vo viacerých (nielen) európskych štátoch dôležitý prostriedok zabezpečenia ústavnej konformity právneho poriadku, pričom táto ex ante kontrola ústavnosti sa v zásade vyskytuje v troch základných podobách:

- preventívna kontrola ústavnosti právnych predpisov,
- preventívna kontrola ústavnosti medzinárodných zmlúv pred ich ratifikáciou a
- preventívna kontrola predmetu referenda.

Inštitút ex ante kontroly ústavnosti právnych predpisov poznajú v rámci Európy napr. právne úpravy Poľska, Francúzska, Írska, Maďarska, Portugalska, Fínska, Švédska, Holandska a Luxemburska.

Preventívna kontrola ústavnosti – avšak len čo sa týka medzinárodných zmlúv pred ich ratifikáciou – je upravená napr. aj v právnych systémoch Slovenskej republiky, Španielska, Českej republiky, Ruskej federácie a Slovinska.

Neexistujú pritom žiadne spoločné európske štandardy ex ante kontroly ústavnosti. Je tak ponechané na tom-ktorom štáte, aby v súlade s vlastnými ústavnými tradíciami a vlastnými špecifickými potrebami rozhodol, ktorým orgánom, v akom rozsahu a v akej šírke prizná právo vykonávať preventívnu kontrolu ústavnosti, ako i ktorým subjektom prizná právo takúto kontrolu iniciovať.<sup>2</sup>

Na nasledujúcich stranách najprv aspoň v stručnosti charakterizujeme aktuálnu právnu úpravu preventívnej kontroly ústavnosti v Slovenskej republike,

---

<sup>1</sup> JUDr. Ivetta Macejková, PhD., predsedníčka Ústavného súdu Slovenskej republiky

<sup>2</sup> Opinion on three legal questions arising in the process of drafting the new constitution of Hungary. Adopted by the Venice Commission at its 86th Plenary Session (Venice, 25-26 March 2011), s. 8. Dostupné na internete: <<http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD%282011%29001-e.pdf>>

následne priblížime právnu úpravu preventívnej kontroly ústavnosti právnych predpisov v niektorých európskych štátoch a napokon na záver načrtujeme tézy nami navrhovanej ústavnoprávnej úpravy preventívnej kontroly ústavnosti právnych predpisov v Slovenskej republike.

## II. Ex ante kontrola ústavnosti v Slovenskej republike de lege lata

V Slovenskej republike sa s predbežnou, preventívnou kontrolou ústavnosti vykonávanou Ústavným súdom Slovenskej republiky (ďalej aj „Ústavný súd“) stretávame v dvoch prípadoch:

1. konanie o súlade dojednaných medzinárodných zmlúv s Ústavou Slovenskej republiky (ďalej aj „Ústava“) a ústavnými zákonmi,
2. konanie o súlade predmetu referenda s ústavou a ústavnými zákonmi.

### ***Ku konaniu o súlade dojednaných medzinárodných zmlúv s ústavou a ústavnými zákonmi***

V zmysle čl. 125a Ústavy Ústavný súd na základe návrhu rozhoduje o súlade dojednaných medzinárodných zmlúv, na ktoré je potrebný súhlas Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „Národná rada SR“), s Ústavou alebo s ústavným zákonom. Takýto návrh môže podať Ústavnému súdu prezident Slovenskej republiky alebo vláda pred tým, ako predloží dojednanú medzinárodnú zmluvu na rokovanie Národnej rady SR. Ak Ústavný súd svojím rozhodnutím vysloví, že medzinárodná zmluva nie je v súlade s Ústavou alebo s ústavným zákonom, takú medzinárodnú zmluvu nemožno ratifikovať.

Táto právomoc bola Ústavnému súdu zverená ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. z 23. februára 2001, ktorý menil a dopĺňal Ústavu. Zákonná úprava konania o súlade medzinárodných zmlúv je obsiahnutá v § 41c – § 41e zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“).

Cieľom tejto špecifickej preventívnej kontroly ústavnosti dojednaných medzinárodných zmlúv je predísť tomu, aby sa medzinárodná zmluva, ktorou Slovenská republika preberá určité záväzky, dostala do rozporu so základným zákonom štátu, alebo s jeho ústavnými zákonmi.<sup>3</sup> Ako uvádza dôvodová správa k ústavnému zákonu č. 90/2001 Z. z., potreba takejto ústavnej úpravy vyplýva o. i. aj z čl. 27 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve (v Zbierke zákonov Slovenskej republiky publikovaný vyhláškou ministra zahraničných vecí č. 15/1988 Zb.), v zmysle ktorého sa zmluvná strana nemôže dovoľávať ustanovení svojho vnútroštátneho práva ako dôvodu pre neplnenie zmluvy. Uvedené je v súlade aj s rozsudkom Stáleho dvora medzinárodnej spravodlivosti z roku 1932, v zmysle ktorého „... štát nemôže namietat’ proti inému štátu svoju vlastnú ústavu,

<sup>3</sup> Palúš, I. – Somorová, E. Štátne právo Slovenskej republiky. 3. vydanie. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2010, s. 452 – 453

aby sa vyhol záväzkom, ktoré mu ukladá medzinárodné právo alebo platné medzinárodné zmluvy“.<sup>4</sup>

Oprávnenie podať návrh na posúdenie súladu dojednanej medzinárodnej zmluvy s Ústavou a ústavnými zákonmi je koncipované fakultatívne, teda v praxi sa použije vtedy, ak vzniknú oprávnené pochybnosti, že dojednaná medzinárodná zmluva nie je v súlade s ústavnými predpismi. Návrh okrem všeobecných náležitostí uvedených v § 20 ods. 1 zákona o ústavnom súde musí obsahovať označenie dojednanej medzinárodnej zmluvy, podklady, z ktorých sa vychádzalo pri dojednaní medzinárodnej zmluvy, ako i dôvody, ktoré viedli navrhovateľa k pochybnostiam o súlade dojednanej medzinárodnej zmluvy s Ústavou alebo s ústavnými zákonmi.

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne rozhodne o návrhu nálezom do 60 dní odo dňa jeho doručenia a v prípade, ak rozhodne, že medzinárodná zmluva nie je v súlade s ústavnými predpismi, bude ju možné ratifikovať až po zmene Ústavy alebo ústavného zákona.

Zároveň je potrebné uviesť, že Ústavný súd síce má povinnosť rozhodnúť o návrhu do 60 dní odo dňa doručenia návrhu, ale uplynutie tejto lehoty sa nespája s právnym účinkom. Ústavný súd tak môže o návrhu rozhodovať aj kedykoľvek po uplynutí zákonom určenej 60-dňovej lehoty.<sup>5</sup>

#### ***Ku konaniu o súlade predmetu referenda s Ústavou a ústavnými zákonmi***

V zmysle čl. 125b Ústavy Ústavný súd rozhoduje o tom, či predmet referenda, ktoré sa má vyhlásiť na základe petície občanov alebo uznesenia Národnej rady SR, je v súlade s ústavou alebo s ústavným zákonom. Návrh na začatie tohto konania môže podať Ústavnému súdu prezident Slovenskej republiky pred vyhlásením referenda, ak má pochybnosti, či predmet referenda, ktoré sa má vyhlásiť na základe petície občanov alebo uznesenia Národnej rady SR, je v súlade s Ústavou alebo s ústavným zákonom. Ústavný súd v pléne rozhodne o návrhu nálezom do 60 dní odo dňa jeho doručenia. Ak Ústavný súd svojím rozhodnutím vysloví, že predmet referenda nie je v súlade s Ústavou alebo s ústavným zákonom, referendum nemožno vyhlásiť.

Táto právomoc bola Ústavnému súdu zverená ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. z 23. februára 2001, ktorý menil a dopĺňal Ústavu. Zákonná úprava konania o súlade predmetu referenda je obsiahnutá v § 41f – § 41h zákona o ústavnom súde.

Cieľom tejto špecifickej preventívnej kontroly ústavnosti predmetu referenda je predísť tomu, aby sa uskutočnilo referendum, ktoré by bolo následne zrušené, pretože jeho predmet bol v rozpore s Ústavou a s ústavnými zákonmi.<sup>6</sup> Ako uvádza dôvodová správa k ústavnému zákonu č. 90/2001 Z. z., potreba takejto ústavnej úpravy vyplýva o. i. aj z doterajšej praxe, keď sa prezidenti viackrát ocitli v situáciách, pri ktorých boli povinní v pomerne krátkom čase (do 30 dní od

<sup>4</sup> Dôvodová správa k ústavnému zákonu č. 90/2001 z 23. februára 2001, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. Dostupné na internete: <<http://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=162485>>

<sup>5</sup> Drgonec, J. Konanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky. Šamorín: Heuréka, 2008, s. 135

<sup>6</sup> Palúš, I. – Somorová, Ľ. Štátne právo Slovenskej republiky. 3. vydanie. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2010, s. 453

prijatia návrhu) posúdiť, či návrh na vyhlásenie referenda je v súlade s ústavou (najmä s čl. 93 ods. 2 a 3). Toto posudzovanie má spravidla odborný, ústavno-teoretický charakter a konečné rozhodnutie môže z tohto hľadiska vyvolať vážne ústavno-politické spory. Navyše je potrebné vziať do úvahy, že vyhlásenie a následné uskutočnenie referenda si vyžaduje vysoké nároky na štátny rozpočet.<sup>7</sup>

Oprávnenie podať návrh na posúdenie súladu dojednanej medzinárodnej zmluvy s ústavou a ústavnými zákonmi je koncipované fakultatívne, teda v praxi sa použije vtedy, ak vzniknú oprávnené pochybnosti, že predmet referenda nie je v súlade s ústavnými predpismi. Návrh okrem všeobecných náležitostí uvedených v § 20 ods. 1 zákona o ústavnom súde musí obsahovať predmet referenda, právny základ na vyhlásenie referenda, ako i dôvody, ktoré viedli prezidenta Slovenskej republiky k pochybnostiam, či predmet referenda je v súlade s Ústavou alebo s ústavnými zákonmi. Pred rozhodnutím si Ústavný súd vyžiada stanovisko Národnej rady SR, ak sa má referendum vyhlásiť na základe jej uznesenia, alebo stanovisko petičného výboru, ak sa má referendum vyhlásiť na základe petície občanov.

Obdobne ako pri skúmaní súladu dojednaných medzinárodných zmlúv platí, že Ústavný súd síce má povinnosť rozhodnúť o návrhu do 60 dní odo dňa doručenia návrhu, ale uplynutie tejto lehoty sa nespája s právnym účinkom. Ústavný súd tak môže o návrhu rozhodovať aj kedykoľvek po uplynutí Ústavou určenej 60-dňovej lehoty.<sup>8</sup>

### **III. Predbežná kontrola ústavnosti právnych predpisov v ústavách niektorých európskych štátov**

Ako už bolo uvedené, inštitút preventívnej (predbežnej) kontroly ústavnosti právnych predpisov (ex ante kontrola) poznajú v rámci Európy napr. právne úpravy Poľska, Francúzska, Írska, Maďarska, Portugalska, Fínska, Švédska, Holandska a Luxemburska, pričom v týchto štátoch ex ante kontrolu ústavnosti realizuje buď ústavný súd, najvyšší súd, prípadne osobitný orgán – tzv. Štátna rada (Holandsko, Luxembursko). V niektorých právnych úpravách prebieha táto predbežná kontrola ústavnosti na parlamentnej úrovni.

#### **a) Ex ante kontrola ústavnosti právnych predpisov v Poľsku**

V zmysle čl. 122 poľskej ústavy môže prezident republiky, predtým než podpíše návrh zákona, požiadať Ústavný tribunál, aby preskúmal jeho súlad s ústavou. Prezident republiky nemôže odmietnuť podpísať návrh zákona, ktorý Ústavný tribunál vyhlásil za zlučiteľný s ústavou.

Prezident republiky odmietne podpísať návrh zákona, ktorý Ústavný tribunál vyhlásil za protiústavný.

Ak sa nesúlad s ústavou vzťahuje len na niektoré ustanovenia návrhu zákona a Ústavný tribunál nerozhodol, že tieto ustanovenia sú neoddeliteľne spojené s celým návrhom zákona, prezident po vypočutí stanoviska predsedu

<sup>7</sup> Dôvodová správa k ústavnému zákonu č. 90/2001 z 23. februára 2001, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. Dostupné na internete: <<http://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=162485>>

<sup>8</sup> Drgonec, J. Konanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky. Šamorín: Heuréka, 2008, s. 139 – 140

parlamentu (Marshal of the Sejm) podpíše návrh zákona s výnimkou tých ustanovení, ktoré Ústavný tribunál vyhlásil za protiústavné, alebo vráti návrh zákona späť do parlamentu, aby parlament tento nesúladi s ústavou odstránil.

#### **b) Ex ante kontrola ústavnosti právnych predpisov vo Francúzsku**

V zmysle čl. 46, čl. 61 a čl. 62 francúzskej ústavy musia byť Ústavnej rade na posúdenie ústavnosti obligatórne predložené organické zákony pred ich vyhlásením, iniciatívne návrhy zákonov uvedené v čl. 11 predtým, ako sa predložia na referendum<sup>9</sup>, a rokovacie poriadky snemovni parlamentu predtým, ako nadobudnú účinnosť.

S rovnakým účelom môžu byť Ústavnej rade prezidentom republiky, predsedom vlády alebo predsedom Národného zhromaždenia, predsedom senátu, šesťdesiatimi členmi Národného zhromaždenia alebo šesťdesiatimi senátormi predložené zákony pred ich vyhlásením.

V prípadoch obligatórneho i fakultatívneho rozhodovania Ústavnej rady o ústavnosti právnych predpisov musí Ústavná rada rozhodnúť do jedného mesiaca, pričom v urgentných prípadoch môže byť táto lehota na žiadosť vlády skrátená na osem dní.

Ustanovenia vyhlásené Ústavnou radou za protiústavné nemôžu byť vyhlásené ani uskutočnené. Proti rozhodnutiam Ústavnej rady sa nemožno odvolať. Sú záväzné pre orgány verejnej moci a pre všetky správne a súdne orgány.

#### **c) Ex ante kontrola ústavnosti právnych predpisov v Írsku**

V zmysle čl. 26 írskej ústavy akýkoľvek návrh zákona, ktorý bol schválený alebo sa považuje za schválený oboma snemovňami parlamentu (Oireachtas) – okrem návrhu finančného zákona (Money Bill)<sup>10</sup> alebo návrhu zákona obsahujúceho návrh na zmenu ústavy, alebo návrhu zákona, pri ktorom lehota na jeho posúdenie Senátom (Seanad Éireann) bola skrátená v zmysle čl. 24 írskej ústavy – môže prezident po porade so Štátnou radou (Council of State) predložiť Najvyššiemu súdu, aby rozhodol o tom, či je tento návrh zákona alebo jeho konkrétne ustanovenie, alebo ustanovenia v rozpore s ústavou alebo niektorým jej ustanovením.

<sup>9</sup> Článok 11 francúzskej ústavy zakotvuje, že na návrh vlády v období zasadania parlamentu alebo na spoločný návrh oboch snemovni uverejnený v "Journal officiel" môže prezident republiky predložiť na referendum každý návrh zákona, ktorý upravuje organizáciu orgánov verejnej moci, ďalej reformy hospodárskej, sociálnej politiky alebo politiky životného prostredia štátu a verejných služieb v tejto oblasti, alebo schvaľuje ratifikáciu medzinárodnej zmluvy s vplyvom na fungovanie inštitúcií bez toho, aby bola protiústavná. Pri organizácii referenda na návrh vlády predloží vláda v každej snemovni príslušné stanovisko, po ktorom nasleduje diskusia. Toto referendum sa môže uskutočniť na návrh jednej pätiny členov parlamentu s podporou jednej desatiny voličov zapísaných v zozname voličov. Tento návrh sa musí realizovať vo forme iniciatívneho návrhu zákona (Private Member's Bill) a nesmie sa použiť na zrušenie zákonného ustanovenia, ktoré je vyhlásené kratšie než jeden rok. Podmienky jeho uskutočnenia a podmienky, na základe ktorých Ústavná rada kontroluje dodržiavanie ustanovení predchádzajúceho odseku, sú upravené organickým zákonom.

<sup>10</sup> V zmysle čl. 22 írskej ústavy je návrh finančného zákona taký návrh zákona, ktorý obsahuje iba ustanovenia týkajúce sa všetkých alebo niektorých z nasledujúcich záležitostí: zavedenie, zrušenie, zníženie, zmenu alebo úpravu zdanenia; zavedenie dávok z prostriedkov občanov určených na splácanie štátneho dlhu alebo na iné fiskálne účely, alebo zmenu či zrušenie niektorých z týchto dávok; vydávanie peňazí; pridelovanie, prijímanie, správa, vydávanie alebo revízie účtov verejných prostriedkov; poskytnutie alebo ručenie akejkoľvek pôžičky alebo jej splácanie; a záležitosti uvedeným záležitostiam podriadené alebo s nimi súvisiace.

Toto predloženie sa nesmie realizovať neskôr než siedmy deň po dátume, kedy bol tento návrh zákona predložený predsedom vlády (Taoiseach) prezidentovi na podpis. Prezident nepodpíše návrh zákona, ktorý bol predložený Najvyššiemu súdu, až do vyhlásenia jeho rozhodnutia.

Vo všetkých prípadoch, keď Najvyšší súd rozhodne o tom, že ustanovenia návrhu zákona, ktoré mu boli predložené, sú v rozpore s ústavou, prezident odmietne takýto návrh zákona podpísať. V ostatných prípadoch prezident podpíše návrh zákona v čo najkratšej lehote po dni, kedy bolo rozhodnutie Najvyššieho súdu vyhlásené.

#### **d) Ex ante kontrola ústavnosti právnych predpisov v Maďarsku**

V zmysle čl. 6 novej maďarskej ústavy účinnej od 1. januára 2012 môže Národné zhromaždenie – na návrh predkladateľa zákona, vlády, resp. na návrh predsedu Národného zhromaždenia, ktorý bol predložený pred záverečným hlasovaním – rozhodnúť o zaslaní prijatého zákona ústavnému súdu na účely preskúmania jeho ústavnosti. Národné zhromaždenie rozhodne o návrhu po záverečnom hlasovaní. V prípade prijatia návrhu zašle predseda Národného zhromaždenia prijatý zákon bezodkladne na preskúmanie ústavnosti ústavnému súdu.

V prípade, ak bol prijatý zákon zaslaný na preskúmanie ústavnému súdu, môže predseda Národného zhromaždenia zákon podpísať a odoslať ho prezidentovi len vtedy, ak ústavný súd nezistil nesúlad.

Oprávnenie iniciovať predbežnú kontrolu ústavnosti právnych predpisov ústavným súdom má aj prezident, a to v prípade, ak považuje zákon alebo niektoré jeho ustanovenie za protiústavné a preskúmanie ústavnosti na základe rozhodnutia Národného zhromaždenia sa neuskutočnilo.

Ústavný súd rozhoduje prednostne, najneskôr do 30 dní. Ak ústavný súd zistí nesúlad zákona s ústavou, tak v záujme odstránenia nesúladu Národné zhromaždenie zákon znova prerokuje.

#### **e) Ex ante kontrola ústavnosti právnych predpisov v Portugalsku**

V zmysle čl. 278 a čl. 279 portugalskej ústavy môže prezident republiky požiadať ústavný súd, aby preventívne posúdil ústavnosť akýchkoľvek ustanovení obsiahnutých v medzinárodnej zmluve, ktorá mu bola predložená na ratifikáciu, alebo obsiahnutých v právnom akte vydávanom ako zákon alebo zákonné nariadenie, alebo obsiahnutých v medzinárodnej zmluve, ku ktorej bolo prezidentovi predložené na podpis súhlasné vyhlásenie.

Ministri republiky môžu taktiež požiadať ústavný súd, aby vykonal preventívne posúdenie ústavnosti akýchkoľvek ustanovení obsiahnutých v regionálnych legislatívnych nariadeniach, ktoré im boli predložené na podpis.

Okrem prezidenta republiky môže ústavný súd požiadať o preventívne posúdenie ústavnosti akýchkoľvek ustanovení obsiahnutých v ktoromkoľvek predpise, ktorý bol predložený prezidentovi republiky na prijatie ako organický zákon, tiež premiér alebo jedna pätina všetkých poslancov parlamentu. Ak bolo vyžiadané stanovisko ústavného súdu, nemôže pred vydaním tohto stanoviska ústavného súdu prezident republiky tieto akty vyhlásiť.

Ak ústavný súd rozhodol, že určité ustanovenie niektorého aktu alebo



medzinárodnej zmluvy nie je v súlade s ústavou, musí prezident republiky, príp. podľa povahy veci minister republiky podať proti tomuto normatívnemu návrhu veto a vrátiť ho orgánu, ktorý o ňom rozhodol. V takomto prípade nemôže byť takýto akt vyhlásený ani podpísaný, ak orgán, ktorý o ňom rozhodol, neodstráni ustanovenie, ktoré bolo vyhlásené za protiústavné, prípadne ak je to možné, ak ho príslušný orgán nepotvrdí dvoj tretinovou väčšinou prítomných členov, najmenej však absolútnou väčšinou počtu všetkých členov plne vykonávajúcich funkciu.

Ak je legislatívny akt novo upravený, môže prezident republiky, prípadne podľa povahy veci minister republiky požiadať o preventívne preskúmanie ústavnosti ktoréhokoľvek z jeho ustanovení.

#### **f) Ex ante kontrola ústavnosti právnych predpisov vo Fínsku**

Fínsky prístup ku kontrole ústavnosti legislatívy možno opísať ako predbežný a parlamentný.<sup>11</sup> Dôraz sa kladie na parlament a v praxi na Ústavnoprávny výbor, ktorý je v zmysle § 35 fínskej ústavy zriaďovaný parlamentom na celé volebné obdobie. V zmysle § 74 fínskej ústavy Ústavnoprávny výbor vydáva stanoviská k ústavnosti legislatívnych návrhov a k ostatným záležitostiam, ktoré sú mu predložené na posúdenie, ako aj k ich vzťahu k medzinárodným zmluvám o ľudských právach.

Pojem ústavného súdu nebol do fínskej ústavy zavedený, keďže parlament (Eduskunta) odmietol prenechať túto dôležitú prieskumnú právomoc na súd, ktorý by stál mimo parlamentnej kontroly.<sup>12</sup>

Zákon schválený parlamentom sa predkladá prezidentovi republiky na potvrdenie. Prezident rozhoduje o potvrdení zákona v lehote troch mesiacov od jeho predloženia. Prezident si môže k zákonu vyžiadať posudok Najvyššieho súdneho dvora alebo Najvyššieho správneho súdneho dvora. Prezidentom nepotvrdený zákon sa vráti do parlamentu na nové prerokovanie. Ak parlament zákon prijme opätovne bez obsahovej zmeny, nadobudne platnosť aj bez potvrdenia prezidenta. Zákon je zamietnutý, ak ho parlament neprijal.

#### **g) Ex ante kontrola ústavnosti právnych predpisov vo Švédsku**

V zmysle čl. 18 švédskej ústavy je vo Švédsku zriadená Legislatívna rada zložená zo sudcov Najvyššieho súdu a sudcov Najvyššieho správneho súdu na účely predkladania pripomienok a stanovísk vláde k vládnym návrhom zákonov. Pripomienky a stanoviská Legislatívnej rady sa získavajú na žiadosť vlády alebo podľa ustanovení zákona o parlamente (Riksdag Act) na žiadosť výboru parlamentu (Riksdag). Preskúmanie Legislatívnou radou sa týka vzťahu medzi príslušným návrhom zákona a základnými zákonmi, ako aj celým právnym systémom.

Stanovisko Legislatívnej rady musí Riksdag dostať skôr, než rozhodne o základnom zákone o slobode tlače alebo o slobode prejavu v rozhlasových, televíznych alebo iných podobných prenosoch a iných systémoch oznamovacích prostriedkov, o zákone obmedzujúcom právo na prístup k úradným dokumentom, o

<sup>11</sup> Constitutional Reform in Finland. Communication by Mr Seppo TIITINEN, Secretary General off the Parliament, Finland. Brussels Session (April 1999). Dostupné na internete: <<http://www.asgp.info/Resources/DataIDocuments/NJTCYJXYUTISQLTGGTUUWLCDXVEPCE.pdf>>

<sup>12</sup> Finland - Government and Politics. Dostupné na internete: <[http://www.mongabay.com/reference/country\\_studies/finland/GOVERNMENT.html](http://www.mongabay.com/reference/country_studies/finland/GOVERNMENT.html)>

každom zákone vydanom podľa kapitoly 2, čl. 3 ods. 2, čl. 12 ods. 1, čl. 17 a čl. 19 alebo čl. 22 ods. 2, alebo o každom zákone, ktorým sa mení alebo ruší takýto zákon, o každom zákone o miestne stanovených daniach, o každom zákone vydanom podľa čl. 2 alebo čl. 3, a o každom zákone vydanom podľa kapitoly 11, ak ide o zákon významný pre súkromné subjekty alebo je významný z hľadiska verejného záujmu. Pokiaľ nie je stanovisko Legislatívnej rady vzhľadom na povahu veci dôležité alebo pokiaľ by predĺženie konania o legislatívnych otázkach bolo značne nevýhodné, tak sa toto ustanovenie nepoužije. Ak vláda predloží parlamentu (Riksdag) vládny návrh v niektorých zo záležitostí uvedených v prvej vete bez toho, aby sa k problematike predtým vyjadrila Legislatívna rada, vláda musí parlament informovať o dôvodoch svojho postupu. Nezískanie stanoviska Legislatívnej rady k návrhu zákona však nikdy neznamená prekážku v aplikácii zákona.

#### **h) Ex ante kontrola ústavnosti právnych predpisov v Holandsku**

Článok 120 holandskej ústavy výslovne ustanovuje, že súdy nepreskúmajú ústavnosť parlamentných zákonov a medzinárodných zmlúv.

Prieskum ústavnosti je v Holandsku zverený Štátnej rade, ktorej stanovisko (resp. stanovisko jej sekcie) sa v zmysle čl. 73 holandskej ústavy požaduje k návrhom zákonov a návrhom správnych nariadení, ako aj k návrhom medzinárodných zmlúv predložených na schválenie Generálnym stavom (parlament). Od vyžiadania stanoviska možno upustiť v prípadoch ustanovených parlamentným zákonom.

Štátna rada je orgán, ktorý má dve základné funkcie – je poradným orgánom vlády a parlamentu vo veciach legislatívy a je zároveň správnym súdom.

Štátna rada poskytuje vláde nezávislé poradenstvo o všetkých návrhoch zákonov, ktoré boli vládou predložené parlamentu na schválenie; všetkých medzinárodných dohôd, ktoré vláda predložila parlamentu na schválenie.

Snemovňa reprezentantov taktiež požiada o odporúčanie Štátnej rady, čo sa týka návrhov zákonov predložených jedným alebo viacerými členmi parlamentu, pred ich prerokovaním v snemovni.

Štátna rada pri hodnotení návrhov zákonov okrem iného hodnotí právne otázky súladu návrhu zákona s predpismi vyššej právnej sily ako sú ústava, medzinárodné dohody (ako napr. dohovory o ľudských právach) a právo Európskej únie.

#### **i) Ex ante kontrola ústavnosti právnych predpisov v Luxembursku**

V zmysle čl. 83 ods. 1 luxemburskej ústavy Štátna rada predkladá svoje stanovisko k vládnym a iniciatívnym návrhom zákonov a prípadným pozmeňovacím návrhom, ako aj k iným záležitostiam, ktoré jej predloží vláda alebo ktoré určí zákon. K článkom, ktoré boli poslaneckou snemovňou schválené v súlade s čl. 65,<sup>13</sup> predkladá svoje stanovisko v lehote ustanovenej zákonom.

Zákonodarnú iniciatívu v Luxembursku má poslanecká snemovňa alebo vláda. Vládne návrhy zákonov alebo iniciatívne návrhy zákonov musia odsúhlasiť jednotlivé dotknuté inštitúcie (profesijné komory) a vždy Štátna rada. Po

---

<sup>13</sup> Článok 65 luxemburskej ústavy ustanovuje, že návrh zákona môže byť Komorou prijatý po jej hlasovaní o každom jeho ustanovení samostatne.

odsúhlasení Štátnou radou sa vládny návrh zákona alebo iniciatívny návrh zákona zašle poslaneckej snemovni.

V luxemburskom jednokomorovom parlamentnom systéme sa poslanecká snemovňa musí po hlasovaní o návrhu druhýkrát vyjadriť k celému návrhu po uplynutí najmenej trojmesačnej lehoty, pokiaľ sa snemovňa i Štátna rada nerozhodnú, že od tohto druhého hlasovania snemovne možno upustiť. Zákon definitívne odhlasovaný v poslaneckej snemovni však môže nadobudnúť účinnosť až po vyhlásení veľkovejvodom a uverejnení v úradnom vestníku.

Podľa čl. 2 zákona z 12. júla 1996 o reforme Štátnej rady možno akýkoľvek návrh právneho predpisu prijatého na účely vykonávania zákonov a zmlúv predložiť veľkovejvodovi až po vypočutí stanoviska Štátnej rady. Vláda sa však smie v naliehavých prípadoch odchýliť od tohto základného pravidla (naliehavosť prípadov musí posúdiť veľkovejvoda na základe riadne odôvodnenej správy ministra, ktorý iniciuje odchýlenie) a nemusí požiadať o stanovisko Štátnej rady. Vychádza sa však z toho, že využitie tohto naliehavého postupu sa obmedzuje na výnimočné prípady.

Na druhej strane, ak zákon formálne vyžaduje predloženie nariadení prijatých na účely vykonávania tohto zákona na odsúhlasenie Štátnej rade, v žiadnom prípade sa nesmie použiť naliehavý postup. Platí to aj v prípade zmien a doplnení návrhu nariadenia, ktorý Štátna rada už raz odsúhlasila. Rovnako ako v prípade zákonov sa Štátna rada vyjadruje k návrhu nariadenia formou odôvodnenej správy, ktorá zahŕňa všeobecné úvahy, posúdenie znenia návrhu a v prípade, ak je to potrebné, protinávrh. Posúdenie Štátnou radou sa vzťahuje na podstatu a formu návrhov nariadenia a na súlad nariadenia s nadradenou právnou normou.<sup>14</sup>

#### **IV. Možnosť zakotvenia ex ante kontroly ústavnosti právnych predpisov v Ústave Slovenskej republiky**

Ako vyplýva z už uvedeného, ex ante ústavnú kontrolu právnych predpisov realizuje buď ústavný súd, alebo najvyšší súd, prípadne osobitný orgán – tzv. Štátna rada (Holandsko, Luxembursko). V niektorých právnych úpravách prebieha táto predbežná kontrola ústavnosti na parlamentnej úrovni.

K otázke subjektu vykonávajúceho ex ante kontrolu ústavnosti sa stručne vyjadrila i Benátska komisia, ktorá uviedla, že prax ukazuje, že úloha ústavných súdov pri ex ante kontrole ústavnosti je v mnohých štátoch akceptovaná popri ich hlavnej úlohe – následnej (ex post) kontrole ústavnosti. Benátska komisia je preto toho názoru, že v štátoch, v ktorých existuje centralizovaný systém ústavného súdnictva, je práve ústavný súd jediným (a zároveň najvhodnejším) orgánom, ktorý by mal vykonávať *všeobecne záväznú* ex ante kontrolu ústavnosti.

Na druhej strane podľa názoru Benátskej komisie ani v štátoch s existujúcim centralizovaným systémom ústavného súdnictva nič nebráni tomu, aby popri *všeobecne záväznej* ex ante kontrole ústavnosti vykonávané ústavným

<sup>14</sup> Zdroj: <[https://e-justice.europa.eu/contentPresentation.do?lang=sk&idCountry=lu&idTaxonomy=6&member=1&vmac=YOMjhdQPqu3zuZuCLu4L4enBkc81uS5pu\\_u60Krcwy8N3rufXeSboX3MuKfp6zdgN1UKSqQheA WSIUSktOOKDw A ACGIAAAEY](https://e-justice.europa.eu/contentPresentation.do?lang=sk&idCountry=lu&idTaxonomy=6&member=1&vmac=YOMjhdQPqu3zuZuCLu4L4enBkc81uS5pu_u60Krcwy8N3rufXeSboX3MuKfp6zdgN1UKSqQheA WSIUSktOOKDw A ACGIAAAEY)>

súdom bola pred prijatím právneho predpisu vykonávaná i *nezáväzná* ex ante kontrola ústavnosti realizovaná buď na to určeným orgánom parlamentu, alebo iným nezávislým orgánom.<sup>15</sup>

Čo sa týka okruhu subjektov oprávnených iniciovať ex ante kontrolu ústavnosti právnych predpisov, ako vyplýva z už uvedeného, týmto subjektom je pravidelne prezident republiky a obvykle i členovia zákonodarného zboru či vláda.

V súvislosti s touto otázkou Benátska komisia vyjadrila svoj názor, že oprávnenie iniciovať ex ante kontrolu ústavnosti právnych predpisov by malo byť zverené prezidentovi, od ktorého sa očakáva, že je nestranný, stojaci nad, resp. mimo politickej súťaže. Podľa názoru Benátskej komisie umožnenie iniciovania ex ante ústavnej kontroly právnych predpisov aj vláde a/alebo parlamentným orgánom, resp. poslancom parlamentu by mohlo spolitizovať ústavný súd a v konečnom dôsledku podkopať kredibilitu ústavného súdu. Na druhej strane však Benátska komisia zároveň priznáva, že i v prípade, ak je oprávnenie iniciovať ex ante kontrolu ústavnosti právnych predpisov zverené prezidentovi, môže mať výkon tohto prezidentského oprávnenia politický charakter, obzvlášť v situácii, keď má prezident iné politické preferencie než parlamentná väčšina.<sup>16</sup>

Vychádzajúc z uvedeného sa domnievame sa, že zavedenie ex ante kontroly ústavnosti zákonov Ústavným súdom Slovenskej republiky by mohlo prispieť k zvýšeniu miery právnej istoty v Slovenskej republike, pričom z už uvedených európskych právnych úprav ex ante kontroly ústavnosti právnych predpisov považujeme za najinšpiratívnejšiu právnu úpravu maďarskú, samozrejme, s istými modifikáciami zodpovedajúcimi slovenským realitám.

Čo sa týka subjektu *oprávneného vykonávať* ex ante kontrolu ústavnosti právnych predpisov v Slovenskej republike – stotožňujúc sa s názorom Benátskej komisie, že v štátoch, v ktorých existuje centralizovaný systém ústavného súdnictva, je práve ústavný súd jediným (a zároveň najvhodnejším) orgánom, ktorý by mal vykonávať *všeobecne záväznú* ex ante kontrolu ústavnosti – sa nazdávame, že v Slovenskej republike by týmto subjektom mal byť Ústavný súd Slovenskej republiky, ktorému sú už i v súčasnosti zverené dva druhy ex ante kontroly ústavnosti – kontrola ústavnosti dojednaných medzinárodných zmlúv a kontrola ústavnosti predmetu referenda.

Čo sa týka okruhu subjektov *oprávnených iniciovať* ex ante kontrolu ústavnosti právnych predpisov, zastávame názor, že obmedzenie tohto oprávnenia len na prezidenta v konečnom dôsledku i tak nie je spôsobilé zabrániť prípadnému zatiahnutiu Ústavného súdu do politického boja, keďže právny predpis, o ústavnej konformite ktorého budú pochybnosti, bude aj tak môcť byť oprávnenými subjektmi napadnutý hneď po jeho uverejnení v Zbierke zákonov v rámci ex post kontroly ústavnosti právnych predpisov. V záujme dosiahnutia hlavného cieľa ex ante kontroly ústavnosti právnych predpisov, ktorým je zvýšenie miery právnej

<sup>15</sup> Opinion on three legal questions arising in the process of drafting the new constitution of Hungary. Adopted by the Venice Commission at its 86th Plenary Session (Venice, 25-26 March 2011), str. 8. Dostupné na internete: < <http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD%282011%29001-e.pdf> >

<sup>16</sup> Opinion on three legal questions arising in the process of drafting the new constitution of Hungary. Adopted by the Venice Commission at its 86th Plenary Session (Venice, 25-26 March 2011), str. 9. Dostupné na internete: < <http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD%282011%29001-e.pdf> >

istoty v Slovenskej republike, sa preto nazdávame, že medzi subjekty oprávnené iniciovať ex ante kontrolu ústavnosti právnych predpisov by mal patriť jednak prezident SR, ako i jedna pätina poslancov Národnej rady SR, teda rovnaký počet poslancov aký je vyžadovaný pri ex post kontrole ústavnosti právnych predpisov.

Čo sa týka *samotného postupu* v Národnej rade SR, navrhujeme, aby – v prípade, ak to na záver tretieho čítania zákona písomne odôvodneným návrhom navrhne poslanec Národnej rady SR, predkladateľ zákona, predseda Národnej rady SR, vláda alebo generálny prokurátor SR – hlasovala Národná rada SR po treťom čítaní zákona o zaslaní zákona schváleného v treťom čítaní na preskúmanie ústavnosti Ústavnému súdu Slovenskej republiky, pričom takýto návrh sa bude považovať za schválený, ak za neho bude hlasovať minimálne jedna pätina poslancov Národnej rady SR. V prípade prijatia návrhu zašle bezodkladne predseda Národnej rady SR zákon schválený v treťom čítaní na preskúmanie ústavnosti Ústavnému súdu, pričom k tomuto zákonu zároveň pripojí i písomne odôvodnený návrh, na základe ktorého Národná rada SR hlasovala o zaslaní schváleného zákona na preskúmanie Ústavnému súdu.

V prípade, ak bude zákon schválený v treťom čítaní zaslaný na preskúmanie ústavnosti Ústavnému súdu, bude môcť predseda Národnej rady SR zákon podpísať a odoslať ho prezidentovi SR len vtedy, ak Ústavný súd nezistí nesúlad. Ak Ústavný súd zistí nesúlad zákona s Ústavou, s ústavnými zákonmi alebo s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada SR a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, tak v záujme odstránenia tohto nesúladu Národná rada SR zákon znova prerokuje, pričom sa zachováva možnosť oprávnených subjektov navrhnúť v treťom čítaní Národnej rady SR zaslanie opätovne schváleného zákona na preskúmanie ústavnosti Ústavnému súdu.

V prípade, ak prezident SR bude považovať zákon (alebo niektoré jeho ustanovenie), ktorý mu bol zaslaný po schválení Národnou radou SR, za protiústavný a preskúmanie ústavnosti Ústavným súdom na návrh Národnej rady SR sa predtým neuskutočnilo, bude môcť Ústavnému súdu podať návrh na preskúmanie ústavnosti zákona schváleného Národnou radou SR. Ak Ústavný súd zistí nesúlad zákona s Ústavou, s ústavnými zákonmi alebo s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada SR a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, tak v záujme odstránenia nesúladu Národná rada SR zákon znova prerokuje. V prípade, ak podľa názoru prezidenta SR Národná rada SR v rámci opätovného prerokovania zákona neodstránila dôvody, ktoré viedli Ústavný súd k vysloveniu ústavnej nekonformity zákona, bude prezident SR potom, ako mu bude po opätovnom schválení Národnou radou SR zákon zaslaný, môcť opätovne Ústavnému súdu podať návrh na preskúmanie ústavnosti zákona opätovne schváleného Národnou radou SR.

Čo sa týka *lehoty určenej na rozhodnutie* Ústavného súdu, táto by podľa nášho názoru v rámci ex ante kontroly ústavnosti právnych predpisov – rovnako ako pri ex post kontrole ústavnosti právnych predpisov – nemala byť vôbec stanovená, a to i vzhľadom na prípadnú zložitnosť posudzovaných právnych otázok. V prípade nepriechodnosti nestanovenia lehoty na rozhodnutie by mala byť táto

lehota minimálne 60-dňová, tak ako to je v Slovenskej republike v súčasnosti pri ostatných druhoch ex ante kontroly ústavnosti.

V súvislosti so skutočnosťou, že v Slovenskej republike existuje taktiež ex post kontrola ústavnosti právnych predpisov, by – do budúcej slovenskej právnej úpravy ex ante kontroly ústavnosti zákonov – bolo podľa nášho názoru vhodné tiež výslovne zakotviť, že ex ante kontrola ústavnosti zákonov nevyklučuje ex post kontrolu ústavnosti zákonov.

Iniciovanie ex ante kontroly ústavnosti zákonov je totiž ponechané na zvážení oprávnených subjektov, pričom môže nastať situácia, keď v čase schválenia zákona nebude mať ani jeden z oprávnených subjektov pochybnosť o ústavnosti prijatého zákona, avšak tieto pochybnosti u oprávneného subjektu vzniknú až po publikovaní zákona v Zbierke zákonov.

Z pohľadu požiadavky materiálneho právneho štátu by pritom nebolo správne, aby vykonaniu ex post kontroly ústavnosti zákona bránil len čas vzniku pochybností o ústavnosti zákona, teda len to, že pochybnosti o ústavnosti zákona vznikli u oprávnených subjektov až po publikovaní zákona v Zbierke zákonov. Nemožno pritom zároveň zabudnúť na fakt, že personálne obsadenie oprávnených subjektov sa časom v zásade pravidelne obmieňa, pričom máme na mysli najmä nové personálne zloženie národnej rady a vlády po parlamentných voľbách.

Taktiež zastávame názor, že ex post kontrola ústavnosti zákonov by nemala byť vylúčená ani v prípade, ak by aj Ústavný súd v rámci ex ante kontroly ústavnosti potvrdil ústavnú konformitu predmetného zákona. Nie je totiž vylúčené, že by mohla nastať situácia, keď znenie zákona bude v rámci ex ante kontroly ústavnosti zákonov posúdené ako ústavne konformné, avšak aplikácia tohto zákona v praxi bude vzbudzovať vážne ústavnoprávne pochybnosti, ktoré – v súlade s požiadavkou materiálneho právneho štátu – bude nevyhnutné odstrániť v rámci ex post kontroly ústavnosti.

## **Literatúra**

1. DRGONEC, J. Konanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky. Šamorín: Heuréka, 2008. 251 s. ISBN 978-80-89122-48-6.
2. Palúš, I. – Somorová, Ľ.: Štátne právo Slovenskej republiky. 3. vydanie. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2010. 558 s. ISBN 978-80-7097-787-3.

## **Internetové zdroje**

1. Constitutional Reform in Finland. Communication by Mr Seppo TIITINEN, Secretary General off the Parliament, Finland. Brussels Session (April 1999). Dostupné na internete: <<http://www.asgp.info/Resources/DataIDocuments/NJTCYJXYUTISQLTGGTUUWLCDXVEPCE.pdf>>.
2. Dôvodová správa k ústavnému zákonu č. 90/2001 z 23. februára 2001, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. Dostupné na internete: <<http://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=162485>>.

3. Finland - Government and Politics. Dostupné na internete:  
<[http://www.mongabay.com/reference/country\\_studies/finland/GOVERNMENT.html](http://www.mongabay.com/reference/country_studies/finland/GOVERNMENT.html)>.
4. <[https://e-justice.europa.eu/contentPresentation.do?lang=sk&idCountry=lu&idTaxonomy=6&member=1&vmac=YOMjhDQPqu3zuZuCLu4L4enBkc81uS5pu\\_u60Krcwy8N3rufXeSboX3MuKfp6zdgN1UKSqQheAWSIUSktOOKDwACGIAAAEY](https://e-justice.europa.eu/contentPresentation.do?lang=sk&idCountry=lu&idTaxonomy=6&member=1&vmac=YOMjhDQPqu3zuZuCLu4L4enBkc81uS5pu_u60Krcwy8N3rufXeSboX3MuKfp6zdgN1UKSqQheAWSIUSktOOKDwACGIAAAEY)>.
5. Opinion on three legal questions arising in the process of drafting the new constitution of Hungary. Adopted by the Venice Commission at its 86th Plenary Session (Venice, 25-26 March 2011). Dostupné na internete:  
<<http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD%282011%29001-e.pdf>>.

### **Ex ante constitutional review of legal regulations in the constitutions of some European states and the possibility of its incorporation in the Constitution of the Slovak Republic**

#### **Abstrakt**

V príspevku autorka charakterizuje právnu úpravu preventívnej kontroly ústavnosti v Slovenskej republike, približuje právnu úpravu preventívnej kontroly ústavnosti právnych predpisov v niektorých európskych štátoch a napokon vymedzuje tézu ňou navrhovanej ústavnoprávnej úpravy preventívnej kontroly ústavnosti právnych predpisov v Slovenskej republike.

**Kľúčové slová:** Ústava Slovenskej republiky, Ústavný súd Slovenskej republiky, ústavnosť, ex ante kontrola ústavnosti

#### **ABSTRACT:**

In this contribution, the author characterizes the legal regulation of preventive review of constitutionality in the Slovak Republic, deals with the legal regulation of preventive review of constitutionality of the legal enactments in some European states. Finally the author defines the thesis of the constitutional regulation of preventive review of legal enactments regarding constitutionality in the Slovak Republic suggested by the author.

**Key words:** Constitution of the Slovak Republic, Constitutional Court of the Slovak Republic, constitutionality, constitutional review ex ante.

# SOUMRAK MODERNÍHO STÁTU

Pavel Holländer, ČR

Rok 1989 a roky následující ve střední a východní Evropě přinesly vlnu nových ústav. Tato vlna – a následek pádu komunistického systému, byla spjata s hledáním nové identity, v řadě případů pak i s procesem utváření nových států. Od té doby uplynulo již téměř čtvrté století. Otevírají se nová existenciální témata, kladou se nové fundamentální otázky. Za všechny zmíním alespoň ty, jež formuloval před nedávnou dobou Ivo Možný: „Člověk nemusí být sociologem, aby zaslechl navzdory vši té mediální vřavě naší pozdní doby tiché pukání; nezačalo ve vzduchu být zase cítit nové roční období? Vynořujících se otázek je hodně a jsou děsivě zásadní. Společnosti našeho civilizačního okruhu právě dramaticky usilují o ‚obnovení růstu‘. Může ale být růst společenského produktu bez růstu spotřeby? A být růst spotřeby bez růstu zadlužování? Protože jestli není možný žádný trvale udržitelný růst spotřeby, pak – je možný kapitalismus bez růstu? A jestli snad ne, pak – je možná demokracie bez kapitalismu? Nervozita z možné ztráty sociální soudržnosti houstne. Neukáže se nakonec, že zase žijeme v nějaké utopii? Vynořuje se nová společenská poptávka po vysvětlení toho, co se to k čertu s tou společností teď právě děje.“<sup>1</sup>

Z uvedeného plyne i teze následující úvahy: svět, podoba státu, do níž se rodily demokratické ústavy 19. a 20. století, je zásadně jiný, než ten dnešní. Má-li ústava zůstat společenství integrujícím základem, nelze se vyhnout zodpovězení těchto fundamentálních otázek.

## 1. Stát – dvě alternativy pojmu

V předmluvě k novému vydání spisku „Pojem politična“ vyslovil v roce 1963 Carl Schmitt prorocká slova: „Nyní se epocha státnosti chýlí ke konci. O tom není třeba diskutovat. A zároveň s ní spěje ke konci i celá nadstavba pojmů vztahujících se ke státu, kterou během čtyřsetleté myšlenkové práce zbudovala europocentrická státověda a vědecké teorie mezinárodního práva. Stát jako model politické jednoty, stát jako nositel nejpodivuhodnějšího ze všech monopolů, totiž monopolu politického rozhodování, tento skvělý výtvar evropské formy a západního racionalismu je zbavován trůnu. ... Klasickému evropskému státu se totiž zdařilo něco zcela nepravděpodobného: zjednat ve svém vnitřním rámci mír ... jako právní pojem. Podařilo se mu odstranit válku mezi feudály jako institut středověkého práva, skoncovat s občanskými náboženskými válkami 16. a 17. století, jež byly na obou stranách vedeny jako války obzvlášť spravedlivé, a nastolit na svém území klid, bezpečí a pořádek. ... Rozpor mezi oficiálním používáním klasických pojmů a aktuální skutečností se ... vyhroutil. Reflexe ... nesmí přestat a pokus o odpověď musí pokračovat. Jak se to může stát? Doba systémů je pryč. Když se před třemi sty lety velkolepě rozvinula epocha evropské státnosti, vznikly skvělé myšlenkové systémy. Dnes už tímto způsobem nelze nic vybudovat. ...

---

<sup>1</sup> I. Možný, Odvážný. Drzý. Neúnavný. Lidové noviny. Orientace, 25.8.2012, s. 25.



Jinou, protikladnou možností by byl skok do aforismu. Ten je ale pro mne jako právníka nemožný. V dilematu mezi systémem a aforismem zbývá jediné východisko: neztrácet ze zřetele daný fenomén a zkoumat ony vždy znovu vyvstávající otázky stále nových chaotických situací se zřetelem k jejich kritériím.<sup>2</sup>

Nemám nejmenších pochybností, že to byla právě tato předmluva, jež inspirovala v říjnu 1964, na semináři pořádaném Ernstem Forsthoffem v městečku Ebrach v Horních Frankách, na setkání žáků a myšlenkových následovníků Carla Schmitta Ernsta-Wolfganga Böckenfördeho k formulování věty, jež se stala stejně slavná jako Radbruchova formule: „Svobodný, sekularizovaný stát žije z předpokladů, jež samotný s to garantovat není.“<sup>3</sup> Ostatně, Böckenförde se ve své úvaze shodně se Schmittem v jeho předmluvě hlásí k tezím historika Oto Brunnera vysloveným v knize *Land und Herrschaft*.<sup>4</sup>

**Dle Oto Brunnera státoprávní pojmy vzešlé z 19. století nejsou vhodné k tomu, abychom porozuměli politickým vztahům ve středověku. Tyto pojmy promítají pozdější zkušenosti zpátky na plátno dřívějších dob, vtěsňávají historický zkušenostní materiál do šablon, jež ponechávají neviditelné a neuchopitelné to, co je na něm specifické a jedinečné.**<sup>5</sup>

Co lze tedy chápat pod pojmem stát? Rýsují se dvě alternativy: Tou první je chápání státu jako jevu zahrnujícího epochy a kultury, jehož specifikum spočívá v oddělení a osamostatnění se orgánu politické moci, jak povstává utváření státu v dávných vyspělých kulturách. Druhou je pak koncepce reprezentovaná tezí Carla Schmitta: „Státnost“ není obecný, pro všechny časy a národy platný pojem, nýbrž jev časově vázaný a konkrétně-historický. Naprosto nesrovnatelná, jedinečně-historická zvláštnost toho, co lze v určitém specifickém významu označit jako ‚stát‘, spočívá v tom, že tento stát je vehiklem sekularizace. Mezinárodněprávní utváření pojmů této epochy zná proto pouze jednu jedinou osu: suverénní územně zformovaný stát. Nová veličina ‚státu‘ odstraňuje sakrální říši a císařství středověku; odstraňuje rovněž mezinárodně-právní potestas spiritualis papeže.“<sup>6</sup> Z tohoto pohledu se pak světové dějiny člení na státně organizované a na ‚primitivní‘ kultury.<sup>7</sup> K této alternativě přístupů nutno řadit i E.-W. Böckenfördeho. Navazuje na Oto Brunnera a dospívá k tezi, dle níž „pojem státu nelze nadále užívat jako univerzální, transhistorický, obecný pojem“, jde spíše o „konkrétní pojem, spjatý s určitou historickou epochou“, jde o „stát evropského novověku“.<sup>8</sup>

<sup>2</sup> C. Schmitt, *Der Begriff des Politischen*. 1963. Cit. dle českého překladu: *Pojem politična*. Brno-Praha 2007, s. 10, 16.

<sup>3</sup> E.-W. Böckenförde, *Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation*. In: tentýž, *Recht, Staat, Freiheit. Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte*. 2. Aufl., Frankfurt a. M. 2006, s. 112.

<sup>4</sup> O. Brunner, *Land und Herrschaft. Grundfragen der territorialen Verfassungsgeschichte Österreichs im Mittelalter*. Wien-Brün-Leibzig-Prag 1939.

<sup>5</sup> Tamtéž, s. 146 a násl.

<sup>6</sup> C. Schmitt, *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum*. 1950. 3. Aufl., Berlin 1988, s. 97.

<sup>7</sup> Viz K. Roth, *Genealogie des Staates. Prämissen des neuzeitlichen Politikdenkens*. 2. Aufl., Berlin 2011, s. 24.

<sup>8</sup> E.-W. Böckenförde, *Geschichte der Rechts- und Staatsphilosophie. Antike und Mittelalter*. Tübingen 2002, s. 5-6.

K alternativě první z okruhu státovědných myslitelů druhé poloviny 20. století připomeňme Romana Herzoga, jenž za základní definiční znak státu vedle panství (moci) považuje organizaci, která u něj znamená „existenci *úřadů*, které jsou jejich držitelé chápány jako hlavní povolání anebo alespoň jako nepřetržitě“.<sup>9</sup> Sociální filozof Ernest Gellner pak jinými slovy formuluje obsahově identickou tezi: „Stát je velmi důležitou částí společenské dělby práce. Kde není žádná dělba práce, tam nelze ani začít mluvit o státu. Ale ne jakákoli nebo každá specializace tvoří stát: stát je oddělení a soustředění udržování pořádku. ‚Stát‘ je instituce nebo soubor institucí, které se specificky zabývají vynucováním pořádku (ať už se zabývají také čímkoliv jiným). Stát existuje tam, kde instituce, specializované na vynucování pořádku, jako jsou policejní sbory a soudy, se oddělily od zbytku společenského života. Ony *jsou* stát.“<sup>10</sup>

Po staletí trvající vývoj evropského myšlení, konfliktů a utváření institucí vedl k přijetí paradigmatu, dle něhož je stát vnímán jako racionální konstrukt, jako společenství lidí na určitém území, jehož vnitřní uspořádání (vnitřní mír) a vnější ochranu (vztahy) zajišťuje (garantuje) suverénní moc. Výkon této moci je v důsledku dělby práce vnitřně se diferencující společnosti spjat s třídou integrátorů. Pro suverénní moc je přitom charakteristická nejen její výlučnost (dominance), nýbrž i potvrzování, uplatnění nároku na akceptaci (legitimizující důvod) a konečně právní forma. V tomto smyslu lze mluvit o racionalizaci formou: stát nabývá formu práva.

Tento abstraktní racionální koncept, jehož právním završením je koncepce ústavy ve formě společenské smlouvy, koncept, jenž v sobě zahrnul ambici na úplnost, symetrii, obecnost, je spjat s mysliteli, mezi něž patří Georg Jellinek, Max Weber, Hans Kelsen a další. Byl to Georg Jellinek, jenž stát jako obecnou kategorii lidských dějin definoval třemi znaky: územím, obyvatelstvem a suverénní státní mocí.<sup>11</sup> Byl to Max Weber, jenž tyto znaky sloučil do kompaktní definice: „stát je ta lidská pospolitost, která si na určitém území - neboť území patří k jeho znakům - (s úspěchem) nárokuje *monopol legitimní fyzické moci*“<sup>12</sup>. Konečně byl to Hans Kelsen, jenž na příkladu zastupitelské demokracie zdůraznil vazbu kategorie státu a dějinného procesu dělby práce: „Parlamentarismus jeví se tedy ... jako kompromis mezi demokratickým požadavkem svobody a zásadou diferencující dělby práce jakožto zásady, která podmiňuje všechen sociálně- technický pokrok.“<sup>13</sup>

Mluví-li Carl Schmitt o státu jako fenoménu, pro něj je příznačné, že se mu „zdařilo něco zcela nepravděpodobného: zjednat ve svém vnitřním rámci mír ... jako právní pojem“, pak – jakkoli svými tezemi odpůrce ryzí nauky právní – nabízí vysvětlení toho, že stát (nemluvě teď o pojmu právního státu, či vládě práva) jeví se souborem právních norem: „Je-li jediným možným předmětem povšechně normativního poznávání *norma*, resp. *normový soubor* (komplex), a je-li je tudíž

<sup>9</sup> R. Herzog, Staaten der Frühzeit. Ursprünge und Herrschaftsformen. München 1988, s. 10.

<sup>10</sup> E. Gellner, Nations and Nationalism. Oxford 1983. Cit. dle českého překladu: A. Gellner, Národy a nacionalismus. Praha 1993, s. 15.

<sup>11</sup> G. Jellinek, Allgemeine Staatslehre. 1900. Cit. dle českého překladu: J. Jellinek, Všeobecná státověda. Praha 1906, s. 412 a násl.

<sup>12</sup> M. Weber, Politik als Beruf. Cit. dle českého překladu: Metodologie, sociologie, politika. Praha 1998, s. 247.

<sup>13</sup> H. Kelsen, Problém parlamentarismu. Praha 1926, s. 10-11.

jediným možným předmětem právního poznávání, jakožto speciálního druhu poznávání normativního, právní norma, resp. soubor právních norem (*právní řád*), pak stát jako předmět tohoto poznávání musí spadat v jedno s oním souborem.<sup>14</sup>

Max Weber spojuje legitimitu panství „systémem záměrně vytvořených racionálních pravidel“ s fenoménem byrokracie: „Specifickým typem sociální autority, která se formuje racionálně, je byrokracie. ... Rozhodující příčinou, proč se byrokratická organizace šíří, jsou její technické přednosti před jinými formami organizace. ... Přesnost, rychlost, jednoznačnost, zběhlost v jednání, návaznost, diskrece, striktní podřízenost, méně třenic, úspora věcných a osobních nákladů, to vše je optimální při administrativně důsledně byrokratické a zvláště monokratické administrativě se školenými úředníky. Tím předčí všechny formy správy vykonávané kolegiálně, čestnými funkcemi nebo mimoúředně.“<sup>15</sup> Weber při pochopení funkce úřednického aparátu pro povahu moderního státu zdůrazňuje pojem racionality: „Právě byrokratizace je specifický prostředek, jak se jednání ‚pospolitě‘ převádí v racionálně uspořádané jednání ‚společenské‘. ... Byrokratická struktura je pozdní produkt. Čím hlouběji sestupujeme do minulosti, tím typičtější jsou poměry, kdy panství není byrokratické a nemá ani úřednictvo. Byrokracie je svoji povahou racionální. Platí v ní pravidla, účel, prostředek, neosobní ‚věčnost‘.“<sup>16</sup> Rovněž Carl Joachim Friedrich považuje byrokracii za „jádro moderního státu“.<sup>17</sup>

## 2. „Skrytý kód“ předmoderního a moderního státu

Pro účely dalších úvah vycházejme z teze Alvina Tofflera, dle níž „každá civilizace vlastní skrytý kód, nějaký počet pravidel a principů, jež jako vždy se opakující vzor ve všech životních oblastech vykonávají určitý vliv.“<sup>18</sup> Pro něj je skrytý kód druhé vlny dán zásadami standardizace, specializace, synchronizace, koncentrace, maximalizace a centralizace.<sup>19</sup> Pokusme se narysovat skrytý kód státu 19. a 20. století – použijme na tomto místě označení „moderního státu“ – na pozadí eroze státu předmoderního.

Přijmeme hypotézu, dle níž mezi znaky předmoderního státu lze řadit tyto momenty:

- **Legitimizujícím momentem politické moci je Boží legitimita**, moc z milosti Boží, jejímž symbolickým vyjádřením byla inaugurace panovníka pomazáním. Jakkoli se v průběhu středověku měnil poměr státu a církve, vztah papeže a císaře Svaté říše římské národa německého, později pak vztah papeže a krále Francie, jakkoli se měnil i způsob ustanovování panovníka, symbolika jeho legitimacy zůstávala stejná. Podobenství pomazání světského vládce knězem

<sup>14</sup> F. Weyr, Československé právo ústavní. Praha 1937, s. 4.

<sup>15</sup> M. Weber, Wirtschaft und Gesellschaft. Cit. dle českého překladu: Autorita, etika, společnost. Pohled sociologa do dějin. Praha 1997, s. 63-64, 77.

<sup>16</sup> Tamtéž, s. 81, 90.

<sup>17</sup> C.J. Friedrich, Der Verfassungsstaat der Neuzeit. Berlin-Göttingen-Heidelberg 1953, s. 40 a násl.

<sup>18</sup> A. Toffler, The Third Wave. 1980. Cit dle německého překladu: Die dritte Welle. Perspektiven für die Gesellschaft des 21. Jahrhunderts. München 1980, s. 58.

<sup>19</sup> Tamtéž, s. 58 a násl.

obsažené v Bibli (krále Saula prorokem Samuelem<sup>20</sup>) se přeneslo do rituálu inaugurace panovníka symbolizujícího tento typ legitimacy moci.<sup>21</sup>

- Pro uspořádání středověkých mocenských vazeb jsou klíčovými kategoriemi **patrimonium, dominium, a lenní systém**: „Patrimoniální vztahy se významně uplatnily jako základ politických útvarů. ... Opakem rozmáchlé libovůle a s ní související nestability mocenských pozic v ryzím patrimonialismu jsou lenní vztahy. Lenní feudalita je ‚mezni‘ typ patrimoniální struktury směrem ke stereotypizaci a fixaci vztahů mezi pánem a vazaly.“<sup>22</sup> Pohled sociologa Maxe Webera lze konfrontovat s pohledem historika, medievalisty, Jaquese Le Goffa: „Feudální zřízení vzniká ... v dobách karolinských. Ale rozvíjí se kolem roku 1000. Vytvořilo různé variety podle krajů, chronologicky zaostávalo ve vývoji podle zemí. Více se rozvinulo ve Francii a v Německu, ale nevyvinulo se dokonale v Itálii, kde trvalost antických tradic a předčasná účast pánů na životě měst zabzdila jeho rozvoj. Ještě méně se rozvinulo ve Španělsku, kde zvláštní podmínky reconquisty udělily králům, vůdcům znovudobývání země, moc omezující moc feudálů ... V Anglii, v normanském království Obou Sicílií, ve Svaté zemi bylo feudální zřízení zřízením ‚importovaným‘, ... Ve slovanských a skandinávských zemích vytvořily zvláštní tradice ještě jiné feudální odstíny. ... Feudální zřízení je především souhrn osobních svazků spojujících mezi sebou v jisté hierarchii členy vládnoucích tříd společnosti. Tyto svazky se opírají o ‚reálnou‘ základnou: beneficium, které pán uděluje svému vasalovi výměnou za jisté množství služeb a za přísahu věrnosti. Přesně vzato je feudální zřízení lenní slib a léno. Pán a vasal jsou spojeni vasalskou smlouvou.“<sup>23</sup>
- Pro předmoderní uspořádání je dále příznačný **partikularismus, stavovská soustava, osobní princip vázanosti moci**. Můžeme na tomto místě odkázat na vynikající medievalisty – Jaquese Le Goffa a Arona J. Gureviče. První z nich v této souvislosti vyslovuje následující charakteristiku: „Snažíme-li se k lidem středověké západní Evropy přiblížit v jejich individuálnosti, poznáme brzy, že jednotlivci nejen patří, jako v každé společnosti, každý k několika skupinám

<sup>20</sup> „Den před Saulovým příchodem odhalil Hospodin Samuelovu uchu toto: ‚Zítřka touto dobou pošlu k tobě muže z benjamínské země. Pomazeš ho za vévodu nad mým izraelským lidem; on můj lid vysvobodí z moci Pelištejců.‘ ... Tu řekl Samuel Saulovi: ‚Řekni mládenci, ať jde před námi.‘ Předešel je. ‚A ty se na chvíli zastav! Ohlášim ti Boží slovo.‘ Samuel vzal nádobku s olejem, vylil mu jej na hlavu, políbil ho a řekl: ‚Sám Hospodin tě pomazává na vévodu nad svým dědictvím.‘“ (Starý zákon. Překlad s výkladem. Sv. 5, Knihy Samuelovy. První Paralipomenon. Praha 1977, 1 S 9.15, 9.27, 10.1, s. 56-57.) Dle komentáře: „Pomazáním je věc nebo osoba zasvěcena Hospodinu. Král má být nástrojem Boží vysvoboditelské moci a milosti.“ (Tamtéž, s. 62.)

<sup>21</sup> „Zatímco první Kapetovec, Hugo Kapet, musel svůj úřad v roce 987 získat volbou a vysvěcením, jeho nástupci docílili toho, že se království stalo dědičným a volené království se změnilo na dědičnou monarchii. ... Nové království si vytvořilo i nové symboly. Podle legendy pocházel olej, kterým byl kdysi pomazán král Chlodvík při svém křtu biskupem Remigiem přímo z nebe. Tímto nebeským olejem, jenž byl v opatřování kláštera St. Remy v Remeši, byli nyní pomazáváni všichni francouzští králové. ... Král, sedě na svém trůnu, byl obdařen výstředními znaky Říše – korunou, praporem, mečem, prstenem, holí a žezlem a pomazán svatým olejem. Nepatrné množství tohoto svatého oleje odebral arcibiskup zlatou jehlou z posvátné ampule, smísl jej se světicím olejem a pomazal jím krále.“ (H. Hattenhauer, Europäische Rechtsgeschichte. 2. Aufl., Heidelberg 1994. Cit. dle českého překladu: Evropské dějiny práva. Praha 1998, s. 277-278.)

<sup>22</sup> M. Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, viz. pozn. č. 15, s. 99, 114.

<sup>23</sup> J. Le Goff, La Civilisation de l'Occident médiéval. Paris 1964, 1982. Cit dle českého překladu: Kultura středověké Evropy. Praha 1991, s. 108-109.

nebo společenstvím, ale ve středověku jako by v nich spíše zanikali, než se v nich uplatňovali. ... Je příznačné, že jednotlivec ve středověku dlouhý čas neexistuje ve své fyzické jedinečnosti. Ani v literatuře, ani v umění osoby nejsou popsány nebo vykresleny se svými zvláštnostmi. Každá je redukována na fyzický typ, odpovídající jejímu postavení, její sociální kategorii. ... Středověký člověk nemá vůbec smysl pro svobodu v moderním chápání toho slova. Svobodou je pro něj výsada, a slova se raději užívá v plurálu. ... Není svobody bez společenství. Svoboda může spočívat jen v závislosti, kdy představený zaručuje podřízenému respektování jeho práv.<sup>24</sup> K postavení jednotlivce ve středověké společnosti dodejme ještě tezi Arona J. Gureviče: „Jedinec si zpravidla nevybíral lidi, s nimiž vytvářel skupinu ... Volní prvek se tu při formování společenských skupin a systému svazků vůbec neuplatňoval nebo byl minimální.“<sup>25</sup>

- Další ze znaků předmoderny je **asymetrie ve vnitřním uspořádání země, jakož i asymetrie v mezinárodních vztazích**, na nichž participovaly povahou nesouměřitelné útvary. Jejím důvodem u „větších říší byla kontrola prostoru za předmoderních komunikačních a dopravních podmínek. K tomu přistupuje další okolnost, že kontrola ze strany centra většinou nebyla příliš intenzivní. ... Za takovýchto podmínek nedošlo zpravidla k homogenizaci teritoria a obyvatelstva, jak je ona příznačná pro moderní stát. Předmoderní říše byly téměř vždy útvary „složené“ se zemí s rozlišným statusem, jež byly rozdílným způsobem spojené do určitého celku.“<sup>26</sup> Územní asymetrie a mocenská nestabilita nese i další dimenzi: „Ani nejsilnější z monarchií a následnických států, vznikajících v době od 11. do 14. století, nejsou zajištěny dynasticky ani vymezeny teritoriálně. ... celá západní část dnešní Francie patří jednou Francii a podruhé Anglii – a bude tomu tak až do 15. století. Ale ukazuje se, že v budoucnu se budou vytvářet územní celky, které budou rozšiřováním i omezováním směřovat k sdružování malých středověkých celků. Panovníci byli rapsódy středověkého křesťanského světa.“<sup>27</sup> Asymetrie je dána i pluralitou závazků jednoho a téhož vasala: „Protože skoro každý vasal je manem několika pánů, umožňuje mu tato situace, která ho leckdy přivádí do nesnází, také často zachovávat přednostně věrnost tomu ze svých pánů, který poskytuje nejvíce. ... realitou středověké západní Evropy není jen tato atomizace společnosti a její vlády, je jí i horizontální a vertikální spleť moci. Mezi tolikerými pány, církví, kostely, městy, knížaty a králi lidé středověku vždy nevědí, pod čí politickou pravomoc spadají. Tuto složitost vyjadřují i na úrovni správy a justice jurisdikční spory, jichž je ve středověkých dějinách plno.“<sup>28</sup>
- **Předmoderní stát nedisponuje speciálním, mohutným – početně a uspořádáním – aparátem veřejné moci**, je pro něj příznačná **absence a**

<sup>24</sup> Tamtéž, s. 270-271.

<sup>25</sup> A.J. Gurevič, *Kategorii srednevekovoj kultury*. Moskva 1972. Cit. dle českého překladu: *Kategorie středověké kultury*. Praha 1098, s. 123-124.

<sup>26</sup> W. Reinhard, *Geschichte des modernen Staates. Von den Anfängen bis zu Gegenwart*. München 2007, s. 17.

<sup>27</sup> J. Le Goff, *La Civilisation de l'Occident médiéval*, viz pozn. č. 23, s. 115.

<sup>28</sup> Tamtéž, s. 110, 112-113.

**teprve pozvolné utváření daňové soustavy.** Jeho příjmy plynou z patrimonie (dominia), z monopolů, regálů, naturálních plnění. Co se týče daní, „první doby středověku, zvláště říše franká, neznají vlastních daní; co se tak nazývá, jest buď darem vladaři, nebo má smíšený, poplatku blízký ráz, jako přístavní a říční cla, mostné, přivozné, cestné, jež se ostatně namnoze platila in natura; pouze z římských dob pocházející průchodní cla, vybíraná z obchodního zboží na odvěkých celnících, a tržní cla lze pokládati za dávky, příbuzné daním. ... Čeho jinak bylo od poddaných pro veřejné účely třeba, tvořilo naturální břemena. Stavba mostů a cest byla všeobecným břemenem poddaných. K tzv. servitium regis náležela povinnost krále a s jeho příslušnými a družinou, královské posly a jiné rozkazem opatřené osoby u sebe přijímati, jim pobyt, pokrm a povoz nebo průvod poskytovat.“<sup>29</sup> K rozvoji daňové soustavy a finančního systému ve středověku dochází nejdříve ve městech, přičemž daleko za jeho vývojem „zůstalo po celý středověk bernictví v teritoriálních státech. Teprve po 30leté válce dochází ke zdanění následkem velkých změn, jež se v tu dobu udály v státním zřízení.“<sup>30</sup>

- **Právo nenabývá do té míry emancipace od náboženství, morálky, tradic a zvyklostí, že by bylo vnímáno jako forma, v níž stát existuje:** „Je dobře známá malá diferencovanost rozmanitých sfér společenského života za středověku. Filozofie, morálka, právo, zákonodárství nebyly zcela rozděleny, proplétaly se a vytvářely systém, jehož části si snad mezi sebou vždy harmonicky neodpovídaly, ale vzájemně na sebe živě působily a byly víceméně nábožensky zabarveny, prostupovaly je náboženské představy. ... v barbarské společnosti nepředstavovalo zřejmě právo a morálka rozdílné principy a formy společenského vědomí a lidského jednání. Právo a morálka splývají nebo jsou si blízké, neboť právní normy nepůsobí jen vnějším donucováním, neopírají se jen o systém příkazů, nýbrž představují imperativy mravního a náboženského obsahu.“<sup>31</sup>

Nástup moderny probíhá v dějinných změnách probíhajících po staletí. Tyto změny jsou úzce spjaty s dramatickými posuny ve filosofickém, teologickém, státovědním myšlení. Skrytý kód předmoderny se hroutí.

Francouzská revoluce, dějiny konce 18. a celého 19. století přinesly dramatický zvrat: **nový koncept legitimacy**, legitimitu odvíjející se od suverenity lidu. Přinesly i představu o „neomezené moci suveréna: „Předrevoluční monarchie ... byla z milosti boží, to znamená ve své legitimitě nezpochybnitelná. ... její vykonavatelé ji chápali a prezentovali jako axiom. .... Až dosud pocházeli králové od Boha a lid od králů. Od časů *Společenské smlouvy* pochází lid sám od sebe a od lidu pak pocházejí králové. ... Máme před sebou obdobu Newtonovy revoluce na politické rovině. ... způsobem zdůvodnění a svými důsledky zahazuje odsouzení krále epochu našich moderních dějin. Symbolizuje jejich desakralizaci a odtělesnění křesťanského Boha. ... Zbývá už jedině příznak Boha odkázaného do

<sup>29</sup> K.T. Eheberg, Finanzwissenschaft. 6. Aufl., 1901. Cit. dle českého překladu: Finanční věda. Praha 1903, s. 99-100.

<sup>30</sup> Tamtéž, s. 102.

<sup>31</sup> A.J. Gurevič, Kategorie středověkové kultury, viz pozn. 25, s. 119, 121.

nebeské sféry principů.“<sup>32</sup> Změnu epochy snad nejhlasitěji oznamuje Friedrich Nietzsche: „Bůh je mrtev. Bůh zůstane mrtev. A zabili jsme ho my! Jak se utěšíme, my, vrahové nad vrahy? Nejsvatější a nejmocnější, jenž doposud ovládal svět, vykřvácel pod našimi noži, - kdo smyje z nás tuto krev? Jakou vodou by jsme se mohli očistit? ... Není velikost tohoto činu pro nás příliš veliká? Nebudeme se muset sami stát bohy, abychom se tohoto činu jen jevíli hodni?“<sup>33</sup>

Mění se vnímání člověka – nadále již svoboda není dána závislostí, naopak, **jednotlivec nabývá dimenzi svobodné bytosti nadané přirozenými právy**. Na pozadí konfliktu mezi světskou a církevní mocí **rodí se představa suverenity státu, upevňuje se institucionální rozměr státu, jeho vazba na teritorium**, Vestfálským mírem se **mění soustava mezinárodních (mezistátních vztahů)**, **utváří se profesionální, odborný státní aparát, zásadně se mění systém státní financí, konečně mění se i forma, v níž je stát utvářen a vnímán – rodí se pojmy právního a ústavního státu**: Stát není již více z milosti Boží, je racionální konstrukcí, jehož legitimita je dána souhlasem svobodných individuí, souhlasem, jenž je vyjádřen ve zvláštní, právní formě, ve společenské smlouvě neboli ústavě. Psaná ústava je společenskou smlouvou, kterou se lid, představující ústavodárnou moc (pouvoir constituant), ustavuje v jedno politické (státní) těleso, zakotvuje vztah individua k celku a soustavu mocenských (státních) institucí. Carl Schmitt na okraj pojmů, popisujících novou realitu, poznamenává: „**Všechny pregnantní pojmy moderní státovědy jsou sekularizovanými teologickými pojmy**. Nejen dle jejich historického vývoje, jelikož byly převzaty z teologie do státovědy, v tom rámci například se stává **všemocný Bůh všemocným zákonodárcem**, nýbrž i v jejich systematické struktuře.“<sup>34</sup> Schmittovu tezi lze dokumentovat kategorií **demokratické ústavy**. Jejím klíčovým myšlenkovým pramenem, a to pod vlivem reformace (zejména kalvinismu), je Bible a v ní obsažená myšlenka **smlouvy mezi Bohem a jeho lidem, přenesená na stát**. Jako první takové „ústavy“ uzavírají američtí kolonisté „osadnické smlouvy“, ve kterých se zavazují založit obec, ustanovit její úřady a respektovat jejich rozhodnutí (nejznámější z nich je smlouva, uzavřená na palubě lodi „Májový květ“ dne 11. listopadu 1620 před založením osady New Plymouth). Za první ústavy v moderním významu tohoto slova se v dějinách považují charty amerických osad, sepsané osadníky, potvrzené původně anglickým králem a později, po vyhlášení nezávislosti USA, potvrzené jako ústava členského státu americké unie. Prvními z nich jsou *Fundamental Ordres od Connecticut* z roku 1639, přijaté puritány, vystěhovanými z Massachusetts, tvořící základ charty, udělené Karlem II., v roce 1776 potvrzené a platné do roku 1818 jako ústava Connecticutu (obdobným vývojem prošel rovněž Rhode Island, který v roce 1663 získal od Karla II. chartu, jejímž základem se staly osadnické smlouvy, a která platila jako ústava do roku 1848). V době vypuknutí hnutí za nezávislost takovéto charty mělo již všech třináct amerických osad. Po roce 1776 přijímají nové státy ústavy již ve svých

<sup>32</sup> A. Camus, *L'Homme révolté*. Paris 1951. Cit. dle českého překladu: *Člověk revoltující*. Praha 2007, s. 125-126, 128, 133.

<sup>33</sup> F.W. Nietzsche, *Die fröhliche Wissenschaft*. 1882, 1887. Frankfurt a.M.-Leibzig 1982, kap. 6/125.

<sup>34</sup> C. Schmitt, *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*. 3. Aufl., Berlin 1979, s. 49.

zákonodárných sborech: „V těchto ústavních listinách z první epochy americké nezávislosti sluší hledat nejstarší vzory evropských konstitucí, jelikož působily daleko více, než se do nejnovější doby vědělo, na francouzské ústavní zákonodárství z let 1789 až 1791. Tyto listiny se skládají obvykle ze dvou hlavních částí. Uvedeny jsou nejčastěji nějakým bill nebo declaration of rights, která ... obsahuje stručně shrnutý kodex veškerých veřejných práv jednotlivců. K němu se pojí plán nebo frame of government, ustanovení to o nejvyšších orgánech státu a o jejich funkcích.“<sup>35</sup> Dodejme, že idea této základní kostry, tvořící strukturu ústavy, přetrvala dodnes.

**Skrytým kódem státu 19. a 20. století** – použijme na tomto místě označení „moderního státu“ – přičemž formulujme následující výčet jako hypotézu, jsou zásady: **abstrakce, linearita, symetrie, obecnost, univerzálnost, racionalita, byrokracie, právní stát, ústava a ústavnost, ambice na úplnost (institucionální), vnitřní suverenita (výlučnost), vnější suverenita (stát je základním subjektem mezinárodního práva), pořádací principy právního řádu, mezi něž patří bezrozpornost a obsahová konzistentnost, stupňovitá výstavba, relativní ustálenost systému práva a jeho jazyka, relativní stálost práva.**

Většina z uvedených kategorií nevyžaduje bližšího objasnění, jejich obsah je známý z odborného diskursu, jsou součástí naší pojmové výbavy. Snad, víceméně pro ilustraci, stručná poznámka k několika z nich.

Abstrakce znamená pojmové uvědomění si jevu. Pro jeho označení v době předmoderní existovaly různé termíny, jejichž společným jmenovatelem byla vyšší míra konkrétnosti (u Řeků *polis*, u Římanů *civitas*, *imperium Romanum*, v období středověku *regnum*, *Reich*, *regno*, apod.). Termín stát použil poprvé Macchiavelli. V italštině tento termín (*lo stato*) označoval „jednak souhrn těch, kteří vládli, jednak i veškeré obyvatelstvo státní s příslušným územím“.<sup>36</sup> Linearita a symetrie představují hlediska utváření veřejných institucí, územního uspořádání, či systému mezinárodních vztahů, obecnost ve spojení s rovností pak tvoří základ právního postavení individua. Kategorii univerzálnosti s vtipem vystihuje Alvin Toffler jako univerzálnost „zastupitelské soupravy“: „Části této soupravy se v rozličných zemích kombinovaly a manipulovalo se jimi rozličným způsobem. Někde měl volební právo každý, jemuž bylo jednadvacet let, jinde jej měli jenom muži bílé rasy. V jedné zemi byl celý proces toliko fasádou na ovládnutí země diktátorem, v další zemi zase volení představitelů ve skutečnosti disponovali značnou pravomocí. Tu byly dvě strany, tam množství stran, jinde zase toliko jedna. Historický obrazec je však jasný. Jakkoli se jednotlivé části modifikovaly anebo jakkoli se měnilo jejich uspořádání, při sestavování formální politické mašinerie všech průmyslových zemí se používala ta samá základní souprava ... Tisíce těchto zastupitelských mechanismů skřípe a kroutí se ... po celém světě ... Hlasování představovalo hromadný rituál upevňování důvěry.“<sup>37</sup> Konečně zmiňme kategorii racionality, a to v podobě teze zformulované Jadwigou Staniszkis: „Pohyb idejí,

<sup>35</sup> Tamtéž, s. 549-550.

<sup>36</sup> F. Weyr, Československé právo ústavní, viz pozn. 14, s. 3.

<sup>37</sup> A. Toffler, The Third Wave, viz pozn. č. 17, s. 84-85, 87.



který zahájil v Evropě vytváření metafyziky státu, byl spojen s novým objevením řecké filozofie a počínaje 14. stoletím také hledáním nového pramene jistot v souvislosti s postupnou relativizací hodnot. Základy koncepce moderního státu položil nominalismus. Nejkomplexnější sociologický výraz dal této koncepci (a zároveň metafyzice státu) Max Weber. Weber pojímal stát jako útvar realizující proces racionalizace, protože byl schopen překonávat antinomie a napětí mezi formální racionalitou (právem, procedurami) a racionalitou substanciální, ztělesněnou v ideji spravedlnosti a rozvoje. Suverénně vytvářený – a stále zdokonalovaný – systém práva a procedur orientoval jedince jaksi mimovolně k uskutečňování hodnot.“<sup>38</sup>

### 3. Eroze moderního státu

#### 3.1 Legitimita a Böckenfördeho diktum

Na přelomu 19. a 20. století se všechna nejvlivnější filosofická směřování vymezují vůči transcendenci: Karlem Marxem počínaje,<sup>39</sup> Ludwigem Wittgensteinem a dalšími velkými postavami logického pozitivismu konče.<sup>40</sup> Jak poznamenává Clemens Jabloner, pro Otto Neuratha sice Kelsen byl „přemožitelem teologických pozůstatků ve státovědě, avšak přece jen „nikoli úplně bez jakékoli metafyziky“.“<sup>41</sup> Svět ovládl koncept racionalismu, ambice myšlenkově apriorně uchopit vět v jeho úplnosti. Konečně, právním výrazem této ambice se staly velké kodifikace spjaté s ideologií pojmové jurisprudence, s představou soudce – automatu.

Kopernikovsky nové paradigma chápání člověka dostává ale trhliny. Francouzská revoluce, dějiny konce 18. a celého 19. století sice přinesly dramatický zvrat: nový koncept legitimacy, legitimitu odvíjející se od suverenity lidu, a přinesly i představu o „neomezené moci suveréna“; avšak **přinesla-li moderna ambici vytvořit soustavu mocenských institucí naplňující ve vztahu k hodnotovým základům společenství maximu úplnosti, uvedený koncept v určitých historických situacích selhal.**<sup>42</sup> Zjevil se metafyzický korelát v demokratických ústavách 19., 20. i 21. století, jenž byl a je reakcí na historickou zkušenost; ve Francii na změny forem vlády v důsledku řady dramatických

<sup>38</sup> J. Staniszkis, O władzy i bezsilności. Cit. dle českého překladu: O moci a bezmoci. Brno 2009, s. 121-122.

<sup>39</sup> K analýze pojmů práva a spravedlnosti ve filosofii Karla Marxe viz J. Rawls, Lectures on the History of Political Philosophy. Cit. dle německého překladu: Geschichte der politischen Philosophie. Frankfurt a.M. 2008, s. 483-507.

<sup>40</sup> Viz kupř. A. Ayer, Demonstration of the Impossibility of Metaphysics. Mind 43, 1934, N. 171, s. 335-345. Cit. dle slovenského překladu: Dôkaz nemožnosti metafyziky. In: Logický pozitivizmus. Ed. F. Mihina, T. Sedová, M. Zouhar, Bratislava 2006, s. 487-496.

<sup>41</sup> C. Jabloner, Beiträge zu einer Sozialgeschichte der Denkformen: Kelsen und die Einheitswissenschaft. In: Logischer Empirismus und Reine Rechtslehre. Beziehungen zwischen dem Wiener Kreis und der Hans Kelsen-Schule. Hrsg. C. Jabloner, F. Stadler, Wien-New York 2001, s. 19. Jabloner cituje ze studie O. Neurath, Empirische Soziologie. Der wissenschaftliche Gehalt der Geschichte und Nationalökonomie. 1931. Neudruck in: O. Neurath, Gesammelte philosophische und methodologische Schriften. Bd. I, Hrsg. R. Haller, H. Rutte, Wien 1981, s. 501.

<sup>42</sup> „I demokratická vláda však podléhá přesvědčení, že má právo na absolutní suverenitu (tj. moc), což může vést k centralizaci moci, často za pomoci neústavních prostředků a obvykle se špatnými výsledky.“ (F. Zakaria, The Future of Liberty. 2003, cit. dle českého překladu: Budoucnost svobody. Praha 2004, s. 125.)

společenských změn, ve Spolkové republice Německo na zvěrstva nacismu a na „legalistickou“ cestu nacistické revoluce v roce 1933, v Řecku a v Portugalsku na útlak autoritativního, resp. totalitního režimu, v České republice na zločiny komunismu a obdobně na „legalistickou“ cestu komunistické revoluce roku 1948. Zejména pak v průběhu 20. století hrůzostrašná zkušenost předestřela dostatek argumentů pro opodstatněnost, nazvěme jej, přirozenoprávního korelátu moci, můžeme jej nazvat jinak, metafyzickým korelátem, anebo jinak terminologií Spolkového ústavního soudu Spolkové republiky Německa, pojmem „das überpositive Recht“.<sup>43</sup>

Ve světě modernity se objevují i další trhliny: Dle čl. 4 Deklarace práv člověka a občana z 26.8.1798, „Svoboda spočívá v tom, že každý může činit vše, co neškodí druhému. Proto výkon přirozených práv každého člověka nemá jiných mezí než ty, které zajišťují ostatním členům společnosti užívání týchž práv. Tyto meze mohou být ustanoveny pouze zákonem.“ Tímto slavným ustanovením dokumentuje Ernst-Wolfgang Böckenförde **fundamentální změnu obrazu člověka v evropské kultuře, v novém konceptu obrazu člověka schází socializace, moment pozitivní orientace na podporující jednání vztahující se na jiné lidi, a to v podobě strukturu a organizaci utvářejícího právního principu.** Böckenförde odkazuje na tomto místě na Marxovu kritiku čl. 4 Deklarace: „Hranice, v níž se může pohybovat každý vůči jinému, aniž by způsobil škodu, je určena zákonem, stejně, jak je určena hranice dvou polí kůly v plotě. Jde o svobodu lidí jako izolovaných, na sebe sama redukovaných monád ... lidské právo na svobodu je založeno nikoli na spojení člověka s člověkem, nýbrž mnohem více na odčlenění (separaci) člověka od člověka. Je to právo tohoto odčlenění.“ Böckenförde se touto poznámkou vrací ke svému slavnému diktu:<sup>44</sup> „Svobodný, sekularizovaný stát žije z předpokladů, které sám nemůže garantovat.“<sup>45</sup> Klade si v něm otázku, z čeho stát vyvívá, „kde bere potřebnou nosnou, stmelující sílu a vnitřní regulátory svobody, když už svou podstatu nečerpá a nemůže čerpat z vazby náboženské?“ A pokračuje: „Nejnaternější vazbu přece náboženství pro politický řád a život státu představovalo až do devatenáctého století, a to ve světě vykládaném zprvu sakrálně a posléze nábožensky. Lze mravnost zdůvodnit a zachovat v rámci tohoto světa, sekulárně, lze stát stavět na ‚přirozené morálce‘? A pokud ne, může – nezávisle na tom všem – takový stát pouze plnit eudaimonistická životní očekávání svých občanů?“ Principiální je pak pro něj z předchozích úvah plynoucí otázka: „Nakolik mohou státně sjednocené národy žít jen z toho, že budou jednotlivci poskytovat svobody bez jednotícího pouta, které této svobodě

<sup>43</sup> BVerfGE 23, 98: „Právo a spravedlnost nejsou zákonodárci k dispozici. Představa, že „ústavodárce může vše uspořádat podle své vůle, by znamenala návrat k duchovnímu stanovisku bezhodnotového právního pozitivismu, které je v právní vědě a praxi již dlouho překonáno. Právě doba nacionálního socialismu v Německu učí, že i zákonodárce může stanovit neprávo“ (BVerfGE 3, 225 (232)).“

<sup>44</sup> Viz E.-W. Böckenförde, Wissenschaft, Politik, Verfassungsrecht. Frankfurt a.M. 2011, s. 27. Viz K. Marx, Die Frühschriften. Stuttgart 1953, s. 192 an. Ke vztahu Böckenfördeho teze a Radbruchovy formule viz P. Bahners, Der Unsinn der Zivilreligion. Frankfurter allgemeine Zeitung, 9.5.2008, Nr. 115, s. 37.

<sup>45</sup> E.-W. Böckenförde, Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation. In: tentýž, Recht, Staat, Freiheit. Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte. 2. Aufl., Frankfurt a. M. 2006, s. 112. Cit. dle českého překladu: E.-W. Böckenförde, Vznik státu jako proces sekularizace. In: Vznik státu jako proces sekularizace. Diskuse nad studií Ernsta-Wolfganga Böckenfördeho. Ed. J. Hanuš, Brno 2006, s. 21.

předchází? Proces sekularizace byl zároveň velkým procesem emancipačním, v němž se světský řád oprostil od zděděných náboženských autorit a vazeb. Završila ho deklarace lidských a občanských práv. Tato jedince odkázala na sebe sama a na vlastní svobodu. Tímto ovšem, z principiálního hlediska, musel vyvstat problém nové integrace: Neměl-li se stát rozložit zevnitř, a následně proto zcela podvolit tzv. ‚vnějšímu řízení‘ (*Außenlenkung*), museli emancipovaní jedinci nalézt novou pospolitost a homogenitu. Tento problém zůstával zprvu skryt, protože v devatenáctém století vystoupila na místo staré nová jednotící síla: národní myšlenka. Jednota národa nahradila jednotu náboženskou a dala základ nové, byť více vnějškově-politicky zaměřené homogenitě, v jejímž rámci občané žili ještě převážně z tradice křesťanské morálky. Tato národní homogenita se chtěla projevit a projevila se v národním státu. Národní myšlenka dnes, nejen v řadě evropských států, už tuto svou formující sílu ztratila. ... Otázka po tmelících silách tak vyvstává znovu a ve své skutečné podstatě: Svobodný, sekularizovaný stát žije z předpokladů, které sám nemůže garantovat. To představuje nejodvážnější krok, který – v zájmu svobody – udělal. Jako svobodný stát může na jedné straně existovat, jen pokud se svoboda, již zaručuje svým občanům, reguluje zevnitř, z morální podstaty jednotlivce a z homogenity společnosti. Na straně druhé stát tyto vnitřní regulační síly ovšem nemůže garantovat sám ze sebe, to jest prostředky právního nátlaku a autoritativního příkazu, aniž by se vzdal své svobodné povahy a upadl – v sekularizované podobě – zpět k onomu totalitnímu nároku, z něhož se v konfesních občanských válkách vymanil.“<sup>46</sup>

### 3.2 Hledání zdůvodnění lidských práv

Předpokládejme, že společnost integrující sílu transcendence a ideje národního státu v současnosti nahradila **idea svobody, aneb idea lidských práv**. **Po staletí trvající hledání jejich zdůvodnění nevedlo ale k obecně uspokojivým výsledkům.** Alasdair MacIntyre připomíná tuto skutečnost s neomalenou drsností: „pravda je zřejmá: žádná (přirozená a lidská – pozn. P.H.) práva neexistují a víra v ně je totéž jako víra v čarodějnice či jednorožce ... žádný pokus o dobré zdůvodnění *existence* těchto práv neuspěl. Filosofičtí zastánci přirozených práv v 18. století na některých místech prohlašují, že tvrzení o tom, že lidé tato práva mají, jsou samozřejmými pravdami. My však víme, že žádné samozřejmé pravdy neexistují. Morální filosofové ve 20. století se někdy dovolávají své a naší intuice; ale jedna z věcí, kterou bychom měli z historie morální filosofie znát, je, že použije-li morální filosof slova ‚intuice‘, je to vždy signálem toho, že s argumentací je něco zásadního v nepořádku. Deklarace lidských práv Spojených národů z roku 1948 se velmi striktně drží zásady nijak nezdůvodňovat *jakákoli* tvrzení, což se pak stalo ve Spojených národech běžnou praxí. A nejnovější obhájce těchto práv Ronald Dworkin připouští, že jejich existenci nelze prokázat, k čemuž však dodává, že ze skutečnosti, že nějaké tvrzení nelze prokázat,

---

<sup>46</sup> Tamtéž, s. 20-21.

nevyplývá, že není pravdivé.<sup>47</sup> To je sice pravda, ale lze to stejně dobře použít na obranu tvrzení o existenci jednorožců či čarodějnic. Přirozená, či lidská práva jsou tedy fikcí.“<sup>48</sup>

Úvaha MacIntyreova vybízí Roberta Alexyho k reakci, k hledání možného zdůvodnění lidských práv. Na tomto místě konstatujeme pouze Alexyho závěr, dle něhož přijatelná alternativa zdůvodnění lidských práv se nutně opírá o metafyzický základ, o konstruktivní metafyziku. Dle něj tudíž „lidská práva nejsou možná bez racionální a univerzální metafyziky“.<sup>49</sup>

Jsme tedy konfrontováni s **absencí integrujícího, homogenizačního momentu, jenž utváří společnost, racionalismu se nedostává ani žádné obecně sdílené přesvědčivé koncepce zdůvodnění lidských práv a svobod.**

### 3.3 Outsourcing státu

Považují-li Max Weber, či Carl-Joachim Friedrich **byrokracii, profesionální státní aparát, za jádro moderního státu, rovněž v této oblasti dochází k zásadním změnám.** Jejich jevová podoba je přitom směsicí reakcí na směsici příčin.

Je reakcí na straně jedné na **obrovský nárůst státu ve 20. století:** ten byl, velmi zkratkovitě vyjádřeno, spojen jednak s **institucionální reakcí na velké krize** (kupř. New Deal v USA, čili program Franklina Delano Roosevelta na překonání Velké hospodářské krize v letech 1929 až 1933), jednak s **institucionální reakcí na gigantické válečné konflikty** (nárůst daňové zátěže, státních intervencí v období první a druhé světové války, v období studené války), jednak s **institucionální reakcí směřující k zajištění vnitřního míru ve společnosti, zejména míru sociálního** (což vedlo k vytvoření sociálního státu, systému státem zajišťovaného, resp. garantovaného systému důchodového pojištění, sociální pomoci, jakož i zdravotní péče), a to jako společenská odpověď na sociální kataklyzmata 20. století a na kulturní vliv lidských a občanských práv, v této souvislosti práva na lidsky důstojný život, a konečně s **institucionální reakcí na intenzitu a relevantnost společenských a technologických změn** (jež se projevil ve státní politice podpory rozvoje vědy, výzkumu, vzdělanosti apod.). Tento vývoj přivedl stát do rozměrů, v nichž nejenže ztrácí akceschopnost, nýbrž se stává pro společnost kolosem, jenž ona již není s to unést (což ve svých důsledcích vede k fatálním deficitům veřejných financí).

**Jevová podoba zásadních změn v systému státního aparátu (v soustavě státní byrokracie) je dána i erozí „skrytého kódu“ moderního státu. Nejde tady o velikost, o dinosauří rozměr státu, nýbrž o „výprodej“ jeho funkcí. Pod praporem požadavků zmenšování, zeštíhlování státu dochází k „privatizaci“ jeho funkcí, smyslu a účelu jeho působení.**

<sup>47</sup> R. Dworkin, *Taking Right Seriously*. London 1976. Cit. dle českého překladu: *Když se práva berou vážně*. Praha 2001, s. 216.

<sup>48</sup> A. MacIntyre, *After Virtue: A Study in Moral Theory*. 1981. Cit. dle českého překladu: *Ztráta ctnosti. K morální krizi současnosti*. Praha 2004, s. 89-90.

<sup>49</sup> R. Alexy, *Menschenrechte ohne Metaphysik?* *Deutsche Zeitschrift für Philosophie*, 52 (2004) 1, s. 24: „Konstruktivní metafyzika má zároveň racionální a univerzální povahu.“

Jsme svědky **outsourcingu státu**. Tento proces lze ilustrovat příklady i trendy. Ústavní soud v řadě nálezů v souvislosti s uplatňováním **náhrady nákladů za právní zastupování státu** vyslovil kritickou tezi: „Za situace, kdy stát je k hájení svých právních zájmů vybaven příslušnými organizačními složkami, finančně i personálně zajištěnými ze státního rozpočtu, není důvod, aby výkon svých práv a povinností v této oblasti přenášel na soukromý subjekt, kterým byl v přezkoumávaném případě advokát. Pokud tak stát přesto učiní, pak není důvod pro uznání takto mu vzniklých nákladů jako účelně vynaložených.“ (Nález II. ÚS 2804/10, viz rovněž nálezy sp. zn. I. ÚS 2929/07, IV. ÚS 2513/09, IV. ÚS 1145/11 a další.) Nejde však pouze o českou specialitu. Před třemi lety rozvířil hladinu německého veřejného mínění návrh tehdejšího spolkového ministra hospodářství Karla Teodora zu Guttenberg (jenž pak s odstupem krátkého času byl nucen odstoupit ze své funkce – tentokrát z funkce ministra obrany – z důvodu plagiátorství při vypracování své doktorské disertace), jeho obsahem byl tzv. „Gesetz-Outsourcing“ aneb outsourcing legislativních prací ministerstva soukromým advokátním kancelářím.<sup>50</sup>

Pohled na webovou stránku Ministerstva obrany snad ani nepřekvapí, když v jeho struktuře objevíme „Odbor outsourcingu“.<sup>51</sup> Konečně, odborná literatura dnes již výslovně mluví o „outsourcingu vojenských misí“.<sup>52</sup>

„**Válečný**“ **outsourcing** v roce 2008 stál ve Slovenské republice místo tehdejšího ministra obrany Kašického – ten přišel s iniciativou na tendry na úklid kasáren, na odklizení kasáren od sněhu a na sečení trávy v kasárnách za cenu téměř čtyř miliard korun.<sup>53</sup> Škoda, že problém slovenské armády nešlo propojit s řešením jiného problému armády české: „Polovina z dvaadvacetitisícového sboru, který má chránit stát před napadením, totiž trpí nadváhou. Co je však horší: každý sedmý voják či vojákyně nutně potřebuje léčbu kvůli silné obezitě. ‚Tato choroba se vyskytuje u tří a půl tisíce profesionálů,‘ říká docent Pavol Hlúbik z Fakulty vojenského zdravotnictví Univerzity obrany v Hradci Králové, jehož tým s alarmujícím zjištěním přišel. Docentovi lidé připravili i plán, jak obezitu z armády vymýt. Posádkoví lékaři mají nemocným vojákům během půl roku ordinovat dietu a k novému jídelníčku navíc i léky na hubnutí. Měsíční dávka léku pro jednoho pacienta vyjde na 700 korun. Na nákup ministerstvo použije peníze z resortního zdravotního fondu, kam vloni dorazily potřebné finance.“<sup>54</sup>

Jiným příkladem outsourcingu státu je **privatizace důchodového systému**, a to navzdory varování Mezinárodního měnového fondu a Světové banky – na rozdíl od zřízení tzv. druhého pilíře důchodového systému (svěřeného soukromým společností) doporučují tyto instituce České republice současný systém rozdělit

<sup>50</sup> F. Gathmann, Kritiker rügen Guttenbergs Gesetz-Outsourcing. Spiegel, 12. August 2009, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/grosskanzlei-hilft-wirtschaftsministerium-kritiker-ruegen-guttenbergs-gesetz-outsourcing-a-641728.html>.

<sup>51</sup> <http://www.army.cz/scripts/detail.php?id=3658>

<sup>52</sup> O. Urbánek, Perspektivy outsourcingu vojenských misí České republiky. Obrana a strategie, č. 1, 2012, s. 15-26.

<sup>53</sup> Kašického pochovali lopaty. SME, 26. 1. 2008, <http://www.sme.sk/c/3697611/kasickeho-pochovali-lopaty.html>.

<sup>54</sup> Každý sedmý voják trpí obezitou. Lidové noviny, 31.8.2011, [http://www.lidovky.cz/kazdy-sedmy-vojak-trpi-obezitou-vyfasuji-leky-na-hubnuti-pm1-/ln\\_domov.asp?c=A110831\\_114242\\_ln\\_domov\\_pta](http://www.lidovky.cz/kazdy-sedmy-vojak-trpi-obezitou-vyfasuji-leky-na-hubnuti-pm1-/ln_domov.asp?c=A110831_114242_ln_domov_pta).

na dva pilíře, přičemž by oba měly zůstat pod veřejnou správou. Do hlavního pilíře by zaměstnanec měl odvádět pojistné například ve výši 20 procent hrubé mzdy, takto vytvořené prostředky by se neukládaly, nýbrž přerozdělily stávajícím důchodcům, zaměstnanec by ale získal nárok na to, že mu odpovídající částku stát vyplátí na penzích. Dále by měl vzniknout sociální pilíř, který by zajistil minimální důchod těm, kdo si nedokázali dost naspořit. Mezinárodní měnový fond a Světová banka odmítají soukromé fondy, jelikož jejich provozní náklady jsou pětikrát až desetkrát dražší, protože si konkurují a mají náklady na prodejní síť a marketing, a dále mají vyšší mzdy, než platí státní sektor. Dalším problémem privatizace penzijního systému je dle Mezinárodního měnového fondu a Světové banky příliš velká zátěž na státní rozpočet, a to v důsledku snížení pojistného, které se odvádí z hrubé mzdy, jenž zvýší deficit státního rozpočtu o desítky miliard korun.<sup>55</sup>

Pilířem Weberovské koncepce státního aparátu (byrokracie) je **princip loajality, věrnosti úřednictva (jakož i armády a bezpečnostních složek) konstitutivním politickým hodnotám země (státu)**. Tento princip je výslovně upraven v čl. 33 odst. 4 Základního zákona Spolkové republiky Německo, k jeho interpretaci Spolkový ústavní soud zformuloval zásadní teze: „Povinnost politické věrnosti vyžaduje víc, než pouze formální, korektní, obvykle nezainteresovaný chladný, vnitřně distancovaný postoj vůči státu a ústavě; od úředníků vyžaduje zvláště, aby se jednoznačně distancovali od skupin a hnutí, jež tento stát, jeho ústavní orgány a platný ústavní řád napadají, potírají a difamují. Od úředníka se očekává, že tento stát a jeho ústavu zná a uznává jako vysoce pozitivní hodnotu, za níž stojí zato se zasazovat.“ (BVerfGE, 39, 334) Právě tyto teze sledoval ve své argumentaci rovněž Ústavní soud ČSFR při rozhodování o ústavnosti zákona č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské federativní Republiky, České republiky a Slovenské republiky: „Nutno zdůraznit, že ve stabilizovaných demokratických systémech je součástí požadavků vyžadovaných u osob, ucházejících se o zaměstnání ve službách státu, ve veřejných službách a na pracovištích, která jsou z hlediska bezpečnosti a stability státu považována za riziková, i splnění určitých, občanských předpokladů, z nichž lze usoudit na názorový souhlas se zájmy státu, jakož i na loajalitu k němu a k demokratickým principům, na nichž je stát budován“ (Pl. ÚS 1/92)

Na uvedený nálezn federálního ústavního soudu pak navázal Ústavní soud České republiky v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/01, v němž jednak pojem loajality k státu podrobněji vyložil a jednak se vyslovil k ústavnosti formy její zákonné úpravy pro budoucnost: „Ústavní soud vychází z toho, že pojem ‚loajality‘ je třeba vykládat – stejně jako jiné uzlové pojmy, např. nestrannosti a nezávislosti soudů – dvěma komplementárními způsoby. Pojem loajality pokrývá jednak stav loajality každého jednotlivce působícího ve veřejných službách, jednak stav loajality veřejných služeb jako celku. Relevantní přitom není pouze to, zda jsou veřejné služby

<sup>55</sup> Czech Republic: Staff Report for the 2011 Article IV Consultation. IMF Country Report No. 11/83, Washington 2011; IMF Working Paper. European Department and Fiscal Affairs Department. Tax and Pension Reform in the Czech Republic – Implications for Growth and Debt Sustainability. Prepared by D. Betman, A. Tuladhar, Washington 2008; Pension Reform. Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes. Ed. R. Holzmann, E. Palmer, The World Bank, Washington 2006.

skutečně loajální, ale i, zda se jako loajální jeví veřejnosti. K tomu je třeba, aby nevznikaly o jejich loajalitě pochybnosti. Takové pochybnosti podřívají důvěru veřejnosti ve veřejné služby a potažmo v demokratický stát, který tyto služby ztělesňuje. Nedůvěryhodné veřejné služby a státní správa ve svých důsledcích ohrožují demokracii a demokratický stát je oprávněn se proti takovému ohrožení bránit tím, že zajistí, aby se veřejné služby veřejnosti jako nedůvěryhodné nemohly jevit, tím, že eliminuje důvody k pochybnostem. Postoje jednotlivce k demokratickému zřízení určují především jeho reálné činy.“

Dodejme, a to v opačném pořadí slovosledu přísloví, jak se obvykle užívá, že lícem tohoto rubu jsou záruky služební (pracovní) jistoty, stability, ochrany služebního postavení, služebního růstu a hmotného zabezpečení úředníků veřejné správy.

Ilustrací **negace modernity**, ilustrací, jež je zároveň příkladem **legislativní rarity patřící do kabinetu právních kuriozit**, je zákon č. 218/2002 Sb. ze dne 26. dubna 2002, o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), jehož účelem mělo být naplnění Ústavou zakotvených a Ústavním soudem konkretizovaných principů fungování státního aparátu. Tento zákon, jenž měl v úplnosti nabýt účinnosti dnem 1. ledna 2004, tuto po opakovaných novelizacích nenabyl ani do dnešního dne, a lze pochybovat, zda novelou služebního zákona (zákon č. 445/2001 Sb.) stanovená účinnost dnem 1. ledna 2015 je termínem posledním. Jinými slovy řečeno, v tomto roce, v roce 2012 jsme slavili desetiletí současné platnosti a neúčinnosti služebního zákona – desetiletí manifestace opouštění principů utváření podoby moderního státního aparátu.

### 3.4 Dekonstrukce právního řádu

Nadto „vzhledem k novým globálním výzvám se zdá, že potence státní formy k řešení problému selhává ... chřadnutí státní pořádací moci se nemanifestuje pouze prázdnými veřejnými kasami, úpadkem a demontáží státních ochranných systémů a ztrátou důvěry ze strany občanů, nýbrž i v erozi právního systému, jenž se proměnil v mixtum compositum vnitřně rozporných norem a předpisů a v libovolně užívaný nástroj panství a správy. ... Současné ústavy a právní řády neobsahují nadále žádné vize určující směr.“<sup>56</sup> Ano, hypertrofie psaného práva a jeho neustálá změna vede pak ke ztrátě přirozené způsobilosti společenského prostředí používáním práva, zvyky a obyčeji vstřebat jeho smysl a interpretovat jej praktickým užitím. Důsledek těchto jevů by bylo lze označit jako dekonstrukce práva. Domnívám se, že **pojem dekonstrukce zahrnuje dva komponenty: obsahový a strukturální**. První je dán **fragmentací**,<sup>57</sup> **ztrátou schopnosti formulovat a interpretovat účely práva**. Druhý lze pak spatřovat **v opuštění, resp. v relativizaci tradičních pořádacích principů práva**.

<sup>56</sup> K. Roth, Genealogie des Staates, viz pozn. č. 6, s. 16, 18.

<sup>57</sup> Václav Bělohradský v rozhovoru pro Českou televizi dne 27.9.2010 v této souvislosti říká: „Žijeme v tyranii fragmentů, musíme se vzdát popisu systému jako celku.“ (viz J. Guth, Bělohradský v ČT: Liberalismus je levicový, samozřejmě. Deník Referendum, 28.9.2010, “<http://www.denikreferendum.cz/clanek/6270-belohradsky-v-ct-liberalismus-je-levicovy-samozrejme>)

Dekonstrukce práva, jejíž součástí je dynamika normotvorby, mající za následek nárůst objemu práva i početnosti jeho změn,<sup>58</sup> se projevuje v řadě fenoménů: Kupř. prominutí daně v případech „důvodů nesrovnalostí vyplývajících z uplatňování daňových zákonů“ (§ 259 a § 260 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu) není ničím jiným, než uznáním dekonstrukce práva ze strany zákonodárce, uznáním skutečnosti, že důsledkem aplikace daňových zákonů v konkrétních věcech mohou být zákonodárcem nezamýšlené efekty. Předchozí desetiletí přináší změnu hledisek utváření systému práva – zjevuje se právo ochrany spotřebitele, medicínské právo, atd., zjevují se komplexní úpravy oborů, jež obsahují prvky veřejného i soukromého práva. Důsledkem této skutečnosti je objevení se **nejistoty při řešení rozporu mezi právními normami použitím interpretačního pravidla lex specialis derogat legi generali**, nejistoty při určení toho, který v rozporu se ocitající zákon je specialis a který generalis.<sup>59</sup> Pokud právní řád nenabízí prima facie hledisek pro určení legi speciali a legi generali, nelze než opět konstatovat důvod neurčitosti normativních premis aplikace práva.

V praxi se vytrácí profesní ztotožnění s fundamentálními pořádacími principy práva, vytrácí se schopnost tyto vnímat jako základní paradigmaty. V České republice jsme svědky kauz, v níž se navrhovatelé cestou žaloby dle zákona č. 82/1998 Sb. a v něm obsaženého nároku na náhradu škody za protiprávní rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup snaží dosáhnout posouzení právnosti jiného soudního (správního) řízení. Rozhodování dle § 13 a § 31a zákona č. 82/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů, není ale činěno v nalézacím řízení a obecné soudy místo toho, aby se držely koncepce zákona 82/1998 Sb., argumentují i k tvrzením stěžovatelů ve vztahu ke kmenovému řízení. Zopakujme, že řízení dle uvedeného zákona není řízení nalézacím (v takovém případě by šlo o meritorní přezkum právnosti, tj. další procesní prostředek na ochranu práva, a to koncipovaný poněkud Cimrmanovsky), nýbrž navrhovatele v něm zatěžuje povinnost předložit titul (jenž je výsledkem zákonem upravené procedury a obsahuje zjištění protiprávnosti rozhodnutí nebo úředního postupu), dále prokázat existenci škody a příčinné souvislosti. Přístup vybočující z tohoto rámce dokumentuje dekonstrukci dnešní doby a vede ve svých důsledcích k případům, v nichž **soud prvního stupně podrobuje přezkumu postup nejvyšších soudních instancí**. To, že nejde o science fiction, ilustruje rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 1 č.j. 21 C 16/2011-27, v němž označený soud posoudil přiměřenost, kromě jiného i délky řízení v konkrétní věci před Ústavním soudem a dospěl k závěru, dle něhož tato „byla skutečně nepřiměřená“. Jak praví Bible (Mat. 19, 29-30): „Mnozí

<sup>58</sup> Ke kvantitativní analýze tohoto jevu viz F. Cvrček, Základní kvantitativní parametry českého právního řádu. Právník, č. 4, 2006, s. 434-450.

<sup>59</sup> Na okraj tohoto fenoménu konstatoval Ústavní soud v nálezu sp. zn. III. ÚS 648/04: „K zásadě priority speciální před obecnou zákonnou úpravou se Ústavní soud vyslovil v řadě svých nálezů (viz kupř. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 41/02, III. ÚS 132/04, II. ÚS 133/04), když v této souvislosti reflektoval i relevantní stanoviska doktrinární: ‚Vzniká-li konflikt mezi obecným a zvláštním pravidlem, lze se domnívat, že zákonodárce se prostřednictvím zvláštního zákona chtěl od obecného pravidla odchýlit.‘<sup>59</sup> V případě konfliktu dvou úprav jednoduchého práva stejného stupně právní síly, jež nota bene nejsou ve vztahu inkluze, nýbrž překrývání, je určení toho, která je úpravou obecnou a která speciální dáno předmětem řízení (jenž je vymezen procesním návrhem). Obecnou je tedy právní úprava, jež z pohledu práva jednoduchého prima facie návrhem vymezený předmět řízení reguluje.“



pak první budou poslední, a poslední první.“ Snad ještě krátkou doušku: Pro budoucnost bych kolegům u Obvodního soudu pro Prahu 1 doporučoval, aby nebyli tak skromní a aby se neomezovali pouze na posuzování rychlosti řízení před Ústavním soudem, nýbrž aby se zaměřili rovněž na hmotněprávní přezkum jeho rozhodnutí.

### 3.5 Bermudský trojúhelník

V evropském právním prostoru se v posledních letech objevily dva intenzivně diskutované pojmy: prvním je pluralita právních řádů, tím druhým je judiciální „Bermudský trojúhelník“. Armin von Bogdandy klade otázku, zdali se Kelsenova představa pyramidálního uspořádání právního řádu<sup>60</sup> již v Evropě přežila.<sup>61</sup> Nadto řada autorů poukazuje na skutečné a potenciální **tenze mezi třemi soudy, resp. skupinami soudů, jež v Evropě aspirují rozhodovat s konečnými účinky** (a to buď v plném anebo jenom v částečném rozsahu rozhodované materie), tj. mezi ústavními soudy, Evropským soudem pro lidská práva a Evropským soudním dvorem.<sup>62</sup> Jsou-li uvedená stanoviska reálným zrcadlením skutečnosti, základním teoretickým problémem, jenž je tím nastolen, je zajištění nerozpornosti právního řádu (právních řádů) v situaci, není-li jím hierarchie norem. Připomeňme na tomto místě Weinbergrovu tezi, dle níž postulát bezrozpornosti je silnější než postulát hierarchie právních norem.<sup>63</sup>

Podoba základních práv v evropském prostoru je dána architekturou trojúhelníku: systémem tří pramenů (ústavních listin, Úmluvy o základních právech a svobodách a Evropskou chartou základních práv), a tří institucionálních garancí (vrcholných soudních instancí jednotlivých států, ESLP a ESD). Jednotlivé katalogy základních práv zrcadlí dobové klíčové hodnoty, historické tradice i historické okolnosti jejich přijímání, zrcadlí i vliv tvůrčích osobností, ovlivňujících jejich podobu, a konečně i vzájemných vliv listin základních práv, jež v dějinách

<sup>60</sup> Ke stupňovité výstavbě právního řádu viz A. Merkl, *Prolegomena einer Theorie des rechtlichen Stufenbaues*. In: *Gesellschaft, Staat und Recht. Untersuchungen zur Reinen Rechtslehre*. Hrsg. A. Verdross, Festschrift Hans Kelsen zum 50. Geburtstag gewidmet. Wien 1931, s. 252-294.

<sup>61</sup> A. von Bogdandy, *Pluralism, direct effect, and the ultimate say: On the relationship between international and domestic constitutional law*. *International Journal of Constitutional Law*, vol. 6, n. 3 & 4, 2008, s. 457 a násl.

<sup>62</sup> Viz kupř. S. Oeter, *Rechtssprechungskonkurrenz zwischen nationalen Verfassungsgerichten, Europäischem Gerichtshof und Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte*. In: *Bundesstaat und Europäische Union – zwischen Konflikt und Kooperation*. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Berlin 2007, s. 362.

<sup>63</sup> Tuto tezi vyjádřil O. Weinberger ve svém referátu *Nový institucionalismus jako základ právní a politické teorie*, jenž přednesl dne 9. dubna 1999 na Právnické fakultě UK v Praze. Weinbergerův princip priority postulátu bezrozpornosti před hierarchií normového souboru, jako východisko řešení otázky kolize platností, vede k nutnosti akceptace i dalších pramenů práva než práva psaného, zejména práva soudcovského a obyčejového (a to bez ohledu na způsob sémantického uchopení problému). Je zřejmé, že v souvislosti s možností rozšíření soustavy pramenů práva, bude nutné řešit i otázku jejich legitimacy. Stojí snad za zmínku poukázat i z historie na jeden z příkladů řešení kolize analytické platnosti a platnosti sociologické: „Uherské zákony se často odvolávají na právní obyčej a uznávají jej za závazný ... O poměru obyčejového práva k zákonu Tripartitum uvedlo, že právní obyčej může nové právo tvořit, staré měnit a zákon autenticky vysvětlovat ... Tyto zásady se v uherském právním řádu udržely, a proto uherské právo dovoluje, aby právní obyčej doplňoval zákony ..., autenticky vykládal ..., popřípadě aby právní obyčej zákony rušil.“ (J. Rauscher, *O obyčejovém práve na Slovensku*. In: *Komentář k československému obecnému zákoníku občanskému a občanské právo platné na Slovensku a Podkarpatské Rusi*. Díl první. Red.: F. Rouček, J. Sedláček, Praha 1935, s. 162.)

nabyly paradigmatické podoby (kupř. francouzské Deklarace práv člověka a občana z 26.8.1798, či Deklarace nezávislosti Spojených států amerických z 4.7.1776).

Walter Berka na okraj entropických konotací působení bermudského trojúhelníku dnes ale optimisticky konstatuje: „Debata o evropské ochraně základních práv v obou jejich relacích – ve vazbě mezi Uníí a členskými státy a s ohledem na vztahy mezi Evropským soudem pro lidská práva a Evropským soudním dvorem – se vedla z perspektivy možných konfliktů. V posledních letech se ale zdá, že se její vnímání mění. Ve vědecké diskusi se stále silněji zdůrazňuje produktivní síla těchto stavů napětí, jež by měly být pro ‚multilevel constitutionalism‘ příznačné a jež by mohly vést ke vztahům kooperace mezi aktéry a k různým formám „právně-aplikačního společenství“ (Rechtssprechungverbund) ... A rovněž zúčastněné soudy vyvinuly celkem namáhavě a vědomě strategie a postupy, aby odbouraly možná napětí a rozpory, takže lze téměř mluvit o přemíře harmonie.“<sup>64</sup>

Ve vztahu Evropského soudního dvora (dále jen „ESD“) k Evropskému soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) lze v této souvislosti zmínit případ Carpenter (C-459/99), v němž ESD vyvodil právo na pobyt státního příslušníka třetí země ze základního práva Evropského společenství na respektování a ochranu rodinného života (čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod).

ESD svoji připravenost ke kooperaci ve vztahu k ESLP formuloval v několika případech (kupř. Schwarz, C-76/05), v nichž provedl pouze omezený přezkum a ve výsledku se vzdal kompetence rozhodnutí v poslední instanci.<sup>65</sup>

**ESLP vymezil svoji pozici k ESD** především rozsudkem velkého senátu ve věci **Bosphorus Airways** (30.6.2005, sp. zn. 45 036/98). Konstatoval v něm, že „Úmluva na jednu stranu smluvními stranám nezakazuje přenést suverénní pravomoc na mezinárodní (a i supranacionální) organizace, aby mohly v určitých oblastech aktivit spolupracovat“, přičemž „akt státu učiněný v souladu s takovými právními závazky [plynoucími z členství v mezinárodní organizaci] je ospravedlnitelný, pokud předmětná organizace chrání základní práva, a to s ohledem jak na poskytnuté hmotně-právní záruky, tak na mechanismus kontroly jejich dodržování, a to způsobem, který je možné považovat za přinejmenším rovnocenný s ochranou, kterou poskytuje Úmluva“. Jestliže daná organizace poskytuje takovou rovnocennou ochranu, pak ESLP předpokládá, že se stát neodchýlil od požadavků Úmluvy, pokud neučinil více, než že implementoval právní závazky plynoucí z členství v organizaci. Podobná domněnka však může být vyvrácena, pokud z okolností jednotlivého případu vyplývá, že ochrana práv zaručených Úmluvou byla zjevně nedostatečná. V podobných případech by role Úmluvy jako „ústavního nástroje Evropského veřejného pořádku“ v oblasti lidských práv převážila nad zájmem mezinárodní spolupráce. ESLP ve vztahu

---

<sup>64</sup> W. Berka, *Europäischer Grundrechtsschutz zwischen Konflikt, Kooperation und Koordination*. In: *Rechtsschutz gestern – heute – morgen*. Festgabe zum 80. Geburtstag von Rudolf Machacek und Franz Matscher. Hrsg. A. Bammer, G. Holzinger, M. Vogl, G. Wenda, Wien – Graz 2008, s. 506.

<sup>65</sup> Viz tamtéž, s. 508.

k ESD omezuje tudíž intenzitu svého přezkumu hranicí „zjevné nedostatečnosti“ ochrany základních práv a svobod.

V roce 2006 se tématem jednání sněmu prestižního Spolku německých státovědců stala konkurence mezi národními ústavními soudy, ESD a ESLP. Dle prvního z generálních zpravodajů konference, Stefana Oetera, se obavy plynoucí z judikatury Spolkového ústavního soudu SRN Solange I, Solange II a Maastricht-Urteil nenaplnily, postoj Spolkového ústavního soudu vůči ESD, případně vůči evropskému právu zůstal zdrženlivý.<sup>66</sup> Tato linie byla potvrzena i rozhodnutím ve věci Lisabonské smlouvy (BVerfGE 123, 267, 30.6.2009), v němž došlo k vymezení základních hledisek posuzování vztahů Evropské unie a jejich členských států. Spolkový ústavní soud zdůraznil, že evropská integrace založená na smluvní unii suverénních států nesmí být uskutečňována tak, že by členským státům nezůstal dostatečný prostor k politickému utváření hospodářských, kulturních a sociálních životních vztahů. To platí především pro oblasti, jež formují životní podmínky občanů, především základními právy chráněný soukromý prostor jejich vlastní odpovědnosti a osobní a sociální jistoty, jakož i pro taková politická rozhodnutí, jež jsou spojena zvláštním způsobem s kulturním, historickým a jazykovým předporozuměním a jež se diskurzivně utváří ve stranicko-politicky a parlamentně organizovaném prostoru politické veřejnosti. Je to Spolkový ústavní soud, jenž si osobuje právo přezkumu, zdali právní akty evropských orgánů a institucí s ohledem na evropsko-právní princip subsidiarity se nachází v hranicích výsostných oprávnění vymezených jednotlivými zmocněními. Nadto Spolkový ústavní soud chrání nedotknutelné obsahové jádro ústavní identity Základního zákona dle jeho čl. 23 odst. 1 věty 3. ve spojení s čl. 79 odst. 3. Výkon těchto ústavněprávně narýsovaných kompetencí odpovídá principu evropské vstřícnosti Základního zákona a tudíž ani není v rozporu s principem loajální spolupráce ve smyslu čl. 4 odst. 3 Lisabonské smlouvy.

Na uvedené rozhodnutí Spolkový ústavní soud navázal pak v rozhodnutí ze dne 6. 7. 2010 sp. zn. 2 BvR 2661/06 v **rozhodnutí Honeywell** (BVerfGE 126, 286). Uvedl v něm, že kontrola ultra vires přichází do úvahy toliko tehdy, je-li porušení kompetencí evropskými orgány dostatečně kvalifikované. To předpokládá, že postup unijní moci v rozporu s jejími kompetencemi musí být zřejmý a že napadený akt v oblasti kompetencí vede ke strukturálně významnému posunu k tíži členských zemí.

Pro posouzení vztahů práva České republiky a evropského práva, jakož i vztahů jejich orgánů a institucí, Ústavní soud České republiky stanovil následující principy:

Princip **euro-vstřícnosti** vyslovil Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 66/04 k ústavnosti právního institutu eurozatykače: „Z článku 1 odst. 2 Ústavy, ve spojení s principem spolupráce, stanoveným čl. 10 Smlouvy ES, vyplývá ústavní princip, podle něhož mají být domácí právní předpisy, včetně ústavy, interpretovány

<sup>66</sup> S. Oeter, Rechtssprechungskonkurrenz zwischen nationalen Verfassungsgerichten, Europäischem Gerichtshof und Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte. In: Bundesstaat und Europäische Union – zwischen Konflikt und Kooperation. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Berlin 2007, s. 389-391..

souladně s principy evropské integrace a spolupráce komunitárních orgánů a orgánů členského státu. Pokud tedy existuje několik interpretací Ústavy, jejíž součástí je Listina základních práv a svobod, přičemž jen některé z nich vedou k dosažení závazku, který převzala Česká republika v souvislosti se svým členstvím v EU, je nutno volit výklad, který podporuje realizaci tohoto závazku, a nikoli výklad, který tuto realizaci znemožňuje.“

V nálezech Pl. ÚS 59/2000 a Pl. ÚS 50/04 formuloval Ústavní soud princip **dvojí vázanosti transformovaného evropského práva**, tj. jeho nutného souladu jak s evropským právem, tak i s ústavním pořádkem. Ač tedy referenčním rámcem přezkumu Ústavním soudem zůstávají normy ústavního pořádku, nemůže Ústavní soud zcela přehlížet dopad komunitárního práva na tvorbu, aplikaci a interpretaci vnitrostátního práva, a to v oblasti právní úpravy, jejíž vznik, působení a účel je bezprostředně navázán na komunitární právo.

Za určitou paralelou rozhodnutí Spolkového ústavního soudu SRN „Solange I“, „Solange II“ a „Maastricht-Urteil“ lze pak považovat nálezy Pl. ÚS 50/04, vymezující základní hlediska posuzování vztahu Ústavy České republiky a evropského práva: „Je nepochybné, že přistoupením České republiky k Evropskému společenství, resp. Evropské unii, došlo k zásadní změně uvnitř českého právního řádu, neboť tímto okamžikem Česká republika převzala do svého vnitrostátního práva celou masu evropského práva. Tedy bezpochyby došlo k onomu posunu právního prostředí, tvořeného podústavními právními normami, který nutně musí ovlivňovat nahlížení celého dosavadního právního řádu, včetně ústavních principů a zásad, to vše ovšem za předpokladu, že faktory, jež ovlivňují vnitrostátní právní prostředí, nejsou samy o sobě v rozporu s demokratickou právní státností, resp. výklad těchto faktorů nesmí vést k ohrožení demokratické právní státnosti. Takový posun by byl v rozporu s čl. 9 odst. 2, resp. čl. 9 odst. 3 Ústavy. Současný standard ochrany základních práv uvnitř Společenství nezavdává podle Ústavního soudu žádné příčiny se domnívat, že tento standard ochrany základních práv skrze uplatňování principů z nich plynoucích, má nižší kvalitu než ochrana poskytovaná v České republice, resp. že standard ochrany se výrazně liší od ochrany doposud poskytované ve vnitrostátním prostředí Ústavním soudem.“

Princip **ochrany čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 Ústavy** je obsažen i v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 66/04: „Ústavní princip výkladu domácího práva souladně se závazky České republiky, vyplývajících z jejího členství v Evropské unii, je omezen možným významem ústavního textu. Článek 1 odst. 2 Ústavy tedy není ustanovením způsobilým libovolně měnit význam jakéhokoliv jiného výslovného ústavního ustanovení. Pokud domácí metodologie výkladu ústavního práva neumožňuje vyložit příslušnou normu souladně s evropským právem, je pouze na ústavodárci změnit ústavu. Tuto pravomoc může ovšem ústavodárce vykonávat jen za podmínky zachování podstatných náležitostí demokratického právního státu (čl. 9 odst. 2 Ústavy), jež nejsou v dispozici ústavodárce, protože pravomoc měnit tyto náležitosti nelze přenést ani smlouvou podle čl. 10a Ústavy.“

Uvedený princip akcentoval Ústavní soud i v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/08 a následně i v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/09: „Ústavní soud zůstává vrcholným ochráncem české ústavnosti, a to i proti eventuálním excesům unijních orgánů a evropského práva, což také jasně

odpovídá na zpochybňovanou otázku suverenity České republiky; je-li Ústavní soud vrcholným interpretem ústavních předpisů České republiky, které mají na českém území nejvyšší právní sílu, je zřejmé, že čl. 1 odst. 1 Ústavy nemůže být porušen. Pokud by totiž evropské orgány vykládaly nebo rozvíjely právo EU takovým způsobem, který by ohrožoval základy materiálně chápáné ústavnosti a podstatné náležitosti demokratického právního státu, které jsou v souladu s Ústavou České republiky chápány jako nedotknutelné (čl. 9 odst. 2 Ústavy), potom by takové právní akty nemohly být v České republice závazné. V souladu s tím hodlá český Ústavní soud přezkoumávat jako ultima ratio i to, zda se právní akty evropských orgánů drží v mezích pravomocí, které jim byly poskytnuty. V tomto směru se tedy Ústavní soud v zásadě ztotožnil s některými závěry Spolkového ústavního soudu, vyjádřenými v jeho tzv. Maastrichtském rozhodnutí (srov. výše), podle něhož má princip většiny dle příkazu vzájemného ohledu, vyplývajícího z věrnosti Společenství, svoji mez v ústavních principech a elementárních zájmech členských zemí; výkon svrchované moci svazkem států, jímž je Evropská unie, je přitom založen na zmocnění států, které zůstávají suverénními a které prostřednictvím svých vlád pravidelně jednájí v mezistátní oblasti, a tím řídí integrační proces.“ V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/08 z pohledu procesního zdůraznil tezi, dle níž je myslitelná jeho ingerence zejména u aplikace evropského práva v konkrétních případech, jež mohou napadnout Ústavnímu soudu cestou individuálních ústavních stížností souvisejících s eventuálními (výjimečnými) excesy unijních orgánů a unijního práva do základních práv a svobod. Rámec své kontroly výkonu přenesených kompetencí orgány Evropské unie přitom vymezil třemi oblastmi: nefunkčností jejích institucí, ochranou materiálního ohniska Ústavy, a to nejen ve vztahu k evropskému právu, nýbrž i k jeho konkrétní aplikaci, a konečně působením jako ultima ratio, tj. oprávněním zkoumat, zda některý akt orgánů Evropské unie nevybočil z pravomocí, které Česká republika podle čl. 10a Ústavy na Evropskou unii přenesla, přičemž za ty by bylo možné považovat zejména opuštění hodnotové identity a překročení rozsahu svěřených kompetencí.

Pokud bychom odhlédli od obecných úvah o potřebě koordinace nejvyšších soudních instancí, příp. o nutnosti jejich zdrženlivosti, v pozici reálného mechanismu zajišťujícího bezrozpornost normativního řádu je Ewaldem Wiederinem, druhým generálním zpravodajem konference německých státovědců z roku 2006, spatřována jednak hodnotová shoda a shoda na základních principech evropské kultury a evropského uspořádání a jednak aplikační přednost evropského práva ve vztahu k právu vnitrostátnímu.<sup>67</sup>

Praxe sice vždy uvedený optimismus nepotvrzuje, čehož příkladem je rozhodnutí Spolkového ústavního soudu SRN v **kauze Görgülü** ze dne 14. října 2004 (BVerfGE, 111, 307).

---

<sup>67</sup> Viz kupř. F. Merli, Rechtssprechungskonkurrenz zwischen nationalen Verfassungsgerichten, Europäischem Gerichtshof und Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte. In: Bundesstaat und Europäische Union – zwischen Konflikt und Kooperation. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Berlin 2007, s. 420-422.

Příklady demonstrující důsledky působení „Bermudského trojúhelníku“ není ale nezbytné hledat v zahraničí. Judikatura Ústavního soudu, Nejvyššího správního soudu, jakož i Evropského soudního dvora v kauzách **česko-slovenských důchodů** je toho důkazem.<sup>68</sup> Konfrontován s právním názorem Evropského soudního dvora, Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/12 reagoval takto: „Neodlišit právní poměry plynoucí z rozpadu státu s jednotným systémem sociálního zabezpečení od právních poměrů plynoucích pro oblast sociálního zabezpečení z volného pohybu osob v Evropských společenstvích, resp. Evropské unii, znamená nerespektovat evropské dějiny, znamená srovnávat nesrovnatelné. Pro uvedené nelze na nároky občanů České republiky plynoucí ze sociálního zabezpečení do doby 31. 12. 1992 vztáhnout evropské právo, tj. Nařízení Rady (EHS) 1408/71 ze dne 14. června 1971, o aplikaci soustav sociálního zabezpečení na osoby zaměstnané, samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství, a vycházejí z principu explicitně vysloveného Ústavním soudem v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/09 nelze než v souvislosti s dopady rozsudku E3SD ze dne 22. 6. 2011, č.j. C-399/09, na obdobné případy konstatovat, že v jeho případě došlo k excesu unijního orgánu, k situaci, v níž akt orgánu Evropské unie vybočil z pravomocí, které Česká republika podle čl. 10a Ústavy na Evropskou unii přenesla, k překročení rozsahu svěřených kompetencí, k postupu ultra vires.“ Následně pak se Nejvyšší správní soud v obdobné věci opakovaně obrací na Evropský soudní dvůr s předběžnou otázkou (a to v usnesení ze dne 9. května 2012, č.j. 6 Ads 18/2012-82) tohoto znění: „Brání právo Evropské unie tomu, aby vnitrostátní soud, který je nejvyšším soudem státu v oblasti správního soudnictví, proti jehož rozhodnutí nejsou přípustné opravné prostředky, byl v souladu s vnitrostátním právem vázán právním posouzením podaným Ústavním soudem ČR, pokud se zdá, že uvedená posouzení nejsou v souladu s právem Unie, jak je vyloženo Soudním dvorem Evropské unie?“ Jinými slovy řečeno, Nejvyšší správní soud se ptá, zdali Evropský soudní dvůr akceptuje doktrínu Ústavního soudu ČR zformulovanou v již citovaných pasážích nálezů sp. zn. Pl. ÚS 19/08 a Pl. ÚS 29/09.

Jelikož na tak sugestivně položenou předběžnou otázku<sup>69</sup> Evropský soudní dvůr jenom stěží odpoví v tom smyslu, že v kauze Landtová šlo z jeho strany pouze

<sup>68</sup> Viz zejména rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 22. 6. 2011, č.j. C-399/09, usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. září 2009, č.j. 3 Ads 130/2008-107, a ze dne 9. května 2012, č.j. 6 Ads 18/2012-82, nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 405/02, III. ÚS 252/04, IV. ÚS 158/04, IV. ÚS 301/05, IV. ÚS 298/06, I. ÚS 365/05, II. ÚS 156/06, IV. ÚS 228/06, I. ÚS 366/05, I. ÚS 257/06, I. ÚS 1375/07, III. ÚS 939/10, Pl. ÚS 4/06, Pl. ÚS 5/12.

<sup>69</sup> V jejímž položení je v rubrice „tiskové správy“ (10.5.2012) na webové stránce Nejvyššího správního soudu spatřováno „zachování loajality vůči Ústavnímu soudu“ ([http://www.nssoud.cz/Nejvyssi-spravni-soud-polozil-predbeznou-otazku-Soudnimu-dvoru-Evropske-unie-ve-veci-cesko-slovenskych-duchodu-/art/837?tre\\_id=205](http://www.nssoud.cz/Nejvyssi-spravni-soud-polozil-predbeznou-otazku-Soudnimu-dvoru-Evropske-unie-ve-veci-cesko-slovenskych-duchodu-/art/837?tre_id=205)). Připomeňme, že v rozsudku ve věci Landtová č.j. 3 Ads 130/2008-204, následujícím po rozhodnutí ESD ze dne 22. 6. 2011 č. C-399/09, Nejvyšší správní soud plně akceptoval pravomoc Ústavního soudu rozhodnout v případě sporu o vnitrostátní, či evropskou povahu práva relevantního pro posouzení konkrétní věci s konečnými důsledky: „Předloženými závěry ovšem není a ani nemůže být nijak dotčeno oprávnění Ústavního soudu v rámci případného řízení o ústavní stížnosti znovu posoudit spornou otázku z hlediska podmínek, které sám zformuloval v nálezech Pl. ÚS. 50/04 a Pl. ÚS 19/08, a na požadavku uplatňování svého pravidla nadále trvat. To je zřejmě jeho nesporná a na vnitrostátní úrovni nikým nezpochybňovaná pravomoc vyplývající z jeho role strážce ústavnosti (a suverenity České republiky). Takovýto nález by pak byl nepochybně nejen přímo, ale i precedenčně závazný jak pro nositele pojištění, tak i

o samomluvu, již není potřeba přikládat většího významu, lze očekávat spíše vyslovení teze, dle níž platí opak, tj. teze, dle níž je v případě konfliktu tím posledním orgánem on, čímž se vytváří stav připomínající asymetrii a vnitřní konfusnost středověkého světa.

### 3.7 Trhliny v Jellinekově tripartici

Trhliny se objevují rovněž v tripartici Georga Jellineka: Pravidelným jevem se stává **dvojí státní občanství**,<sup>70</sup> jeho častá změna, v evropském rámci **pobývá státní občanství váhy** i v důsledku „unijního občanství“, mezinárodní trestní soudnictví **uvolňuje vztah mezi jednotlivcem a jeho vlastí**, stručně vyjádřeno „ztráta významu státního občanství a chybějící schopnost ochrany jednotlivých států snižuje ochranný vztah a vztah loajality mezi státem a občanem státu“.<sup>71</sup> Vlivem působení mezinárodního a evropského práva se mění rovněž povaha státního území jako teritoria, v němž „se uplatňuje specifický právní řád“.<sup>72</sup> Udo di Fabio mluví v této souvislosti „o přechodu od územně uzavřeného k územně oslabenému státu“.<sup>73</sup> Dále, „mimo pochybnost ocitá se fundamentální změna státnosti v Evropě, totiž ve směru nadále již nikoli ve významu suverénního

---

pro všechny obecné soudy.“ Uvedené stanovisko potvrdil rovněž v rozsudku ze dne 31. srpna 2011 č. j. 6 Ads 52/2009-88, v němž uvedl, že dle něj není nikterak dotčeno oprávnění Ústavního soudu v rámci případného řízení o ústavní stížnosti znovu posoudit spornou právní otázku, která byla předmětem rozhodování o předběžných otázkách, a na požadavku uplatňování svého pravidla i nadále trvat. To je dle Nejvyššího správního soudu jeho nesporná a na vnitrostátní úrovni nikým nezpochybňovaná pravomoc, vyplývající z jeho role strážce ústavnosti a suverenity České republiky. Takový nálezh by pak byl přímo i precedenčně závazný jak pro českého nositele důchodového pojištění, tak i pro všechny obecné soudy. Předložením opakovaně předběžné otázky v obdobné věci rozhodnutím ze dne 9. května 2012 sp. zn. 6 Ads 18/2012 Nejvyšší soud neuznal pravomoc Ústavního soudu rozhodnout v případě uvedeného sporu s konečnými účinky a přiznal tuto pravomoc ESD. Došlo tím nejen k porušení čl. 89 odst. 2 Ústavy, nýbrž i ke změně jeho právního názoru postupem, jenž Ústavní soud v řadě svých nálezů označil za porušení práva na zákonného soudce dle čl. 38 odst. 1 Ústavy (viz zejména nálezy sp. zn. IV. ÚS 613/06, III. ÚS 117/07, IV. ÚS 1882/07, II. ÚS 2747/08, IV. ÚS 2170/08, III. ÚS 2556/07, I. ÚS 1783/10).

<sup>70</sup> Viz kupř. F. Emmert, Česká republika a dvojí státní občanství. Praha 2011, s. 15-17: „V minulosti bylo v politické praxi i právními teoretiky preferována priorita výkonu absolutní státní svrchovanosti ... Proto i dvojí či vícenásobné občanství bylo chápáno jako nežádoucí jev, který zasahuje do státní svrchovanosti, neboť občan státu ... je současně podrizen i jiným suverénním mezinárodního práva. Dokonce ještě ve druhé polovině 20. století mnohé státy citlivě vnímaly praktické důsledky kolizí souběžného výkonu vícenásobné státní příslušnosti jedné fyzické osoby, zejména v otázce výkonu vojenské služby, zachovávaní věrnosti státu, zastávání veřejných funkcí či výkonu diplomatické ochrany. ... Snaha omezit vznik dvojího či vícenásobného občanství dokonce vedla k podpisu několika mezinárodních dokumentů. Mezi nejvýznamnější patří: - Konvence o určitých otázkách ohledně sporů ze zákonů o státním občanství (1931), - Dohoda o omezení případů vícenásobného státního občanství a o službě v ozbrojených silách v případě vícenásobného státního občanství (1963). ... V posledních desetiletích se mezi právními teoretiky i v mezinárodním právu prosadil nový pohled na dvojí (či vícenásobné) státní občanství ... Otevřel se prostor pro větší uplatnění práv a svobod jednotlivce bez ohledu na státní suverenitu. ... Zřejmě nejvýraznější změnou reflexe, legislativy i reálné politiky v otázce dvojího občanství prošla v posledních dvou dekáдах Evropa. Prosazování práv jednotlivce na úkor státní suverenity dokonce vyústilo v přijetí Evropské úmluvy o státním občanství (1997), jejíž ustanovení řeší střet vícenásobného občanství jako přirozený jev, jemuž se ve své podstatě již nesnaží bránit. Praktické dopady kolizí státního občanství řeší s ohledem na zájmy jednotlivce a nikoli státu.“

<sup>71</sup> J. Kokott, Die Staatslehre und die Veränderung ihres Gegenstandes: Konsequenzen von Europäisierung und Internationalisierung. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Bd. 63, Berlin 2004, s. 12-13.

<sup>72</sup> Tamtéž, s. 14.

<sup>73</sup> U. di Fabio, Das Recht offener Staaten. Tübingen 1998, s. 5.

státu“.<sup>74</sup> Nelze nezmínit i objevení se nového fenoménu po 11. září 2001, po útoku na Světové obchodní centrum v New Yorku a budovu Ministerstva obrany USA ve Washingtonu, a to tzv. asymetrických válek, u nichž jedním ze subjektů již není stát.<sup>75</sup>

Vynikající analýzu postmoderní situace podává E. Bárány: „Strata výraznej mocenskej prevahy štátu uvoľňuje v rovine subjektov moci priestor pre nejasné a neusporiadané mocenské pomery typické pre postmodernú situáciu, ktorú môžeme prehnane charakterizovať ako postmoderný chaos. ... Možno nejde o prechodné obdobie zmien, ale o novú relatívne dlhodobú situáciu, ktorej základnou kvalitatívnou charakteristikou je zrýchľujúci sa prúd zmien.“<sup>76</sup> Příčiny úpadku moderního státu spatřuje Bárány v **difuzi moci, ve ztrátě obecně sdílených hodnot legitimacy, v globalizaci a vlivu nadstátních celků a mezinárodních vztahů, v oslabení informačního postavení státu, jakož i jeho ekonomického vlivu.**<sup>77</sup>

Podobu krize rýsuje i současná filosofie a sociologie: „Krize dnes nejsou nějaké dramatické katastrofy, ale plíživé přibližování současně mnoha oblastí k prahu, jehož překročení znamená dezorganizaci, ztrátu schopnosti rozeznávat vlastní logiku, ztrátu vnitřní strukturální spojitosti. Pokud počet takových dezorganizovaných oblastí překročí kritickou hranici a zároveň nebudou existovat institucionální nárazníky kompenzující napětí a blokující jejich přenos na zbytek systému, může dojít k rozpadu – k tichému a bez fanfár se odehrávajícímu úpadku a fragmentaci.“<sup>78</sup>

Závěr je jednoznačný: „moderní stát, jenž se vyvinul v průběhu mnoha staletí v Evropě a evropskou expanzí rozšířil do celého světa, již nadále neexistuje“,<sup>79</sup> jinými slovy řečeno, „mýtus státu jako enklávy, která nejúplněji vyjadřuje naději na racionalizaci sociálního života, se vyčerpá“.<sup>80</sup>

Josef Isensee na tomto místě klade otázku: „Smrt státu – avšak, co pak?“<sup>81</sup> S literární nadsázkou přitom odkazuje na Friedricha Nietzscheho – ačkoli je vyneseno rozsudek smrti, poprava se odkládá.<sup>82</sup>

V závěru se tak vracíme k původní otázce: Zdá se, že zaniká moderní stát, nezaniká ale stát ve významu obecnějším. Objevuje se nová kategorie, pojem „otevřeného státu“ ve významu emancipace veřejného práva vůči státu samotnému,<sup>83</sup> ve významu emancipace konstitucionalismu od pojmu státu a jeho

<sup>74</sup> J. Kokott, Die Staatslehre und die Veränderung ihres Gegenstandes, viz pozn. č. 71, s. 23.

<sup>75</sup> K pojmu asymetrických válek viz kupř. I. Arreguín-Toft, How the Weak Win Wars. A Theory of Asymmetric Conflict. Cambridge 2005; H. Münkler, Der Wandel des Krieges. Von der Symmetrie zur Asymmetrie. Weilerswist 2006.

<sup>76</sup> E. Bárány, Moc a právo. Bratislava 1997, s. 131, 142.

<sup>77</sup> Tamtéž, s. 127 a násl.

<sup>78</sup> J. Staniszkis, O władzy i bezsilności, viz pozn. 38, s. 191.

<sup>79</sup> W. Reinhard, Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart. 3. Aufl., München 2002, s. 535.

<sup>80</sup> J. Staniszkis, O władzy i bezsilności, viz pozn. č. 38, s. 121.

<sup>81</sup> J. Isensee, Aussprache und Schlußworte. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Bd. 63, Berlin 2004, s. 90.

<sup>82</sup> Tamtéž, s. 91. Viz též F. Nietzsche, Menschliches, Allzumenschliches. 1878. Opětovně publikováno in: F. Nietzsche: Werke in drei Bänden. München 1954, I. 472.

<sup>83</sup> Viz U. di Fabio, Das Recht offenen Staaten. Tübingen 1998, s. 122 a násl.



vztažení i k evropskému, mezinárodnímu, transnacionálnímu a globálnímu právu.<sup>84</sup> Domnívám se, že se touto reflexí se nabízí pouze minimální zrcadlení komplexní změny. Čelíme absenci obecně sdíleného důvodu legitimacy moci, absenci zdůvodnění statusu jednotlivce, zásadní modifikaci kategorií vnitřní a vnější suverenity, ztrátě funkčnosti státu a opuštění pořádacích principů právního řádu. Rok 1989 a roky následující byly dobou vedenou heslem návratu k (demokratické) modernitě. Dělo se tak již v okamžiku jejího zániku. Je nejvyšší čas i ve střední Evropě připojit se k intenzivní filosofické, sociologické či obecně historické diskusi, probíhající již po desetiletí v západní Evropě, stojí před námi výzva pokusit se v pojmech interpretovat změněnou dějinnou skutečnost.

---

<sup>84</sup> T. Vesting, Die Staatslehre und die Veränderung ihres Gegenstandes: Konsequenzen von Europäisierung und Internationalisierung. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Bd. 63, Berlin 2004, s. 62 a násl.

# ÚSTAVA A PRÁVO EVROPSKÉ UNIE – PROBLÉM SUPERIORITY A PRÁVNÍ SÍLY\*

Petr Mlsna \*\*, ČR

## 1. Ústava a problém bariéry matematických a jazykových možností výkladu

Ústava by měla být osou právního řádu, ve které se promítají společenské hodnoty, které by měly být imanentní právnímu řádu. Řada otázek souvisejících s hodnotami, na nichž je budována jakákoliv demokratická společnost, se ovšem vyjasňuje až v čase a proto nelze podle mého názoru konstruovat ideální ústavu jako odraz ideální společnosti. Žádná společnost není ideální a žádná ústava není ideální, byť touha po ideální ústavě v čase neutuchá.

Podle mého názoru je problém ústavy jako osy právního řádu problémem přístupu k právu a politice. Ústavy moderního typu se začínají objevovat zejména v 2. polovině 19. století a právě v této době se vede ostrá teoretická bitva mezi pojmovou a zájmovou jurisprudencí, zejména v německém právním prostoru. Pojmová jurisprudencie pracuje totiž právně-analyticky s prameny pozitivního práva. Podle zastánců pojmové jurisprudence je *de facto* právo předmětem, na který je třeba nahlížet logickým myšlením. Naproti tomu zájmová jurisprudencie chápe právo jako specifický způsob pro řešení konfliktů ve společnosti a tato se obrací k teleologické metodě nalézání práva, jinak řečeno život tu není kvůli pojmům, ale pojmy jsou tu kvůli životu.

A právě v této době vzniká představa o tom, že právo by mělo být odrazem společnosti, života a reflexí aktuálních společenských hodnot. Hledá se účel v právu, nikoliv účel práva jako systému. V poloze jednoduchého práva se koncept zájmové jurisprudence prosadil velmi rychle v praxi, nicméně ústava jako osa právního řádu zůstala zakleta v pojmové jurisprudenci jako platónský ideál, jako představa ideální společnosti. Zdroj tohoto vnímání ústavy je skutečně třeba hledat u *Platóna*, který věřil v neměnný ideální stát, který je založen na božských idejích, moderními slovy řečeno ideální stát založený na demokracii a právu. Jakoby by moderní doba odmítala reflektovat to, co již zastával *Aristoteles*, tj. že ústava je odrazem toho, co existuje.

Nicméně současná Evropa vznesla do problematiky vnímání ústavy zcela nový prvek. Tím je vztah suverenity a ústavy. Připustíme-li zjednodušenou tezi, že suverénní stát může mít ústavu, pak logicky musíme hledat odpověď také na otázku jak chápat ústavu v době relativizované suverenity v kontextu integrující se Evropy. Je-li znejistěna suverenita, je znejistěn i právní řád. Je-li znejistěn právní řád, je znejistěna i ústava.

---

\* Tento příspěvek vznikl v rámci PRVOUK 17 realizovaného Fakultou sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze.

\*\* JUDr. PhDr. Petr Mlsna, Ph.D.

Dnes je obvyklým nářkem, že právní řád je nepřehledný, že je chaotický, že se v něm vyskytují protichůdná pravidla. Odpověď je nasnadě, v době, kdy je normotvůrcem na území státu jedna zákonodárná moc, pak i právní řád zachovává pro adresáta práva poměrně jasnou strukturu a jasný obsah právního řádu, jakož i jasné výkladové metody, které jsou na území daného státu preferovány. Pokud právní řád absorbuje právní normy od vícero zákonodárců, jež nejsou odrazem jeho vlastní suverenity, pak je i pojem práva a obsahu práva relativizován. Relativita právního řádu je totiž způsobena odlišným obsahem, který je právním pojmům přiřazován jednotlivými normotvůrci.

V tomto kontextu přistupuje k relativizaci práva také omezenost jazyka jako komunikačního prostředku, který není schopen zachytit stejným pojmoslovím, identickými výrazy právní pojmy s odlišným obsahem či dokonce postihnout nuance mezi právními pojmy vnitrostátního a mezinárodního či unijního zákonodávce. Nutně se tak musíme dostat k podstatě jazyka, nikoliv k interpretaci práva a k hledání odpovědi, jaké výkladové metody zvolit pro odstranění významových rozdílů, protože hledání a kombinace výkladových metod bude vždy subjektivní volbou interpreta (viz například výkladové kolize při interpretaci slovenských důchodů, kdy na jedné straně stojí s ohledem na historickou výkladovou metodu selektivně interpretovaný princip rovnosti Ústavním soudem ČR (dále jen „ÚS ČR“) a na straně druhé s ohledem na teleologickou výkladovou metodu absolutizovaný výklad principu rovnosti Soudním dvorem EU (dále jen „SDEU“). Přitom oba soudy jsou přesvědčeny o tom, že jejich výklad je jediný možný a správný.)

Podíváme-li se ovšem například na princip rovnosti pohledem *Gödelova* paradigmatu, pak musíme připustit, že existují výroky a pojmy, které lze interpretovat matematicko-logickým způsobem, to jest zejména obecné pojmy, které jsou obsaženy v ústavách, nicméně jejich interpretace je možná do okamžiku, než určitý výklad přijmeme jako axiom, který je obsahově správný a dále již neodvoditelný, tj. axiom, který je podle názoru interpreta výchozím bodem interpretace.<sup>1</sup> Jasněji řečeno, interpret označí svůj výklad za pravdu, aniž by měl dostatek znalostí a předpokladů pro konstatování, že toto je objektivní pravda. A právě v tomto bodě považuji současný přístup k právu za devastující a činící z práva nahodilý shluk volných subjektivně laděných interpretací. Právo přestává stát na axiomech (nezpochybnitelných obsahových jádrech obecných pojmů), z nichž by poté měly být vyvozovány další axiomy jako důkazy toho, že výchozí teze je správná a tudíž pravdivá. Tento koncept je jasnou reflexí platonismu, že lze pracovat s pojmy, aniž bychom si vytvořili nějaké metafyzické předpoklady o objektivní existenci abstraktních entit stojících za pojmy. Takový přístup v dnešní době nemůže obstát, ale stejně tak neobstojí při pohledu na ústavu hodnotový relativismus, který by mohl rozkolísat ideové základy státu a společnosti a být tak destruktivním činitelem k abstraktivním entitám, jako jsou lid, demokracie, právní stát, národ, svoboda nebo rovnost.

Co tedy v dnešní době ovládá ústavu a její výklad, potažmo i ústavodávce jako formálně legitimovaného zákonodávce nabytého ústavodárnou mocí?

---

<sup>1</sup> GÖDEL, K.: *Filosofické eseje*. Praha: OIKOYMENH, 1999, s. 134.

Podle mého soudu je to právní intuicionismus, tj. koncept spočívající se na výchozí tezi, že právo je neurčité a nelze jej tudíž mechanicky aplikovat. Aplikace práva primárně nespočívá na logické inferenci, ale interpret je veden svým citem pro věc, jednoduše svojí intuicí.<sup>2</sup> Nejedná se ovšem o nahodilost v rozhodování, nýbrž o směřování relevantní otázky, kterou si interpret klade na základě své intuice, na základě svého pocitu, jaký výsledek jeho interpretace by byl správný. Intuice je ovšem nedílná a nedefinovatelná. Právě to je důvod, proč je také v dnešní době těžké dospívat k nezpochybnitelným závěrům. Intuice je totiž ovlivněna interpretovým světonázorem a jeho životní zkušeností. Pokud bývá intuicionismus považován za americkou právní doktrínu, pak já osobně se domnívám, že základy intuicionismu lze hledat zejména v matematice a jejích filozofických základech, neboť matematika považuje přirozenou matematickou intuici za metodu mající vysoký stupeň přesnosti.

Vzhledem k výše uvedenému tak lze konstatovat, že u právníků je tomu naopak, intuice je zaměněna s metodou a metoda se intuici přizpůsobuje. Proč? Protože v 19. století převládala zájmová jurisprudence a představa o tom, že právo se mění v čase a mělo by odrážet dobovou relativitu. Nedivme se potom, že politici zacházejí s ústavou stejně relativně, jako my právníci zacházíme relativně s právem. Ústavodárce, který je pod tlakem voleb, koná tak, jak si žádá lid, využívá svou intuici k tomu, aby dosáhl výhry ve volbách, stejně jako právníci chtějí prosadit svůj pohled na právo a porážku vnímají stejně úkorně jako politici. Je-li tedy otázkou, zda je ústava ve stínu politiky, tak se domnívám, že ústava je zejména ve stínu právníků a jejich intuice.

Hledat tedy musíme odpověď na otázku, zda ústava je onou fiktivní smlouvou mezi jedinci, kteří tak vytvářejí lid jako zdroj veškeré moci ve státě nebo zda je ústava odrazem platónských idejí, na jejichž trvání a existenci nemají společenské či sociální změny žádný vliv. Podle mého názoru to ovšem není podstatné, neboť moc ustavující, ať již indiferentní lid nebo měšťanstvo nebo lidé jako jedinci, je důležitá pouze jako zdroj legitimacy ústavy, nikoliv legitimacy moci. Je-li tedy legitimacy ústavy, pak je i legitimita moci a způsob výkonu legitimacy moci ve státě nemá na legitimitu ústavy podstatný vliv. Axiomem, z něhož ústava vychází, je rozhodnutí o ústavě samé, je-li tedy zajištěno rozhodování ústavodárné moci, pak i ústava, jež v obecné rovině reguluje všechny podstatné politické procesy, je legitimní. Nepodstatné jsou otázky, zda je volena hlava státu přímo nebo voliteli, zda je bikamerální parlament, kdy vzniká mandát poslance, zda je zajištěno lidové hlasování, rozpuštění parlamentu. To jsou totiž ony intuitivní polohy vnímání toho, co sami považujeme za správné. Chceme-li ústavu tedy analyzovat, pak poměřuje jednotlivé instituty ústavního řádu pouze s vlastní intuitivní představou o ideální ústavě. Vzhledem ke skutečnosti, že ústava je v centru zájmu politických stran, usiluje každá politická strana o to, aby ústava co nejvíce odrážela její ideologickou doktrínu (např. liberální měšťanstvo bojovalo proti monarchii, neboť tento ideál ústavy považovalo za chybný). Z pohledu monarchie ústava byla ideální, z pohledu měšťana nikoliv. Stejně tak je tomu i ve struktuře politických stran v demokratickém právním státě.

---

<sup>2</sup> SOBEK, T.: *Nemorální právo*. Praha – Plzeň, 2010, s. 175.

Připomeňme proto *Jellinekovo* dělení na ústavu a konstitutivní ústavu státu, což se v německé jurisprudenci odrazilo v členění na ústavní právo a státní právo.<sup>3</sup> Konstitutivní ústava státu reflektovala dvě základní hodnoty: svobodu a demokratické sebeurčení lidu. Lze tedy přijmout další axiom, že ústava je ústavou, pokud garantuje svobodu *largo sensu* a pokud zajišťuje dělbu moci. Všechny ostatní ústavní otázky nejsou podle Carla Schmitta podstatné pro definici ústavy státu, jsou totiž předmětem ústavy, jež je vystavena politickému boji a nahodilým (intuitivním) změnám, které jsou dobově podmíněné.

Více axiomů není třeba při definici ústavy státu stavět, protože slovy Kurta Gödela jestliže všechny výrazy z určité nekonečné množiny mají jistou vlastnost, aniž by byla stanovena nějaká procedura pro její konstrukci, nemají takové výrazy žádný význam, protože k jejich pochopení je třeba interpretovat intuitivní pojem korektním důkazem.<sup>4</sup> V právním světě jsou takovým korektním důkazem výkladové metody, jejich důsledné používání a přípustné kombinování. Výkladové metody jsou ovšem samy o sobě intuitivní a tudíž nejsou korektním důkazem, nelze je verifikovat, lze je pouze přijmout jako axiom. Lze tedy vůbec ústavu chápat axiomaticky (idealisticky), když samotný korektní důkaz (výkladová metoda) je axiomem? Není naopak správné přijmout politickou a sociální skutečnost, že ústavy se mění z jiných důvodů než z ideálů, že ústava je nejenom předmětem politického boje, ale že se také mění pod vlivem oslabené suverenity státu?

## 2. Unijní ústavodárce versus národní ústavodárce – boj o axiomy

Historický vývoj struktur a forem národních ústavních systémů je málo ovlivněn, narozdíl od evropské integrace, koncepční a plánovanou strategií směřovanou k dosažení cílového stavu ústavního uspořádání. Vývoj ústavnosti v národních státech je naopak silně ovlivněn politickými rozhodnutími reflektujícími sociální realitu. V tom tkví základní rozdíl oproti vývoji v EU, kde cílovým bodem má být politická unie a kde cílový stav je snahou o dosažení ideálního (axiomatického) uspořádání a politika plní roli procedurálního nástroje k dosažení tohoto axiomu, nikoliv roli ideologického hybatele a tvůrce finality unijního systému.

Budování národních ústavních systémů je od samého počátku ovlivněno politickými představami o fungování uspořádání na daném území, kdy základním cílem je snaha po dosažení politické i společenské jednoty. Ústavní uspořádání tak slouží v první řadě k dosažení politických cílů s tím, že konstitutivní základnou k dosahování těchto politických cílů je existence národa (lid)<sup>5</sup>, z něž se odvíjí legitimita rozhodování. V případě EU ovšem absentuje vůle po existenci evropského národa (lidu) jako konstitutivního prvku idealisticky pojaté politické

<sup>3</sup> SCHMITT, C.: *Verfassungslehre*. Berlin: Duncker & Humblot, 2010, s. 36.

<sup>4</sup> GÖDEL, K.: *Filosofické eseje*. Praha: OIKOYMENH, 1999, s. 135.

<sup>5</sup> Pro účely tohoto článku lze považovat oba pojmy za synonyma, neboť pojem národa akcentuje zejména německá právní věda a německé soudy, zatímco v ostatních členských státech EU se spíše hovoří o absenci evropského lidu.

unie.<sup>6</sup> V budoucnosti nelze takovou vůli vyloučit, ale v současné době o ní nelze hovořit jako o dokonané skutečnosti.

Nejlépe výše uvedené teze reflektuje judikatura Spolkového ústavního soudu, který například v Lisabonském nálezu nevylučuje vytvoření jednotného evropského státu, jak bývá někdy mylně interpretováno, ale zdůrazňuje, že tento kvalitativní přechod od Evropy národů k jednotné Evropě je spojen s konstitutivním rozhodnutím nositelů moci v jednotlivých státech, jež se musí nakonec odrazit v nové ústavě, a jako takový tedy musí vycházet z rozhodnutí lidu ve všech členských státech. Jenom lid národního státu je oprávněn k tomu, aby konstatoval, že se stane součástí evropského federalistického uspořádání, a změnil tak výchozí axiomy národního ústavního pořádku, v nichž se odráží legitimita lidu a suverenita státu jako taková.<sup>7</sup>

Popírání uvolněnosti lidského individua vykořeněním z jeho státoobčanství a tradičního myšlení v pojmech národa a suverenity může jít totiž tak daleko, že střídá státní příslušnosti, ztrácí zázemí státu jako místa pro svůj život a žije všude a nikde jako host (cizinec). Jednotlivcovu dějinné chtění tak může být účinné jen v jeho identifikaci s jednotlivým státem. Ovšem i zde se názory různí a například Jiří Zemánek se domnívá, že Lisabonská smlouva posiluje „evropské aspirace lidu, a to i případně proti mocenským ambicím národního státu,“ který je podle jeho názoru zaštiťen nedotknutelnou státní suverenitou, má ambice jdoucí na úkor práva na sebeurčení jednotlivce. V této souvislosti ovšem Jiří Zemánek opomíjí, že práva jednotlivce jsou v dnešní době zaručena v mezinárodním právu mnohem efektivněji, než je tomu v Evropské unii. Velmi problematickým se mi jeví sama konstrukce práva jedinice na sebeurčení jako právní kategorie, jež jako by naznačovala, že nikoliv národy mají právo na sebeurčení v politickém slova smyslu, ale jednotlivci neformovaní v národech jako celcích, nýbrž napříč evropskými národy.<sup>8</sup>

Nabízí se proto otázka, zda důsledné lpění na suverenitě národa (lidu) a z ní formované legitimitě moci je konceptem překonaným, když posledních 60 let evropského vývoje ukázalo, že tato nosná myšlenka dokáže zabránit válečným konfliktům mnohem více než centralizovaná správa velké říše.<sup>9</sup> Důkazem budiž přece i válka v bývalé Jugoslávii v 90. letech 20. století, která byla vedena snahou národů po samostatnosti formované v národních státech. Rozpad československé federace je také důkazem, že teorie umělých národů (československý národ, jugoslávský národ apod.) není principem nosným, neboť absence historické cesty a boje předků za samostatnost nelze nahradit existencí společenství, ve kterém se

<sup>6</sup> BELLING, V.: *Federální model a evropská realita. Krize legitimacy a její překonání*. Mezinárodní vztahy č. 3 (2006), s. 7-8; KIRCHHOF, P.: *Europäische Einigung und der Verfassungsstaat der Bundesrepublik Deutschland*. In ISENSEE, J. (ed.) *Europa als politische Idee und rechtliche Form*. Berlin: Duncker & Humblot, 1994, s. 78 an.

<sup>7</sup> Blíže k judikatuře Spolkového ústavního soudu k evropské integraci MLSNA, P.: *Vztah ústavního a evropského práva ve Spolkové republice Německo s přihlédnutím k Lisabonskému nálezu*. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica č. 2 (2010); MLSNA, P. – KNĚŽÍNEK, J.: *Mezinárodní smlouvy v českém právu*. Praha: Linde, 2009.

<sup>8</sup> JASPERS, K.: *Duchovní situace doby*. Praha: Academia, 2008, s. 96.

<sup>9</sup> ZEMÁNEK, J.: *Kompetenční a hodnotový rámec Evropské unie v „lisabonském“ nálezu Ústavního soudu*. In GERLOCH, A., WINTR, J. (eds.) *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 145-146.

bude k národům Evropy přistupovat nikoliv z hlediska principu rovnosti, ale hierarchicky<sup>10</sup> a kdy správa je svěřena do rukou nikým nevolených úředníků s obrovskou mocí ovlivňovat poměry ve státě.<sup>11</sup>

Z těchto a mnoha dalších důvodů proto Spolkový ústavní soud v Maastrichtském nálezu konstatoval, že „*nadnárodní společenství (Staatenverbund) musí získávat demokratickou legitimitu od svobodně zvolených zástupců lidu do Evropského parlamentu, který by měl mít stejné legislativní pravomoci, jako mají parlamenty členských států.*“ Vzhledem k tomu, že tomu tak není, byl označen evropský institucionální systém za demokraticky deficitní.<sup>12</sup>

Lisabonský nález Spolkového ústavního soudu k téže otázce uvádí, že „*rozsah rozhodovací moci Unie se značně a soustavně zvyšuje, v neposlední řadě Lisabonskou smlouvou, takže v některých oblastech politiky mezitím Evropská unie získala postavení, které odpovídá federálnímu státu, tj. je analogické státu.* [omissis] *Tudíž, pokud žádný evropský lid, jako subjekt legitimizace, nemůže vyjádřit většinovou vůli politicky efektivním způsobem, který by zohledňoval rovnost v kontextu základů evropského federálního státu, národy Evropské unie, konstituované ve svých členských státech, zůstávají rozhodujícími držiteli veřejné moci, včetně unijní autority. V Německu by přistoupení k evropskému federálnímu státu vyžadovalo přijetí nové ústavy, která by odrážela vzdání se státní suverenity zakotvené v Základním zákoně. O takový akt se zde však nejedná. Evropská unie nadále tvoří mocenský svazek (Herrschaftsverband) založený na mezinárodním právu, unii trvale podpíranou vůlí suverénních členských států. Primární odpovědnost za integraci je v rukou národních ústavních orgánů jednajících jménem lidu jednotlivých členských států.*“<sup>13</sup>

Jako červená niť se v této diskusi táhne otázka demokratické legitimacy EU, jejíž deficit vede k obou případech ke konstatování, že proces evropské integrace je neustále v rukách členských států a nelze tedy hovořit o jednotném evropském státě nebo evropské federaci. Dokud neexistuje evropský lid,<sup>14</sup> jako subjekt z něhož se rodí legitimita, nemůže být vyjádřena jeho většinová vůle, že existuje evropský federální stát. Z tohoto důvodu proto členské státy zůstávají rozhodujícími držiteli ústavodárné moci, včetně unijní ústavodárné moci.

Unijní právo je souborem právních norem, které odvozují svůj normativní základ od mezinárodního práva veřejného.<sup>15</sup> Zakládací smlouvy EU jsou

<sup>10</sup> V této souvislosti je třeba odlišovat rovnost mezi státy podle mezinárodního práva od rovnosti faktické, tj. od reálné politické síly jednotlivých států, a v případě EU také od národnostního složení orgánů EU, kdy v Evropské komisi převládají úředníci „starých“ členských států.

<sup>11</sup> MARŠÁLEK, P.: *Lisabonská smlouva v kontextu vývoje české státnosti*. In GERLOCH, A., WINTR, J. (eds.) *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 192.

<sup>12</sup> RANDELZHOFFER, A.: *Zum behaupteten Demokratiedefizit der Europäischen gemeinschaft*. In HOMMELHOFF, P., KIRCHHOFF, P. (eds.) *Der Staatenverbund der Europäischen Union*. Heidelberg: C. F. Müller, 1994, s. 39-55.

<sup>13</sup> Rozsudek Spolkového ústavního soudu ze 30. června 2009 - 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08 a 2 BvR 182/09, bod 263.

<sup>14</sup> Ibid, bod 151.

<sup>15</sup> Existují ovšem i názory, že komunitární právo je svébytným autonomním systémem, který se stále výrazněji vyděluje ze systému mezinárodního práva veřejného. Viz TICHÝ, L. – ARNOLD, R. – SVOBODA, P. – ZEMÁNEK, J. – KRÁL, R.: *Evropské právo*. Praha: C.H.Beck, 1999, s. 21; BLAHOŽ, J. – KLÍMA, K. – SKÁLA, J. A KOL.: *Ústavní právo Evropské unie*. Dobrá voda: Aleš Čeněk, 2003, s. 58. S tímto názorem se

mezinárodními smlouvami přijatými v souladu s obecnými zásadami platnými pro vznik mezinárodně smluvních závazků.<sup>16</sup> Všechny zakládací smlouvy musely být přijaty a schváleny ústavně konformním způsobem v souladu s ústavními kautelami členských států. Nicméně rozhodovací činnost SDEU dala vzniknout některým zvláštnostem, o kterých je nezbytné se alespoň obecně zmínit.

Vzhledem k historickým zkušenostem s prosazováním mezinárodního práva a jeho kodifikací na evropském kontinentě byl ovšem od počátku postaven SDEU před otázku, jak zajistit vymahatelnost autonomního evropského normativního systému na území členských států.<sup>17</sup> Otázka konkurence evropského a vnitrostátního práva se tak stala předmětem rozhodovací činnosti již v 60. letech 20. století a v dnes již notoricky známém rozsudku *van Gend en Loos* z roku 1963<sup>18</sup> SDEU konstatoval, že sekundární právo podléhá z hlediska přezkumu, derogace a výkladu působnosti SDEU. Vznikem ES se začíná prosazovat princip, do té doby kontinentálnímu právu neznámý, kdy z mezinárodního práva vyvěrá zvláštní soubor norem, které mají ve vztahu k vnitrostátnímu právu aplikační přednost.<sup>19</sup> Aplikační přednost evropského práva se z pohledu SDEU uplatňuje jak vůči právu jednoduchému, tak i vůči právu ústavnímu.<sup>20</sup> Mnohé z členských států ovšem aplikační přednost evropského práva vůči normám ústavního práva neuznávají a judikatura ústavních soudů řady členských států tomuto stanovisku oponuje.<sup>21</sup>

Základním východiskem pro řešení tohoto sporu je hledání odpovědi na otázku, zda evropské právo vychází z ústavních základů jednotlivých členských států, které dobrovolně přenesly na ES část svých pravomocí, nebo základ evropského práva leží v rovině mezinárodněprávní. Toto dilema není v zásadě řešitelné, neboť základy evropské integrace skutečně spočívají na mezinárodně smluvních základech, tj. v zásadě se odvíjejí od vůle jednotlivých členských států a od mechanismů zakotvených v jejich ústavách pro přenášení výkonu pravomocí nebo kompetencí na supranacionální organizaci.<sup>22</sup> Zda evropské právo, tedy jak primární, tak i sekundární, má aplikační přednost i před vnitrostátními normami ústavního práva, je sporem, jehož řešení se odvíjí od normativního pohledu na základy ES. V zásadě lze ovšem připustit, že ústavní právo není v judikatuře SDEU

---

neztotožňují, neboť národní státy jsou jednak pány zakládacích smluv, jednak bez jejich souhlasu a ochoty akceptovat unijní právo a jeho důsledky ve vnitrostátním právu je unijní právo bezzubé.

<sup>16</sup> BLAHOŽ, J. – KLÍMA, K. – SKÁLA, J. A KOL.: *Ústavní právo Evropské unie*. Dobrá voda: Aleš Čeněk, 2003, s. 124.

<sup>17</sup> MALENOVSKÝ, J.: *Mezinárodní právo veřejné a jeho poměr k jiným právním systémům, zvláště k právu českému*. Brno: Doplněk, 2008, s. 524.

<sup>18</sup> Rozsudek ESD ve věci *Van Gend en Loos*, 26/62.

<sup>19</sup> Věc *Flaminio Costa v. E.N.E.L.*, 6/64, v tomto rozsudku SDEU konstatoval, že evropské právo musí být aplikováno národními soudy přednostně před vnitrostátním právem.

<sup>20</sup> Vyvstává i otázka legitimacy rozsudků SDEU, kterými by měla být zajištěna aplikační přednost evropského práva před vnitrostátním ústavním právem – viz MAYER, F. C.: *Wer soll der Hüter der europäischen Verfassung sein?* Archiv des öffentlichen Rechts č. 129 (2004), s. 422 – 423.

<sup>21</sup> K otázce prosazování judikatury SDEU na území členských států se vyjádřil SDEU také v rozsudku ve věci *Köbler*, C-224/01, bod 56, podle kterého „Za každých okolností bude porušení komunitárního práva dostatečně závažné, pokud rozhodnutí dotčeného (vnitrostátního) soudu bylo vydáno za zjevného porušení existující judikatury Soudu ve věci.“ Citace převzata z KOMÁREK, J.: „Velký hybatel“ – Evropský soudní dvůr a hledání vnitřního souladu právního řádu Společenství. Právník č. 5 (2006), s. 505.

<sup>22</sup> K ústavní reflexi evropského práva v ústavách členských států viz MLSNA, P.: Reflexe komunitárního práva v ústavách středoevropských států. Časopis pro právní vědu a praxi č. 1 (2008), s. 22-30.



předmětem přezkumu s primárním či sekundárním právem, neboť případné rozdmýchání sporu o superioritu evropského nebo ústavního práva má nejenom právní, ale ponejvíce politické konsekvence. Návrh Smlouvy o Ústavě pro Evropu<sup>23</sup> se snažil zakotvit princip, podle kterého by i ústavní právo členských států muselo být v souladu s evropským právem, nicméně řada členských států tento návrh zpochybňovala a považovala jej za snahu o omezení vlastní suverenity nad míru, která by nebyla slučitelná s povahou ES a EU. Z těchto důvodů proto návrh tzv. Lisabonské smlouvy neřeší otázku poměru evropského a vnitrostátního ústavního práva a ponechává ji nadále otevřenou, což umožňuje zastáncům obou stanovisek setrvávat na svých názorech.

Český ústavodárce při euronovele Ústavy ČR nepřistoupil z praktických důvodů k řešení účinků evropského práva vůči vnitrostátním právním normám. Tento postoj je v zásadě obvyklý ve všech členských státech. Pouze Irsko, Portugalsko, Polsko a Slovensko výslovně ve svých ústavách řeší otázku účinků primárního a sekundárního práva ve vztahu k vnitrostátnímu právu. Tento postup lze ovšem vzhledem k dynamice vývoje evropského práva považovat za riskantní a spíše nehodný následování.<sup>24</sup>

V roce 1962 v rozsudku *Costa v. E.N.E.L.*<sup>25</sup> SDEU přistoupil k prosazování evropského práva v souladu s monistickou koncepcí, když konstatoval, že evropské právo má absolutní přednost před veškerým vnitrostátním právem, včetně práva ústavního. Postoj SDEU je pochopitelný, neboť z jeho pohledu nelze připustit, aby v rámci jednotného trhu existovala pravidla, která by v rámci hierarchie norem byla vzájemně v rozporu, a navíc nebylo podle jeho názoru možné připustit, aby absentovala doktrína, podle které by byl takový rozpor řešen. SDEU nemohl ponechat řešení takovýchto kolizí na standardních interpretačních postupech, např. v souladu se zásadou *lex posterior derogat priori*. SDEU proto vytvořil koncept, podle kterého si členské státy založením ES vlastně vytvořily nový právní řád tvořící integrální součást právních řádů členských států, který musí být jejich soudy aplikován a který zavazuje jejich občany i je samé.<sup>26</sup> Členské státy si na počátku evropské integrace neuvědomovaly význam zakládacích smluv a již vůbec jim zřejmě nebyla blízká myšlenka bezprostředního účinku evropského práva, kdy cílem tohoto principu, který je ovšem zakotven pouze v judikatuře SDEU, je ochrana práv jednotlivců v případě, kdy členský stát normu evropského práva neprovede nebo ji provede chybně či opožděně, aby se adresáti norem evropského práva mohli dovolat svých nároků před vnitrostátními soudy<sup>27</sup> a aby se členský stát nemohl dovolávat své nečinnosti či chybně

<sup>23</sup> Viz znění čl. I-6 návrhu Smlouvy o Ústavě pro Evropu: „Ústava a právo přijímané orgány Unie při výkonu ji svěřených pravomocí mají přednost před právem členských států.“ K tomuto principu přijala konference prohlášení, ve kterém se uvádí: „Konference konstatuje, že ustanovení čl. I-6 odráží stávající judikaturu Soudního dvora Evropských společenství a Soudu prvního stupně.“

<sup>24</sup> MALENOVSKÝ, J.: *Mezinárodní právo veřejné a jeho poměr k jiným právním systémům, zvláště k právu českému*. Brno: Doplněk, 2008, s. 526.

<sup>25</sup> Rozsudek ESD ve věci *Costa v. E.N.E.L.*, 6/64.

<sup>26</sup> BLAHOŽ, J. - KLÍMA, K. - SKÁLA, J. A KOL.: *Ústavní právo Evropské unie*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2003, s. 121.

<sup>27</sup> K tomu blíže, jakož i k problémům spojeným s vymahatelností náhrady škody viz KOMÁREK, J.: „Velký hybatel“ – *Evropský soudní dvůr a hledání vnitřního souladu právního řádu Společenství*. Právní č. 5 (2006), s. 505 an., 521 an.

implementace.<sup>28</sup> Smyslem bezprostředního účinku evropského práva je zajištění jednotného používání na území všech členských států.<sup>29</sup>

V kontextu této debaty proto nelze na poli práva generelně aplikovat obecný požadavek po eurokonformním výkladu vnitrostátního práva, včetně práva ústavního.<sup>30</sup> Eurokonformním výkladem totiž nelze řešit axiomatické spory, natož pak rozhodovat o neaplikovatelnosti vnitrostátního práva. K tomu jsou oprávněny na základě ústavního práva pouze ústavní soudy členských států, které k takovému závěru mohou dospět pouze při využití axiomů vyplývajících z vnitrostátního ústavního pořádku. Pokud by měl neodstranitelný konflikt mezi evropským a ústavním právem vyústit v supremaci principů evropského práva oproti vnitrostátním ústavním principům, pak by vnitrostátní ústavní soudy ztratily postavení soudních orgánů ochrany ústavnosti a strážců domácích ústav.

### **3. Příklad kolize vnitrostátního práva a práva EU – ÚS ČR a SDEU a kauza tzv. „slovenských důchodů“**

Pokud jde o otázku přesného rozhraničení pravomocí mezi členskými státy a EU a hledání pravomocí, které členské státy přenesly na EU a které si ponechaly, pak nelze opomenout střet mezi judikaturou SDEU a ÚS ČR, ke kterému došlo v souvislosti s kauzou tzv. slovenských důchodů. Vzhledem ke skutečnosti, že se jedná o citlivou a vysoce aktuální kauzu, je vhodné se tomuto problému obšírněji věnovat. K uplatnění teorie *ultra vires* aktu orgánu EU, potažmo rozsudku SDEU, a prohlášení rozsudku SDEU za *ultra vires* akt z důvodu překročení pravomocí, které členské státy přenesly na EU, došlo v judikatuře ústavních soudů členských států poprvé rozhodnutím ÚS ČR ve věci Pl. ÚS 5/12.

Dne 22. června 2011 vynesl SDEU rozsudek ve věci C-399/09 ohledně předběžné otázky položené NSS, která se týkala poskytování vyrovnávacího příspěvku českým občanům bydlícím v ČR, kteří pobírají na základě dob pojištění získaných v bývalém Československu důchod od SR. Poskytování vyrovnávacího příspěvku vychází z dřívější judikatury ÚS ČR. SDEU rozhodl, že dorovnávání slovenských důchodů formou vyrovnávacího příspěvku není možné omezovat podmínkou českého občanství a bydliště v ČR, neboť takové omezení představuje z pohledu práva EU nepřípustnou diskriminaci.

V souvislosti s rozpadem ČSFR bylo nutno rozdělit mezi nástupnické státy odpovědnost za nároky vyplývající z účasti na důchodovém systému zaniklé federace. Rozdělení závazků bylo provedeno ve dvoustranné Smlouvě mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení (č. 228/1993 Sb.), která obsahuje kritéria, podle nichž doby zaměstnání ve společném státě do 31. 12. 1992 hodnotí pro důchod pouze jeden z nástupnických států – buď ČR, nebo SR. Takto určené závazky přešly na

<sup>28</sup> K implementaci komunitárního práva blíže WHELANOVÁ, M.: *Implementace práva Evropské unie do českého právního řádu*. Právník č. 3 (2009), s. 263-308.

<sup>29</sup> VALEŠOVÁ, T.: *Vztah mezinárodního práva a vnitrostátního práva, vztah práva Evropských společenství, Evropské unie a vnitrostátního práva*. Justiční akademie ČR 2003, s. 65.

<sup>30</sup> ZEMÁNEK, J.: *Kompetenční a hodnotový rámec Evropské unie v „lisabonském“ nálezu Ústavního soudu*. In GERLOCH, A., WINTR, J. (eds.) *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 136-137.

ČR v souladu s čl. 4 ústavního zákona o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky a článkem 4 Smlouvy mezi ČR a SR o společném postupu při dělení majetku (vyhlášené pod č. 63/2000 Sb. m. s.), kterou bylo toto vypořádání v rámci dělení majetku prohlášeno za ukončené a která pro oblast sociálních věcí přímo odkazuje na Smlouvu o sociálním zabezpečení.

Vlivem rozdílného ekonomického a legislativního vývoje však slovenské důchody vypočtené na základě federálních dob hodnocených SR byly a jsou v mnoha případech nižší, než kdyby tyto doby byly zhodnoceny v českých důchodech. Z tohoto důvodu se dotčené osoby domáhaly buď přiznání českého důchodu za tyto doby, nebo alespoň dorovnání nižších slovenských důchodů na úroveň českých důchodů, které by náležely, pokud by v nich byly započteny doby pojištění získané ve společném státě. České státní orgány ve výjimečných případech v rámci odstraňování tvrdosti zákona vyhověly některým nárokům na dorovnání důchodu, avšak přijmout tento postup jako obecný princip odmítly.

Opíraly se přitom o právní úpravu dělení majetku federace v ústavním zákoně o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky a Smlouvě o společném postupu při dělení majetku a z ní vyplývajících omezení sukcese závazků veřejnoprávní povahy v souvislosti se zánikem ČSFR. Takový přístup zaujal i ÚS ČR v nálezu (II.ÚS 214/98), ve kterém skutkově šlo o nevyplacené služební příjmy zběhlého tajného agenta bývalé ČSSR, jež mu měly být ukládány v tuzemsku za dobu do jeho zběhnutí. V tomto nálezu ÚS ČR nezpochybnil postavení ČR jako státu, jenž není pokračovatelem ČSFR a nepřebíral všechny „majetkové závazky“ ČSFR, nýbrž jen ty, které jí ukládá převzít československý ústavní zákon, smlouva se Slovenskou republikou nebo mezinárodní právo. Dále ÚS ČR v tomto nálezu zdůvodnil, že v případě veřejnoprávních závazků to může být v zásadě jen smlouva, která uloží určitý závazek převzít, poněvadž mezinárodní právo ČR převzít „závazek“ neukládalo, nečinil tak ani ústavní zákon o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky, a učinila tak pouze a výlučně Smlouva, jež byla pojata i do závěrečného majetkového vyrovnání mezi ČR a SR (č. 63/2000 Sb. m. s.).

Stížnosti některých důchodců, kteří se domáhali dorovnání slovenského důchodu, se dostaly k ÚS ČR, který se ve svých nálezech odchýlil od svého právního názoru a s argumentací ochrany ústavních práv českých občanů v ČR (zejména práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří) vyhověl v letech 2003 až 2005 několika osobám. V roce 2007 v nálezu Pl. ÚS 4/06 dokonce ÚS ČR rozhodl, že dorovnání náleží i stěžovateli, která po celý svůj produktivní život bydlela a pracovala na území Slovenska a teprve po přiznání důchodu v SR se v roce 1996 přestěhovala do ČR, následně získala české občanství a začala se domáhat dorovnání svého slovenského důchodu na úroveň českého důchodu. ÚS ČR ve svých rozhodnutích nestanovil podmínky pro vznik nároku na dorovnání slovenského důchodu ani pravidla jeho výpočtu, ale svou argumentaci opíral o české občanství stěžovatelů, popř. o jejich bydliště na území ČR.

V souvislosti se vstupem ČR do EU však vyvstala otázka slučitelnosti konceptu dorovnávání a zejména omezujících podmínek českého občanství a

bydliště na území ČR s právem EU, neboť právo EU obecně nepřipouští taková diskriminační kritéria. Zejména diskriminace na základě státní příslušnosti je právem EU kategoricky zakázána, přičemž tento zákaz se vztahuje nejen na důchody, jakožto pojistné dávky sociálního zabezpečení, ale také na jakékoliv jiné sociální dávky a nároky (čl. 18 SFEU). ÚS ČR odmítl, že by se na předmětnou materii právo EU vztahovalo a nezabýval se proto souladem svých nálezů s právem EU (IV.ÚS 301/05); nicméně tento rozchod mezi judikaturou ÚS ČR a základním principem práva EU nakonec vyústil v položení předběžné otázky NSS k SDEU.

Souladem českého vnitrostátního pravidla upravujícího dorovnávání slovenských důchodů s právem EU se zabýval SDEU, který ve svém rozsudku C-399/09, vyloučil, že by se důchodová dávka (což je i dorovnání nižšího slovenského důchodu) mohla poskytnout pouze českým občanům v ČR. Nad rámec položené předběžné otázky se SDEU zabýval i dopady na neskončená řízení, případně nezahájená řízení o dorovnání, a to jak ze strany osob zvýhodněných (občané ČR), tak znevýhodněných (občané ostatních členských států EU). SDEU s ohledem na konstatované diskriminační omezení v přiznávání dorovnání, které nazval vyrovnávacím příspěvkem, zdůraznil, že právem EU nelze odůvodnit v dané kauze odejmutí vyrovnávacího příspěvku vlastním občanům (jakožto zvýhodněné skupině osob), ale že naopak toto dorovnání musí být poskytnuto - do přijetí opatření - i ostatním občanům EU bydlícím v ČR i mimo ČR.

Současně SDEU poukázal na to, že lze napravit diskriminační stav i přijetím opatření k obnovení rovného zacházení, které spočívá v omezení výhod osob, které byly dříve zvýhodněny. Tím sám SDEU připustil jako řešení ze strany ČR, že obnovení rovného zacházení může být dosaženo obecným zrušením poskytování vyrovnávacího příspěvku. Rozsudek SDEU ve výroku výslovně konstatuje, že vnitrostátní pravidlo omezující dorovnání pouze na české občany bydlící v ČR je v rozporu s právem EU a není nadále možné toto pravidlo aplikovat.

Na rozsudek SDEU ve věci C-399/99 reagoval ÚS ČR svým nálezem v jiné kauze dne 31. ledna 2012 ve věci tzv. „slovenských důchodů“ (Pl. ÚS 5/12), ve kterém prohlásil, že ze strany SDEU ve věci C-399/09 došlo k přehlédnutí důležitých skutečností, které vedou k závěru o nepoužitelnosti práva EU na danou situaci, a že v důsledku toho došlo k *excesu* unijního orgánu a postupu *ultra vires*. Tento nálezn vyvolal bouřlivou reakci odborné veřejnosti, a to nejen v ČR. Jedná se o první případ, kdy národní ústavní soud v praxi ve svém nálezu využil doktríny tzv. vybočujícího právního aktu a prohlásil akt unijní instituce, v tomto případě SDEU, za akt vybočující z oblasti svěřených pravomocí a tudíž neaplikovatelný na území ČR.

Nález Pl. ÚS 5/12 je vyústěním řady individuálních sporů týkajících se rozhodování o důchodových nárocích osob, kterým vznikl nárok na dávku důchodového pojištění po 1. lednu 1993 - tedy po rozdělení společného státu - a které měly k tomuto datu zaměstnavatele se sídlem na Slovensku, případně byly na Slovensku výdělečně činné.

Specifický případ důchodových nároků po rozdělení bývalé ČSFR řeší Smlouva mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení z roku 1992, uzavřená „s přáním

*upravit vzájemné vztahy v oblasti sociálního zabezpečení“.* Tato Smlouva o sociálním zabezpečení upravuje jednak příslušnost k výplatě důchodu (čl. 33) a také způsob určení příslušnosti nositele pojištění pro zápočet dob získaných do 31. 12. 1992 (čl. 20). Zvoleným kritériem příslušnosti nositele pojištění je sídlo zaměstnavatele daného občana ke dni rozdělení společného státu nebo naposledy před tímto datem, a to bez ohledu na to, zda na území druhé smluvní strany trvalo zaměstnání po celou dobu nebo jen krátký čas. Zvolený způsob vycházel z dobré víry, že přijaté řešení je spravedlivé a administrativně nenáročné, a nemohl předvídat následný vývoj ekonomiky a důchodových systémů obou smluvních stran.

Potíže s aplikací čl. 20 Smlouvy o sociálním zabezpečení se projeví až v důsledku přijetí zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění v ČR. Rozdíly mezi důchodem vyměřeným podle slovenských právních předpisů a podle českých právních předpisů začaly být poměrně výrazné, a zejména poživatelé předmětné kategorie důchodů, kteří bydleli na území ČR, považovali pravidlo pro určení příslušnosti nositele pojištění za diskriminující.

Těmito případy se pak na základě individuálních ústavních stížností opakovaně zabýval ÚS ČR. Ve svých nálezech dospěl k závěru, že *„státní občané České republiky, kteří v době do 31. 12. 1992 byli zaměstnáni u zaměstnavatele se sídlem na území dnešní Slovenské republiky, mají z uvedených důvodů nárok na vyrovnávací přídavek k úhrnu jejich (dílčího) starobního důchodu přiznaného českým nositelem pojištění a (dílčího) starobního důchodu přiznaného slovenským nositelem pojištění, a to do výše předpokládaného (teoretického) důchodu, který by jim byl přiznán, pokud by všechny doby pojištění z doby společného státu byly počítány jako doby české.“*

Ve věci C-399/09 dospěl SDEU k závěru, že judikatura ÚS ČR ve věci slovenských důchodů se sice přičí zásadě zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti, avšak je akceptovatelná tehdy, pokud by se stejné pravidlo výplaty vyrovnávacího příspěvku vztahovalo nejen na české státní příslušníky, ale též na migrující občany ostatních členských států EU. To by se v první řadě týkalo osob s občanstvím SR a trvalým bydlištěm v SR, které k 1. 1. 1993 pracovaly u zaměstnavatele se sídlem na území SR.

Na uvedený rozsudek SDEU reagoval rovněž český zákonodárce, který novelou zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, vložil do tohoto zákona ustanovení § 106a, jímž zakázal za doby důchodového zabezpečení získané před 1. 1. 1993 podle československých právních předpisů, které se považují podle Smlouvy o sociálním zabezpečení za doby důchodového zabezpečení SR, výplaty jakéhokoliv vyrovnání či dorovnání.

ÚS ČR svým nálezem Pl. ÚS 5/12 zrušil předchozí rozsudky NSS, KS v Hradci Králové a rozhodnutí ČSSZ, jimiž byl stěžovateli stanoven starobní důchod, aniž by však správní orgán a obecné soudy přihlížely k předchozí judikatuře ÚS ČR ve věci slovenských důchodů. Stěžovatel, v tomto případě občan ČR, byl zaměstnancem Československých státních drah s místem výkonu práce nejprve na území ČR a v letech 1969 až 1993 na Slovensku. ČSSZ stěžovateli přiznala starobní důchod ve výši odpovídající odpracované době na území ČR, avšak

nezohlednila výklad čl. 20 Smlouvy o sociálním zabezpečení provedený v minulosti ÚS ČR s ohledem na princip rovnosti občanů.

ÚS ČR se ve svém nálezu nejprve vyjádřil k závěru plynoucímu z rozsudku SDEU ve výše uvedené věci C-399/09. ÚS ČR v úvodu rekapituloval všechna svá předchozí rozhodnutí, v nichž se vyjádřil ke vztahu mezi vnitrostátním a evropským právem, zejména akcentoval tezi (plynoucí z doktríny Spolkového ústavního soudu), že ústavní soudy zůstávají i v podmínkách EU vrcholnými ochránci ústavnosti, a to i případně proti eventuálním excesům ze strany unijních orgánů. V tomto směru se ÚS ČR domnívá, že evropské nařízení regulující koordinaci důchodových systémů mezi členskými státy nelze vztahovat na zcela specifickou situaci rozpadu československé federace a důsledků z toho plynoucích, zejména s ohledem na to, že dobu zaměstnání pro zaměstnavatele se sídlem na území dnešní SR nelze zpětně považovat za dobu zaměstnání v cizině (sociální zabezpečení po celou dobu existence federace navíc spadalo do federální působnosti). ÚS ČR proto vyjádřil přesvědčení, že vztahy sociálního zabezpečení a nároky z nich plynoucí neobsahují v případě tzv. slovenských důchodů cizí prvek, který je nezbytnou podmínkou aplikace koordinačního nařízení. Tato problematika není srovnatelná s posouzením nároků ze sociálního zabezpečení s ohledem na zápočet dob získaných v různých státech, nýbrž jde o problematiku důsledků rozdělení federace a rozdělení nákladů na sociální zabezpečení mezi nástupnické státy.

Dle ÚS ČR došlo ze strany SDEU k přehlédnutí skutečností, které vedou k závěru o nepoužitelnosti práva EU na danou situaci. V důsledku toho došlo k excesu unijního orgánu a postupu *ultra vires*. ÚS ČR vyjádřil přesvědčení, že k nesprávnému závěru dospěl SDEU také s ohledem na nedostatečné, nesprávné a v tomto ohledu bezprecedentní vyjádření vlády ČR, která v řízení před SDEU sama uvedla, že judikatura ÚS ČR porušuje právo EU. Pokud jde o novelu zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ÚS ČR k ní uvedl, že jejím účelem byla implementace rozsudku SDEU, který je však sám o sobě nesprávný, a tudíž v důsledku toho je takové ustanovení zákona obsoletním.

Po vydání nálezu ÚS ČR Pl. ÚS 5/12 se NSS svým usnesením ze dne 9. května 2012, v jiném leč skutkově velmi podobném případě, znovu obrátil na SDEU a předložil mu další předběžné otázky, z nichž nejdůležitější a nejkontroverznější je třetí otázka, která zní: „*Brání právo Evropské unie tomu, aby vnitrostátní soud, který je nejvyšším soudem státu v oblasti správního soudnictví, proti jehož rozhodnutí nejsou přípustné opravné prostředky, byl v souladu s vnitrostátním právem vázán právními posouzeními podanými Ústavním soudem ČR, pokud se zdá, že uvedená posouzení nejsou v souladu s právem Unie, jak je vyloženo Soudním dvorem Evropské Unie?*“

Samotný obsah otázek položených NSS je kontroverzní. Všechny orgány ČR, včetně soudů, jsou totiž dle čl. 89 odst. 2 Ústavy ČR vázány vykonatelnými rozhodnutími ÚS ČR. Pokud tato rozhodnutí některý z orgánů ČR zpochybní u nadnárodního soudního orgánu, jedná se o postup, který jde proti uvedenému ústavnímu pravidlu. Současně je třeba uvést, že SDEU nepřísluší přezkum nálezů ústavních soudů členských států.

Jedná se zde *de facto* o zneužití institutu předběžné otázky pro jiné účely, než je rozhodnutí v konkrétním případě. Položení předběžné otázky totiž není nezbytné v případech, kdy vznesená otázka je věcně shodná s otázkou, která již byla předmětem rozhodnutí SDEU o předběžné otázce v obdobném případě (28-30/62 Da Costa, 283/81 CILFIT, C-337/95 Parfums Christian Dior) a stejně i v případě, kdy se SDEU zabýval stejnou právní otázkou, byť v řízení věcně odlišném (283/81 CILFIT). Konečně jde o případy, kdy je podle doktríny *acte clair* správná interpretace ustanovení práva EU tak zřejmá, že není prostoru pro rozumnou pochybnost o tom, jak má být otázka, která v řízení vyvstala, zodpovězena (283/81 CILFIT). Tato kritéria mají zabránit zneužití institutu předběžné otázky ze strany vnitrostátních soudů, avšak jejich naplnění nezbavuje soudy odpovědnosti za splnění povinnosti otázku položit, tyto soudy musejí jednat *bona fide* a nesmějí obcházet právo EU.

Jsem toho názoru, že SDEU není příslušný k projednání dané věci, neboť vznesené předběžné otázky (zejména třetí otázka) implikují přezkum nálezu ÚS ČR a jeho aplikovatelnosti ve vnitrostátním právu, a že i meritorně je vnitrostátní pravidlo stanovené ÚS ČR v souladu s právem EU. Evropské nařízení regulující koordinaci důchodových systémů mezi členskými státy totiž nelze vztahovat na zcela specifickou situaci rozpadu československé federace a důsledků z toho plynoucích, zejména s ohledem na to, že dobu zaměstnání pro zaměstnavatele se sídlem na území dnešní SR nelze zpětně považovat za dobu zaměstnání v cizině. Tato problematika ve skutečnosti není srovnatelná s posouzením nároků ze sociálního zabezpečení s ohledem na zápočet dob získaných v různých státech, jak upravuje předmětné nařízení, nýbrž jde o problematiku důsledků rozdělení federace a rozdělení nákladů na sociální zabezpečení mezi nástupnické státy.

Jestliže ÚS ČR vědomě přijal takové rozhodnutí, které se odchyluje od interpretace unijního práva SDEU, je třeba jej vykládat v souladu s jeho vlastní judikaturou jako důsledek jeho přesvědčení, že uvedené rozhodnutí SDEU vybočuje mimo rámec svěřených pravomocí, neboť v ostatních případech by měl ÚS ČR přijmout aplikační přednost právo EU. Současně platí, že pokud se ÚS ČR odchýlí od práva EU, nemůže z hlediska českého ústavního pořádku takové odchýlení přezkoumávat jiný orgán a zjišťovat, zda ÚS ČR uplatnil maastrichtskou doktrínu oprávněně, nebo zda jej k rozhodnutí neaplikovat právo EU vedl jakýkoli jiný důvod, dokonce včetně případného omylu. Je však třeba zdůraznit, že v konkrétním případě „slovenských důchodů“ se nejedná o klasický případ konfliktu mezi evropským a vnitrostátním právem. Jde o specifickou situaci spojenou s rozdělením státu, která je unikátní a je omezena na konečnou množinu neopakovatelných případů.

Je evidentní, že v otázce soudního posuzování nálezu ÚS ČR na jedné straně a aktů práva EU na straně druhé hrozí, že se systém ústavního práva dostane do kolize se systémem práva EU. Je třeba mít na paměti, že právo EU a vnitrostátní právo tvoří, jak konstatoval ÚS ČR, dva autonomní právní systémy. Jestliže v případě běžné kolize vnitrostátního práva a práva EU se uplatní aplikační přednost právní úpravy EU, v případě kolize s některými částmi ústavního pořádku a pro posouzení rozsahu přenesených pravomocí si ÚS ČR vyhradil poslední rozhodnutí.

Zatímco judikatura SDEU sice nevylučuje přezkoumatelnost ani takových rozhodnutí, ústavní systémy naprosté většiny států takovou možnost explicitně vylučují.

Na otázku, který orgán má v případě takového „konfliktu soudů“ kompetenci posledního rozhodnutí, je však jednoznačně nutné odpovědět, že při aplikaci principu odvozené legitimacy orgánů EU a charakteru členských států jako pánů zakládacích smluv primárního práva je to ÚS ČR. To také výslovně vyplývá z jeho judikatury, jež vládu zavazuje. Pokud by si jakýkoli jiný orgán činil nárok na rozhodování o aplikovatelnosti ústavních norem v případě jejich kolize s jiným právním systémem, šlo by o nelegitimní jednání z pohledu českého ústavního pořádku. V případě, že by ústavní instituce takové rozhodování přijímaly či dokonce iniciovaly, šlo by o flagrantní nerespektování ústavního pořádku.

Kolize mezi ústavním právem a právem EU v českém provedení je prvním vážným konfliktem v členských státech EU, nicméně nelze zastírat, že by obdobné latentní kolize nebyly přítomné v rozhodnutích jiných ústavních soudů členských států, avšak žádné z nich nedosáhly takových rozměrů jako střet mezi ÚS ČR a NSS přenesený na úroveň EU, potažmo SDEU.

#### 4. Koordinační a doplňkové pravomoci SDEU po Lisabonské smlouvě

Vliv SDEU stoupá po přijetí Lisabonské smlouvy, pokud jde o koordinační a doplňkové pravomoci SDEU, lze v budoucnosti očekávat, že střetů mezi nejvyššími a ústavními soudy členských států a SDEU bude přibývat. Články 5 a 6 SFEU<sup>31</sup> nově upravují přímo a výslovně v primárním právu koordinační a doplňkové pravomoci EU, které se týkají doposud okrajovějších oblastí práva EU, jež nejsou předmětem harmonizace. Tyto pravomoci nepředstavují v kontextu evropské integrace žádnou převratnou novinku. Koordinace činností členských států je inherentní procesu evropské integrace. Zejména s ohledem na nutnost doplnit fungování jednotného trhu o „politickou dimenzi“, která by kompenzovala jeho disfunkcionalitu, a snaha vytvořit sociální rozměr EU, vedla koncem devadesátých let ke značnému rozšíření jednání ES prostřednictvím mezivládní koordinace (hovoří se o otevřené metodě koordinace), kterou symbolizuje především Lisabonská strategie.

Postavení SDEU je oproti Radě, Komisi či Evropskému parlamentu, kteří v první řadě naplňují kompetence EU, poněkud specifické. SDEU není exekutivní evropskou institucí, ale institucí soudní, která sama může, prostřednictvím své judikatury, vykládat i dotvářet právo EU. Vzhledem k povaze judikatury SDEU,

<sup>31</sup> **Článek 5:** „1. Členské státy koordinují své hospodářské politiky v rámci Unie. Za tímto účelem přijme Rada opatření, zejména hlavní směry těchto politik. Zvláštní ustanovení se vztahují na ty členské státy, jejichž měnou je euro. 2. Unie přijímá opatření ke koordinaci politik zaměstnanosti členských států, zejména vymezováním směrů těchto politik. 3. Unie může dávat podněty pro zajištění koordinace sociálních politik členských států.“

**Článek 6:** „Unie má pravomoc provádět činnosti, jimiž podporuje, koordinuje nebo doplňuje činnosti členských států. Oblasti těchto činností na evropské úrovni jsou: a) ochrana a zlepšování lidského zdraví; b) průmysl; c) kultura; d) cestovní ruch; e) všeobecné vzdělávání, odborné vzdělávání, mládež a sport; f) civilní ochrana; g) správní spolupráce.“



jakožto pramene práva EU, tudíž i v mnohých oblastech SDEU fakticky již „podporuje, koordinuje a doplňuje“ činnosti členských států. Tuto svou „kompetenci“ pak provádí nejčastěji tak, že do dosud neharmonizovaných oblastí práva EU zasahuje prostřednictvím uplatnění obecných principů, zejména principu zákazu diskriminace, resp. prostřednictvím uplatnění základních zásad vnitřního trhu (volného pohybu osob, zboží, služeb a kapitálu).

Příkladem lze uvést několik málo rozhodnutí SDEU, které jsou projevem koordinačních a doplňkových pravomocí EU:

1. Oblast správní spolupráce – rozsudek C-148/2002 ve věci *Avello* - zde byl na základě článku 12, 17 a 18 SFEU posuzován případ změny jména dětí španělsko-belgického páru žijícího v Belgii. Zatímco španělská ambasáda zaregistrovala jména dětí podle španělského úzu, belgická matrika odmítla žádosti manželů o vyhovění španělskému zvyku pro tvorbu jména a zaregistrovala jména dětí podle belgického práva. Takový postup shledal SDEU jako diskriminační podle výše uvedených ustanovení unijního práva z oblasti zákazu diskriminace.

2. Oblast politik zaměstnanosti – rozsudek C-285/98 ve věci *Tanja Kreil* - zde se projednával případ širšího uplatnění žen v německých ozbrojených silách; do přijetí rozsudku platil v německém právu pro ženy zákaz výkonu prací, při nichž se používají zbraně. V ozbrojených silách mohly být ženy přijímány pouze do zdravotnických jednotek nebo vojenských kapel. SDEU v této věci označil německé právo za diskriminační, když rozhodl, že směrnice č. 76/207/EHS týkající se naplnění principu zákazu diskriminace na základě pohlaví nedovoluje používání národních předpisů, které zakládají obecné vynětí žen z funkcí v armádě. Německo na základě toho novelizovalo Základní zákon.

3. Oblast odborného vzdělávání – rozsudek C- 293/83 ve věci *Gravier* - požadavek na zaplacení poplatků zápisného pro státní příslušníky jednoho členského státu EU za studium na škole v jiném členském státě EU je diskriminační.

SDEU často v těchto koordinovaných oblastech váží pro a proti v každém konkrétním případě – plošné a jednoduché závěry nejsou možné. V těchto oblastech se obzvláště projevuje střet evropského pojetí (zákaz diskriminace, jednotný trh, společná pravidla) a národního pojetí (ústavní identita členského státu). Příkladem může být rozsudek 208/09 ve věci *Ilonka Sayn-Wittgenstein* – zde byl závěr takový, že členský stát, který zakazuje šlechtické tituly, si může svůj zákaz za podmínky proporcionality ponechat; členský stát tedy není povinen uznat šlechtické jméno státního příslušníka jiného členského státu. V daném případě byl zákaz používání šlechtických titulů přímo stanoven v rakouském ústavním zákoně, SDEU *de facto* tedy přezkoumával slučitelnost rakouského ústavního práva s právem EU a s výhradou přiměřenosti ji označil za slučitelnou.

Do budoucna bude zajímavé sledovat, jak se SDEU s rozšiřováním pravomocí EU vypořádá, zda i v oblasti koordinačních či doplňkových pravomocí „přitvrdí“ svou dosavadní judikaturu a zda bude více zasahovat do záležitostí, které byly ponechány vnitrostátnímu právu, např. nastavení vzdělávacích systémů, správní řízení, kulturní tradice, apod.

V rozsudku ze 4. října 2011, ve spojených věcech C-403/08 a C-429/08 *Football Association Premier League SDEU* s odkazem na ustanovení čl. 165 odst. 1 SFEU, ve kterém je od nabytí platnosti Lisabonské smlouvy poprvé výslovně zmíněna v primárním právu také oblast sportu, umožnil členským státům jako výjimku z volného pohybu služeb chránit sportovní utkání z titulu ochrany duševního vlastnictví, přestože unijní právo jako takové sportovní utkání v tomto směru nechrání.

V odůvodnění tohoto rozsudku SDEU konstatoval:

„98. Sportovní utkání přitom nelze považovat za duševní výtvar, který by bylo možno kvalifikovat jako dílo ve smyslu směrnice o autorském právu. To platí obzvláště pro fotbalové zápasy podléhající pravidlům hry, která neponechávají žádný prostor pro tvůrčí svobodu ve smyslu autorského práva.

99. Za těchto podmínek nelze tato utkání chránit autorským právem. Mimoto je nesporné, že jim unijní právo neposkytuje žádnou jinou ochranu v oblasti duševního vlastnictví.

100. Sportovní utkání jako taková jsou přesto jedinečná a do této míry i originální, a díky tomu se mohou stát předmětem hodným ochrany srovnatelné s ochranou děl, kterou jim případně mohou poskytovat jednotlivé vnitrostátní právní řády.

101. V tomto směru je třeba podotknout, že podle čl. 165 odst. 1 druhého pododstavce SFEU přispívá Unie k podpoře evropských hledisek sportu s přihlédnutím k jeho zvláštní povaze, jeho strukturám založeným na dobrovolné činnosti a jeho společenské a výchovné funkci.

102. Za těchto podmínek může členský stát chránit sportovní utkání, případně i z titulu ochrany duševního vlastnictví, zavedením zvláštní vnitrostátní právní úpravy anebo tím, že v souladu s unijním právem uzná ochranu, kterou těmto utkáním poskytují smluvní nástroje, jež jsou uzavírány mezi nositeli práva na zpřístupnění audiovizuálního obsahu uvedených utkání veřejnosti a osobami, které chtějí tento obsah vysílat publiku dle vlastního výběru.

104. Unijní právo tudíž za předpokladu, že cílem dotčené vnitrostátní právní úpravy je poskytnutí ochrany sportovním utkáním – což musí ověřit předkládající soud – takové ochraně v zásadě nebrání, takže právní úprava může odůvodnit omezení volného pohybu služeb, jako je omezení dotčené ve věci v původním řízení.“

Vývoj vztahu ústavního a evropského práva bude předmětem častých diskuzí a polemik v několika nejbližších letech. Je dobré být na tyto debaty, jakož i ostré střety, připraven.

## 5. Závěr

Různost vnímání pojmu ústavy shrnul pregnantně ze sociologického pohledu Ernst Wolfgang Böckenförde: „Pojem ústavy má v různých dobách různý politický a právní význam. Tyto významy se vyvíjely a měnily podle celkové politicko-sociální situace, ve které měla ústava platit tak, aby odrážela existující

*realitu. To ovlivňovalo také ústavní teorie a ideologie, tj. představy o tom, co je ústava.*<sup>32</sup> Ústava je více než o platónských idejích o intuici a hledání toho, co bychom v ústavě rádi viděli a pročež také ústavu interpretujeme tak, abychom v ní našli to, co si myslíme, že je správné.

Pokud jde o ústavu, tak je třeba si uvědomit, že Böckenförderův citát je snadno doložitelný v historickém pohledu. Ústava státu *Massachusetts* považovala ústavu za dokument politické jednoty, který vzniká ze svobodného rozhodnutí jednotlivců, jehož výsledkem je sociální smlouva, která je základem lidu, kde je jeden každý občan svázán smlouvou. U Kanta je ústava smlouvou mezi občany, již je konstruována měšťanská společnost. Právě příklad unijní integrace a oslabování suverenity státu a tudíž suverenity ústavy je dobrým příkladem proto, abychom při hledání odpovědi na otázky, co je ústava, jaký má význam v právním řádu, co má obsahovat, definovali minimum axiomů v ústavě.

Snaha uchovat si ústavu jako staromilskou představu o pořádku světa, jež by měl být zachován, je totiž Platónovým voláním „*Zadržte veškerou politickou změnu! Vraťte se k původnímu státu našich praotců!*“<sup>33</sup>, což vlastně není nic jiného než volání po ideálu stability, kterou ovšem pozdě moderní doba nemůže zajistit. *Karl Popper* trefně popsal Platónův ideál absolutního dobra a absolutní spravedlnosti jako ideál totalitarismu. Ústřední otázka ideálu totiž zní: „*Co je nejlepší v zájmu státu?*“<sup>34</sup> Volání po suverénních autarkích a silném státu je voláním proti individualismu. Mně osobně stačí, pokud bude jako axiom ústavy obecně uznána alespoň lidská důstojnost a svoboda jedince a z nich vyplývající základní lidská práva, vše ostatní je relativní a jako takové je vystaveno relativistické právní politice a axiomatické dogmatice, a to jak národního, tak i unijního ústavodárce a který z nich v čase převáží, a předsudky v tomto vývoji budou hrát velkou roli, by bylo věštěním z křišťálové koule.

---

<sup>32</sup> BÖCKENFÖRDE, E. W.: Geschichtliche Entwicklung und Bedeutungswandel der Verfassung. In BÖCKENFÖRDE, E.W. (ed.): *Staat, Verfassung, Demokratie*. Frankfurt am Main, 1991, s. 29.

<sup>33</sup> POPPER, K.: *Otevřená společnost a její nepřítel I. Platónovo zařikávání*. Praha: OIKOYMENH, 2011, s. 94.

<sup>34</sup> Ibid, s. 97.

**Anotace:**

Příspěvek se zabývá teoretickým vymezením střetu mezi judikaturou ústavních soudů členských států a SDEU. Poslední doba ukazuje, že tento střet je ovlivněn rozdílným přístupem k interpretaci práva, jakož i použití různých interpretačních metod při výkladu Ústavy. Druhá část příspěvku se zabývá praktickým případem střetu mezi ÚS ČR a SDEU v kauze tzv. slovenských důchodů, kdy ÚS ČR označil rozsudek SDEU ve věci Landtová za exces a akt *ultra vires*. Poprvé od založení EHS některý z vnitrostátních ústavních soudů dospěl k takovému rozhodnutí. ÚS ČR se tak postavil do role ochránce nedotknutelných hodnot ústavního systému, na který nedopadají ani principy práva EU.

This article deals with the theoretical definition of the conflict between the constitutional courts of the Member States EU and the ECJ of the EU. Last time shows that this conflict is influenced by different approaches to the interpretation of the law as well as the use of different methods of the interpretation of the Constitution. The second part deals with the practical case of the conflict between the Constitutional Court of the Czech Republic and the ECJ in case of the Slovak pensions, when the Constitutional Court called judgment of ECJ in the matter Landtová for excess and *ultra vires* act. For the first time since the foundation of the EEC the national constitutional court came to this decision.

# PROKURATÚRA SLOVENSKEJ REPUBLIKY V ÚSTAVNÝCH PERSPEKTÍVACH

Ladislav Tichý\*, SR

## I. Úvod

V moderných demokratických ústavách Európy sa čoraz viac objavujú prvky verejnej moci, ktoré princíp trojdelenia rozširujú o ďalší rozmer moci, ktorú je možné charakterizovať ako moc kontrolnú. Patria sem najvyššie kontrolné dvory a úrady, ombudsman a v niektorých štátoch je jedným z častí tejto kontrolnej zložky moci aj prokuratúra. Takto nám z klasického trojdelenia vychádza štvordelenie moci, čo určite nie je v rozpore s čoraz viac presadzovanou teóriou občianskej spoločnosti. Okrem kontrolnej zložky moci možno medzi nové piliere občianskej spoločnosti, ktoré sa presadzujú aj na úrovni moderných základných zákonov štátov zaradiť aj jednotlivé samosprávne orgány, ktoré priamo vykonávajú moc v rámci svojej územnej jednotky.

## II. Stručná komparatistika vybraných ústavných úprav prokuratúry v Európe

Ústavy európskych štátov poskytujú viac modelov, kam začleniť verejnú žalobu. Nie je možné nájsť žiadne kritérium správnosti alebo nesprávosti toho ktorého riešenia. Zvolený spôsob je výsostnou vecou konkrétnych štátov. Riešenie tohto problému závisí od histórie štátu, právnej kultúry a aktuálnej spoločenskej situácie a potrieb štátu ako jedinečnej entity. V zásade môžeme skonštatovať, že v Európe rozoznávame v súvislosti s postavením prokuratúry v ústavách tri modely:

1. prokuratúra sui generis – prokuratúra nezávislá od moci exekutívnej a súdnej, ktorá je zväčša do istej miery zodpovedná parlamentu
2. prokuratúra vo forme štátneho zastupiteľstva – je súčasťou výkonnej moci, zväčša podriadená materiálne aj formálne ministrovi spravodlivosti (zväčša nemá v ústave samostatný priestor, ktorý by ju identifikoval ako inštitúciu)
3. prokuratúra približujúca sa k moci súdnej (prokurátori vystupujú spoločne so sudcami ako predstavitelia justície)

Postavenie s pôsobnosť slovenskej prokuratúry historicky vychádza z francúzskeho modelu založeného na inkvizičnom princípe, v ktorom má prokuratúra široké kompetencie v trestnom stíhaní, výkone trestu ale sú jej zverené aj právomoci vstupovať do niektorých občianskych právnych vzťahov a to či už

---

\* JUDr. Ladislav Tichý, 1. námestník generálneho prokurátora Slovenskej republiky.

tým, že francúzsky právny zástupca je oprávnený podať návrh na začatie občianskoprávneho konania, alebo môže do takéhoto začatého konania aj vstúpiť. V štátoch románskeho právneho okruhu je u štátneho zástupcu dôležitá aj pozícia možnosti podať stanoviská súdu v prípade, že tak stanoví zákon, pričom jeho úlohou bolo a je zabezpečovať správnu a jednotnú aplikáciu zákonov súdmi. Ako vidieť, predstavuje románsky model z hľadiska pôsobnosti prokuratúry široké kompetencie, ktoré sa vzťahujú nielen na trestné konanie, ale aj na občianskosúdne konanie a aj na oblasť ochrany verejného záujmu v činnosti orgánov verejnej správy. Prokuratúra tu má také postavenie, ktoré je charakterizované vysokým stupňom nezávislosti takmer až na úrovni porovnateľnej so súdmi. Prokuratúra tu je budovaná na hierarchickej úrovni a len formálne je podriadená ministrovi spravodlivosti, ktorý môže vydávať písomné pokyny vedúcim prokurátorom príslušného stupňa prokuratúry. V žiadnom prípade však nemôže dať pokyn na zastavenie trestného stíhania.

Obdobné oprávnenia vidíme u prokurátora aj v Luxemburgu, v Belgicku či Taliansku. Týmto modelom prokuratúry inšpirovalo aj cárske Rusko, z čoho neskôr vznikol sovietsky model prokuratúry. Z tohto vyplýva, že nie sú namieste názory, že slovenská prokuratúra je prokuratúrou leninského typu.

Na druhej strane v kontinentálnej Európe poznáme ešte aj tzv. nemecký (germánsky) model prokuratúry, ktorý má pomerne široké kompetencie namierené takmer zásadne do trestného konania. Len výnimočne tu je možné sledovať existenciu oprávnenia dotýkajúce sa občianskoprávneho konania.

Samotný predpoklad, že prokuratúra má tým silnejšie postavenie, čím je podrobnejšie upravené v ústave sa skúmaním jednotlivých modelov prokuratúry nepotvrďuje. Francúzsko a Spojených štáty americké sa vyznačujú tým, že ich prokuratúry majú silné postavenie, pričom však v ústavných dokumentoch nie je o týchto orgánoch ani zmienky.

Jedným zo základných dokumentov, ktorý sa pokúša definovať znaky modernej prokuratúry v Európe je správa Benátskej komisie<sup>1</sup>, ktorá sa zaoberá porovnávaním hlavných modelov organizácie prokuratúry spôsobom vymenovávania a odvolávania generálneho prokurátora a radových prokurátorov, činnosťou samosprávy prokurátorov a zodpovednosťou prokuratúry pred verejnosťou. Správa Benátskej komisie vidí ako podstatnú podmienku modernej prokuratúry jej vnútornú a vonkajšiu nezávislosť. V každom prípade sa počíta s tým, že exekutíva nemôže pokynovať generálneho prokurátora a ostatných prokurátorov ku konkrétnym prípadom. Na toto úzko nadväzuje tzv. vnútorná nezávislosť radových prokurátorov, čo znamená, že títo vykonávajú činnosti uložené zákonom, k čomu nepotrebujú súhlas nadriadených. Dôležitým momentom pre nezávislú činnosť prokuratúry je aj existencia samosprávy prokurátorov, teda prokurátorskej rady. Tento orgán by nemal pozostávať výlučne z prokurátorov, ale aj z iných skúsených právnikov a právnych vedcov. Samosprávny orgán

---

<sup>1</sup> Európska komisia na presadzovanie demokracie pomocou práva: Správa o európskych normách týkajúcich sa nezávislosti justičného systému, časť II – prokuratúra, schválená na 85. plenárnom zasadnutí (Benátky, 17. – 18. decembra 2010)

prokuratúry má mať dôležité postavenie pri kreovaní generálneho prokurátora ale aj pri výberových konaniach na miesta prokurátorov a jednotlivé funkcie. V neposlednom rade treba uviesť, že prokuratúra sa vzhľadom na jej postavenie nemôže zbaviť zodpovednosti za jej činnosť pred verejnosťou a teda je povinná informovať verejnosť prostredníctvom správ v ktorých by mali byť poskytnuté informácie o tom, ako sú plnené všeobecné pokyny od zákonodarnej alebo výkonnej moci.

Za splnenia kritérií, ktoré uviedla Benátska komisia vo svojej správe nehrá rolu, do ktorého modelu prokuratúra konkrétnej krajiny spadá. Je potrebné zhodnotiť reálny stav demokracie a možnosti vplyvu výkonnej moci na súdnictvo a prokuratúru. Podriadenosť prokuratúry vláde v Nemecku, Rakúsku, Francúzsku, v Českej republike a Švédsku ešte neznamená, že výkonná moc v týchto štátoch môže dať prokurátorovi pokyn v konkrétnej veci. Na druhej strane si však myslím, že tak ako to je v Španielsku, Írsku, Fínsku, Poľsku, Maďarsku a na Slovensku, kde sú prokuratúry ako štátne orgány nezávislé od výkonnej moci je možné ich považovať za orgány, ktoré poskytujú aj navonok verejnosti väčšie záruky konania vo verejnom záujme a separáciou od exekutívy nepodliehajú politickým vplyvom. Dôkazom toho je aj nedávny návrat Poľskej republiky od štátneho zastupiteľstva k samostatnej prokuratúre a návrh novely zákona o štátnom zastupiteľstve Českej republiky, kde sa počíta s tým, že najvyššieho štátneho zástupcu bude možné odvolať iba z taxatívne vymedzených dôvodov.

Za zaujímavé modely prokuratúry je možné považovať tie, v ktorých je prokuratúra súčasťou súdnej moci. Toto je možné vidieť vo Francúzsku, Taliansku, Belgicku, Španielsku, Bulharsku.

Analýzou právnych úprav prokuratúr je možné dôjsť k záveru, že tento štátny orgán nemusí byť upravený v ústave v štátoch s dlhoročnou demokratickou tradíciou, keďže pozícia prokuratúry je tak silne zakorenená vo vedomí ľudí a štátnom aparáte a výkonná moc v týchto štátoch má tak vysoké právne vedomie, že ju ani len nenapadne zasiahnuť do činnosti tohto orgánu.

Na druhej strane je však potrebné otvorene povedať, že v nových demokraciách je situácia úplne iná a ešte stále pretrváva hrozba zneužitia prokuratúry a súdov na iné ako demokratické ciele. Preto považujem za správne riešenie, ktoré prijalo napr. Bulharsko, kde súdnu moc tvoria sudcovia, prokurátori a vyšetrovatelia.

### **III. História prokuratúry na Slovensku**

Predchodcom súčasnej prokuratúry na Slovensku bol úrad verejného žalobcu, ktorý bol v Uhorsku zriadený v roku 1871 zákonným článkom o kráľovskom fiškaláte. Od tohto roku začal fungovať systém štátneho zastupiteľstva, ktorý mal monokratický charakter, pričom štátny zástupca bol podriadený ministrovi spravodlivosti a bol viazaný jeho príkazmi a pokynmi.

Po vzniku samostatného československého štátu na základe recepcnej normy z roku 1918 zostala v platnosti platná právna úprava z čias Rakúsko-Uhorska a teda aj systém štátnych zastupiteľstiev, pričom v tejto podobe zostali až

do začiatku roku 1949. Vtedajšia ústava Československej republiky sa pojmom prokuratúra alebo štátne zastupiteľstvo nezaoberá, čo však nemalo dopad na funkčnosť tejto inštitúcie. Takisto sa tieto pojmy nenachádzajú ani v ústave z roku 1948.

Po prvýkrát sa prokuratúrou zaoberá ústava z roku 1960. Úlohou súdu a prokuratúry v zmysle čl. 97 Ústavy ČSSR z roku 1960 bolo chrániť štát, jeho ústavné zriadenie, práva a oprávnené záujmy fyzických a právnických osôb. K zakotveniu prokuratúry do ústavy ČSSR došlo v roku 1960 zrejme aj preto, že prokuratúra bola zneužitá v procesoch v 50-tych rokoch ako orgán, ktorý sa mal vysporiadať s „triednymi nepriateľmi“ a teda vlastne s nepriateľmi tých, ktorí mali v tom čase v Československu v rukách politickú moc. Postavenie prokuratúry a generálneho prokurátora, jej oprávnenia neboli upravené podrobnejšie v porovnaní s dnešnou právnou úpravou, avšak v tej dobe sa ani nepredpokladal akýkoľvek ústavný konflikt dotýkajúci sa kompetencií prokuratúry alebo kreovania generálneho prokurátora. Podľa ústavy z roku 1960 menoval generálneho prokurátora prezident ČSSR, ktorý ho taktiež na návrh Národného zhromaždenia odvolával.

V roku 1968 začali diskusie o postavení a budúcnosti prokuratúry v Československu s tým, že predpokladalo, že zodpovednosť prokuratúry ako orgánu zastávajúceho záujmy štátu na dodržiavaní právneho poriadku mala byť v novom zákone o prokuratúre presne vymedzená a takisto mali byť zadefinované aj formy činnosti a zákonné prostriedky, ktoré by mohla prokuratúra použiť. *Otázka postavenia prokuratúry bola v tomto období kanonizovaná. Platilo, že len táto podoba prokuratúry, ktorú táto inštitúcia fakticky získala, zodpovedá socialistickému politickému systému. Pochybovať o tom bolo vydávané za pochybnosti priamo o základoch socialistického práva...Faktická pozícia prokuratúry zďaleka nezodpovedá funkciám, ktoré jej boli teoreticky pridelené. Orgán, ktorý mal byť predĺženou rukou centra podliehal často lokálnym vplyvom, teda koniec koncov tým, ktoré mal strážiť.*<sup>2</sup> Všetky myšlienky týkajúce sa demokratizácie prokuratúry boli v nastupujúcej normalizácii zabudnuté a opätovne boli pred spoločnosťou nastolené po roku 1989.

Dôsledkom zániku ČSFR došlo aj k rozličnému riešeniu postavenia prokuratúry v bývalom Československu. V Českej republike došlo k zmene prokuratúry na štátne zastupiteľstvo bez toho, že toho, že by sa Ústava Českej republiky o tomto orgáne čo i len zmienila. Na rozdiel od Českej republiky si na Slovensku prokuratúra zachovala samostatnosť, čoho dôkazom sú aj články 149 až 151 Ústavy, zákona č. 460/1992 Zb.<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Zoulík, F.: K postaveniu prokuratúry. Socialistická zákonnosť, 1968, č. 7, str. 385-390.

<sup>3</sup> Čl.149 Prokuratúra Slovenskej republiky chráni práva a zákonom chránené záujmy fyzických a právnických osôb a štátu.

Čl.150 Na čele prokuratúry je generálny prokurátor, ktorého vymenúva a odvoláva prezident Slovenskej republiky na návrh Národnej rady Slovenskej republiky.

Čl.151 Podrobnosti o vymenúvaní a odvolávaní, právach a povinnostiach prokurátorov a organizácii prokuratúry ustanoví zákon.



#### IV. Prokuratúra Slovenskej republiky v ústave

Ako vyplýva z ústavy, je úprava prokuratúry ako orgánu štátu veľmi kusá. Porovnanie komplexnosti úpravy prokuratúry, najvyššieho kontrolného úradu a verejného ochrancu práv veľmi rýchlo dospejeme k záveru, že ústavodarca zvolil rozdielny prístup. Zatiaľ čo spomínané právne inštitúty sú upravené pomerne podrobne, prokuratúra je definovaná iba rámcovo. Na prvý pohľad bije do očí nepomer rozsahu jednotlivých článkov. Dôvody, ktoré viedli k takejto rámcovej právnej úprave prokuratúry sú na jednej strane hlboko právne teoretické a na druhej strane prozaické.

Pri prácach na ústave Slovenskej republiky v roku 1992 sa pomerne dlho viedli politické a právne dišputy o tom, či Slovensko zostane pri modeli samostatnej prokuratúry alebo či dôjde k zmene prokuratúry na štátne zastupiteľstvo. Treba povedať, že až do poslednej chvíle nedošlo v tejto otázke ku konsenzu a preto následne rozhodla vtedajšia najsilnejšia politická strana. Vzhľadom na to však už nezostal čas na podrobnejšie rozpracovanie tohto inštitútu a tak boli v troch článkoch vykreslené iba „obrysy“ prokuratúry. Následné diskusie o tom, či prokuratúra patrí do výkonnej alebo do súdnej moci sú len dôsledkom fragmentárnej právnej úpravy inštitútu prokuratúry. Spomenuté diskusie nemajú zväčša veľmi šťastný právny záver. Medzi takéto patrí aj nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 10.09.19960sp. zn. PL. ÚS 43/95 podľa ktorého generálny prokurátor patrí do sústavy výkonnej moci. Toto konštatovanie nebolo ničím odôvodnené, čím trpí aj jeho presvedčivosť. S týmto názorom je možné polemizovať aj z toho pohľadu, že prokuratúra je zaradená v ôsmej hlave ústavy, zatiaľ čo výkonná moc je pod rovnomenným názvom zaradená do šiestej hlavy ústavy. Okrem toho zavedením inštitútu verejného ochrancu práv do ôsmej hlavy ústavy ako nezávislého orgánu túto myšlienku ešte viac spochybnilo. Problematikou nezávislosti sa ústavný súd zaoberal aj vo svojom náleze zo 04.03.1998 sp. zn. PL. ÚS 17/96, podľa ktorého *ústavodarca nezávislosť prisúdil len určitým orgánom a výslovne to ustanovil v ústave. U orgánov, kde nezávislosť nechce priznať, v ústave ju neuvádza. Odporovalo by ústave priznať ju prokuratúre obýčajným zákonom.*

S odstupom dvanástich rokov od tohto rozhodnutia ústavného súdu sa Benátska komisia v správe z roku 2010 pozerá na tento problém z hľadiska Európy inak. Nepokryte hovorí o potrebe vnútornej a vonkajšej nezávislosti ako o základnom atribúte modernej európskej prokuratúry, bez zabezpečenia ktorej nie je možné hovoriť o prokuratúre ako o orgáne verejnej žaloby, ktorý koná vo verejnom záujme. Je potrebné zdôrazniť tú skutočnosť, že vzhľadom na zdĺhavé politické rozhovory a časovú tieseň, ktorá doprevádzala tvorbu článkov ústavy týkajúcich sa prokuratúry sa na výslovné riešenie tohto problému pozabudlo.

Prokuratúra má konať vo verejnom záujme a teda na splnenie tejto úlohy a na riadne fungovanie prokuratúry musí ísť ruka v ruku aj požiadavka nezávislosti tohto orgánu. V prípade pripustenia len klasického trojdelenia štátnej moci musíme povedať, že naša ústava pozná orgány sui generis, ktoré nepatria ani do jednej zo zložiek štátnej moci a výrazne sa od nich odlišujú. Medzi takéto orgány možno

zaradiť najvyšší kontrolný úrad, verejného ochrancu práv a prokuratúru. To, že majú osobitné postavenie je zároveň zdôraznené aj tým, že sa nachádzajú v samostatných hlavách, oddelené od zákonodarnej, výkonnej a súdnej moci. Je pomerne nelogické, že najvyššiemu kontrolnému úradu a verejnému ochrancovi práv dáva ústava punc nezávislosti, zatiaľ čo takéto označenie prokuratúry absentuje. Zároveň však ani ústava neoznačuje, na kom je prokuratúra závislá, ak teda nie je nezávislou. Objavujú sa názory, že ústavodarca o nezávislosti alebo samostatnosti prokuratúry nehovorí úmyselne z dôvodu možnej transformácie prokuratúry na štátne zastupiteľstvo. K takejto zmene prokuratúry by však nemohlo dôjsť bez zmeny ústavy, pretože v článku 150 ústavy sa hovorí jasne, že na čele prokuratúry je generálny prokurátor. Táto podmienka by však nemohla byť v prípade transformácie nemohla byť splnená, pretože by bola podriadená ministrovi spravodlivosti. Tento článok ústavy je skrytým vyjadrením nezávislosti prokuratúry od iných ústavných orgánov a bráni bez novelizácie ústavy podriadeniu prokuratúry výkonnej moci.

Treba len súhlasiť s názormi, že tento právny stav je dôsledkom politickej neujasnenosti o pôsobnosti a účele prokuratúry v Slovenskej republike. Z tohto pohľadu bolo nevyhnutnosťou nájsť barličku pri definovaní postavenia prokuratúry v zákone č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre, keď zákonodarca použil pojem „samostatná“<sup>4</sup>. Keďže Slovensko od roku 2004 patrí do Európskej únie, v rámci komparatívnych prác dochádza aj k prekladu našej ústavy a zákonov do cudzích jazykov. V prípade prekladu pojmu „samostatná“ do angličtiny dôjde k zaujímavému paradoxu, keď sa zahraničný čitateľ dozvie, že slovenská prokuratúra je „independent“, teda „nezávislá, samostatná“.

Nezávislosť prokuratúry je daná spôsobom kreovania jej najvyššieho predstaviteľa – generálneho prokurátora, ale aj finančnou samostatnosťou. V tomto ohľade slovenská prokuratúra vykazuje tento znak samostatnosti, pretože má v rozpočte samostatnú rozpočtovú kapitolu. Za tzv. druhej Dzurindovej vlády však samostatné rozpočtové kapitoly najvyššieho súdu a generálnej prokuratúry boli trňom v oku a bola evidentná snaha napojiť tieto dva orgány na rozpočet ministerstva spravodlivosti pod zámienkou príliš veľkého počtu rozpočtových kapitol. V prípade úspechu tejto myšlienky, ktorú presadzoval vtedajší minister spravodlivosti by sme z pohľadu Benátskej komisie mohli byť zaradení medzi krajiny, v ktorých súdy a prokuratúra nevykazujú znaky dostatočnej nezávislosti a samostatnosti. Tieto úvahy boli dôsledkom programového vyhlásenia spomenutej vlády, v ktorom sa ako cieľ určilo dosiahnuť postavenie prokuratúry, ktoré bude zodpovedať postaveniu orgánov verejnej obžaloby vo vyspelých demokratických štátoch a to v súlade s platnými odporúčaniami Európskej únie.

V súvislosti s vyššie uvedeným sa pokúšal vtedajší minister spravodlivosti predložiť parlamentu návrh novely zákona o prokuratúre tak, aby bolo priznané ministerstvu spravodlivosti vydávať v záujme jednotného uplatňovania zákonov v trestnej oblasti všeobecné pokyny. Ďalšou zmenou malo byť oprávnenie ministra spravodlivosti a verejného ochrancu práv na začatie disciplinárneho konania voči

<sup>4</sup> § 2 cit. zákona: „Prokuratúra je samostatná hierarchicky usporiadaná jednotná sústava štátnych orgánov na čele s generálnym prokurátorom, v ktorej pôsobia prokurátori vo vzťahoch podriadenosti a nadriadenosti.“

prokurátorom a jeho oprávnenie iniciovať u generálneho prokurátora akékoľvek konanie, ktoré by malo byť vo verejnom záujme.

## **V. Úvahy de lege ferenda k aktuálnym spoločenským otázkam týkajúcich sa prokuratúry**

Nedostatočná právna úprava sa prejavila negatívne v celej svojej kráse pri poslednej voľbe generálneho prokurátora, v ktorej blanketové riešenie ústavy sa ukázalo ako nedostatočné a čo je horšie aj ako semenisko dlhotrvajúcich sporov. Znovu poukazujem na ústavoprávnu úpravu najvyššieho kontrolného úradu a verejného ochrancu práv, kde je postavenie týchto orgánov riešené jednoznačne. Je potrebné, aby právna úprava prokuratúry v ústave nasledovala tieto spomenuté inštitúty.

Ako nevhodná sa ukázala voľba generálneho prokurátora zverená do rúk politikov na základe návrhov politikov. Obchádzanie prokurátorov pri výbere vhodného kandidáta na generálneho prokurátora ale ani na iné funkcie sa z hľadiska už spomenutej Benátskej komisie nepovažuje za vhodné. Žiadala by sa teda právna úprava, ktorej dôsledkom by bolo posilnenie Rady prokurátorov, ktorej zloženie by však nemalo pozostávať len zo samotných prokurátorov ale aj z právnikov s príslušnou odbornou skúškou<sup>5</sup> a s dostatočnou dĺžkou odbornej praxe. S poľutovaním treba spomenúť na čas, keď sa tvorila Súdna rada, pričom sa opäť zabudlo na prokurátorov, ktorí mohli byť jednou samostatnou časťou Súdnej rady, alebo ako druhá verzia sa núkalo zriadenie samostatnej Rady prokurátorov ako ústavného orgánu. Najschodnejším sa ukazuje riešenie, keby Rada prokurátorov navrhovala prezidentovi republiky dvoch alebo troch prokurátorov na funkciu generálneho prokurátora, z ktorých by si on jedného vybral a tohto do funkcie menoval.

O zmenu v systéme prokuratúry sa pokúsila aj vlády Ivety Radičovej, čo sa však nestretlo so všeobecným pochopením ani zo strany verejnosti, ani zo strany prokuratúry a sudcov a novely zákonov o prokuratúre boli napadnuté na ústavnom súde. Tento pokus o zmenu v systéme prokuratúry je len ďalším prejavom, že neexistuje jednoznačná predstava o podobe prokuratúry v Slovenskej republike a čo je však horšie, pri poslednej novele zákona o prokuratúre nebola prítomná ani ochota rešpektovať medzinárodné dokumenty, ktoré sa týkajú prokuratúry ako takej. V demokratickom právnom štáte však nie je bez akéhosi širšieho politického konsenzu možné úspešne meniť a zasahovať do systému takého orgánu akým je prokuratúra. Čoraz viac sa ukazuje potreba definitívneho vyriešenia načrtnutých problémov a to aj zmenou ústavy, aby do budúcnosti už nevznikali zbytočné spoločenské problémy a destabilizácia prokuratúry.

---

<sup>5</sup> justičná skúška, advokátska skúška, notárska skúška, odborná skúška pre súdnych exekútorov

## **Resume**

Author of the article paid his attention to the issue of constitutional status of the Public Prosecution Service in Slovakia taking into consideration also history of the institution of Public Prosecution Service in the territory of former Hungary and Czechoslovakia as well as history of Public Prosecution Service across Europe. In one part of his article, he applied comparative method to analyze constitutional models of different Public Prosecution Services and Prosecuting Attorney's Offices in some selected countries of Europe. His analysis resulted in conclusion that any ideal model does not exist and that nature of provisions laid down in various Constitutions depends on number of historical factors: country's history, legal culture, current situation of the society and needs of a state as unique entity. Author analyzed also topical issues regarding constitutional status of the Public Prosecution Service, its independence and autonomy and included some considerations *de lege ferenda* regarding need for more accurate specification of some key points related to appointment and removal from office of the General Prosecutor and also competencies and powers of the Public Prosecution Service.

## **Resume**

Autor sa v článku venuje problematike ústavného postavenia prokuratúry na Slovensku, pričom sa zaoberá históriou inštitútu prokuratúry na území bývalého Uhorska a Československa, ako aj histórii prokuratúry v Európe. V časti venovanej komparatistike ústavných modelov prokuratúry porovnáva štátne zastupiteľstvá a prokuratúry vybraných štátov Európy, pričom analýzou jednotlivých modelov dospel k záveru, že neexistuje ideálny model a zakotvenie prokuratúry v ústavách je závislé od mnohých faktorov: histórie štátu, právnej kultúry, aktuálnej spoločenskej situácie a potrieb štátu ako jedinečnej entity. Autor analyzuje aj aktuálne otázky s ústavným postavením prokuratúry, venuje sa otázke jej samostatnosti a nezávislosti a úvahami *de lege ferenda* ohľadom spresnenia niektorých neurgických bodov pri menovaní a odvolávaní generálneho prokurátora a pri oprávneniach prokuratúry.

# KONSTYTUCYJNY ROZWÓJ RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ W OKRESIE TRANSFORMACJI USTROJOWEJ

Krzysztof Skotnicki\*, PL

Rzeczypolita Polska i Republika Słowacka obchodzą w 2012 r. rocznice uchwalenia swoich Konstytucji, odpowiednio piętnastą i dwudziestą. Jest to okazja do próby oceny tych aktów prawnych nie tylko z punktu widzenia teoretycznego, ale również spojrzenia przez pryzmat doświadczeń wynikających z ich funkcjonowania i orzecznictwa sądów konstytucyjnych tych państw. Ale moment taki stwarza także znakomitą okazję do szerszego zastanowienia się nad procesem rozwoju konstytucyjnego, jaki ma miejsce od początku transformacji ustrojowej zapoczątkowanej w 1989 r., a określanego często mianem wiosny ludów w krajach Europy Środkowej, a częściowo również i Wschodniej. Niniejsze opracowanie stanowi pewien skrótowy przegląd tego wszystkiego, co na tej drodze miało miejsce w Polsce.

Cechą charakterystyczną dla państw socjalistycznych były konflikty społeczne i towarzyszące im kryzysy polityczne. Szczególnie częste były one w Polsce – czerwiec 1956, marzec 1968 r., grudzień 1970 r. i sierpień 1980 r. to czas wydarzeń, które na trwałe wpisały się w naszą historię. Jak pamiętamy, sprzeciw społeczeństwa wobec systemu socjalistycznemu był jednak zawsze tłumiony siłowo, że przypomnę tylko wkroczenie wojsk radzieckich na Węgry w 1956 r., inwazję państw Układu Warszawskiego na Czechosłowację w 1968 r., czy stan wojenny w Polsce w 1981 r. Erozja instytucjonalna tego ustroju, w dużej mierze o podłożu ekonomicznym, była jednak faktem, a o jego upadku w państwach europejskich oprócz dążeń i zrywów ich ludności w znacznej mierze przesądził gorbaczowski proces „pierestrojki” i „głasności”, bez którego było by to raczej niemożliwe.

Wprawdzie w latach osiemdziesiątych XX w. dokonywano w Polsce reformy polityczne i gospodarcze, kryzys polityczny i społeczno-ekonomiczny pogłębiał się jednak i stało się oczywistym, że do rządzenia państwem musi zostać dopuszczona opozycja, że monopol władzy jednej partii musi zastąpić rzeczywisty pluralizm polityczny. Konieczny stał się dlatego dialog, który podjęty doprowadził do zwołania 6 lutego 1989 r. „okrągłego stołu”, a więc obrad, w których z jednej strony uczestniczyli przedstawiciele ówczesnej strony partyjno-rządowej, a z drugiej strony przedstawiciele części opozycji, skupionej głównie wokół związku zawodowego „Solidarność”. Obrady te, którym towarzyszyły liczne rozmowy nieformalne (szczególnie znane są te, które prowadzone były w Magdalence), jak wiadomo, zakończyły się 5 kwietnia 1989 r., a ich wynikiem było podpisanie Porozumienia „okrągłego stołu”, swoistej umowy społecznej, w którym zapisano uzgodnienia dotyczące reform politycznych i społeczno-gospodarczych. Do

---

\* Prof. Dr. hab. Krzysztof Skotnicki, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.

najważniejszych zaliczyć należy decyzje o: przywróceniu instytucji Prezydenta i Senatu, wolnych i demokratycznych wyborach 35% mandatów w Sejmie i wszystkich mandatów w Senacie, wprowadzeniu niezależności sądów oraz niezawisłości i nieusuwalności sędziów, pluralizmie partyjnym i związkowym, poszerzeniu swobód politycznych i wolności słowa.

Prowadzenie obrad „okrągłego stołu”, sam w nich udział, jak i wynik oceniane są oczywiście różnie i zapewne politycy i historycy przez długie lata będą wiedli o to spór, to jednak wydaje się, że taka była wówczas dopuszczalna granica kompromisu politycznego, jednak „z perspektywy historycznej można utrzymywać, że nie był to kontrakt równorzędny, ale wówczas (...) był odbierany jako znaczące zwycięstwo <<Solidarności>>”<sup>1</sup>.

Uzgodnienia „okrągłego stołu” znalazły wyraz w uchwalonej 7 kwietnia 1989 r. ustawie o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej<sup>2</sup> (tzw. nowela kwietniowa). Pozwalała ona na włączenie do odpowiedzialności za państwo opozycji, pozostawiając jednocześnie decydowanie o sprawach państwa partii komunistycznej (PZPR) i jej ewentualnym koalicjantom. Wynikało to z kilku faktów.

Po pierwsze, utrzymane zostało konstytucyjne określenie Sejmu jako najwyższego organu władzy państwowej i reprezentanta narodu, a dotychczasowi rządzący mieli w nim zagwarantowane co najmniej 65 % mandatów, a teoretycznie mogli również zdobyć kolejne mandaty w wolnych wyborach o pozostałe mandaty. Pochodzący z całkowicie wolnych wyborów Senat nie był natomiast izbą równorzędną z Sejmem, gdyż uzyskał wprawdzie możliwość udziału w stanowieniu ustaw, ostateczna decyzja o ich treści pozostawała jednak w rękach Sejmu, który ostatecznie decydował o ich kształcie. Senat miał prawo inicjatywy ustawodawczej, do niego przekazywane też była każda uchwalona w Sejmie ustawa i w ciągu miesiąca mógł on zgłosić Sejmowi propozycję dokonania w niej określonych zmian lub jej odrzucenia. Sejm nie był jednak związany stanowiskiem Senatu i mógł go nie przyjąć większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów. Wpływ Senatu na treść ustawy był zatem skuteczny tylko wówczas, gdy w Sejmie nie było odpowiedniej większości głosów potrzebnej do odrzucenia propozycji Senatu i gdy zgadzał się on ze stanowiskiem Senatu (65% mandatów to większa ich liczba niż 2/3 mandatów)<sup>3</sup>. Senat ponadto wyrażał zgodę na powoływanie i odwoływanie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli oraz na powoływanie Rzecznika Praw Obywatelskich. Wizja Senatu była zatem bardzo przemyślana i był to organ przynajmniej politycznie bardzo potrzebny dla obu stron sceny politycznej.

Po drugie, stare siły polityczne zdecydowanie dominowały w nowym organie w systemie organów, a mianowicie w Zgromadzeniu Narodowym składającym się z Sejmu i Senatu, a raczej z posłów i Senatorów. Był to organ

---

<sup>1</sup> Por. P. Sarnecki, *Senat RP i jego relacje z Sejmem (lata 1989 – 1993)*, Warszawa 1995, s. 8.

<sup>2</sup> Dz. U. nr 19, poz. 101.

<sup>3</sup> Nowela kwietniowa zmieniła zwrot uzgodniony podczas obrad „okrągłego stołu”, iż ustawa, która powraca do Sejmu z Senatu jest „ponownie uchwalana przez Sejm większością 2/3 głosów”, na nieprecyzyjny przepis art. 27 ust. 1 Konstytucji, iż „nieprzyjęcie przez Sejm propozycji Senatu uchwalane jest większością dwóch trzecich głosów”.

dokonujący wyboru Prezydenta i mogący pociągnąć go do odpowiedzialności konstytucyjnej.

Po trzecie, bardzo istotnym, jeżeli nawet nie najistotniejszym organem ustroju politycznego państwa stawał się Prezydent PRL, przy czym z ustaleń politycznych „okrągłego stołu” wynikało, że zostanie nim przedstawiciel ówczesnej strony rządowej. Prezydent miał czuwać nad przestrzeganiem Konstytucji, stać na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium oraz przestrzegania międzynarodowych sojuszy politycznych i wojskowych. Realizując te cele mógł inicjować ustawy i wetować je, gdyż każda ustawa uchwalona przez Sejm i Senat była przez niego podpisywana. Do niego należało desygnowanie kandydata na premiera, mógł również występować do Sejmu z wnioskiem o odwołanie premiera i rządu. Jego akty prawne teoretycznie wymagały kontrasygnaty. Dysponował również tradycyjnymi uprawnieniami głowy państwa o charakterze reprezentacyjnym. Za naruszenie Konstytucji i ustaw, a także popełnienie przestępstwa mógł być postawiony w stan oskarżenia, co mogło nastąpić w następstwie stosownej uchwały podjętej przez Zgromadzenie Narodowe większością 2/3 ogólnej liczby członków tego organu.

Po czwarte, nastąpiły zmiany w sądownictwie. Została powołana Krajowa Rada Sądownictwa, naczelny organ państwa stojący na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Rada m.in. wnioskowała o powoływanie sędziów, co czynił Prezydent. Sędziowie uzyskali przy tym nieusuwalność ze stanowisk.

Nowela kwietniowa nie oddała przy tym w pełni postanowień poczynionych przy „okrągłym stole”. Uchwalona została przecież przez Sejm PRL IX kadencji, w którym nie zasiadali jeszcze przedstawiciele opozycji. Mocno okrojono m.in. zakładane uprawnienia kontrolne Senatu, stąd „Odnosi się wrażenie, że jej rzeczywisti twórcy zapragnęli jeszcze <<po drodze>> uszczknąć coś z poczynionych przy <<Okrągłym Stole>> koncesji”<sup>4</sup>.

Jak wiadomo, wybory z 4 czerwca 1989 r. doprowadziły do dominacji obozu solidarnościowego na polskiej scenie politycznej. Wyborcy odrzucili wówczas dotychczasowy system rządów i otworzyli opozycji drogę do samodzielnego rządzenia, a nie jedynie zakładanego wcześniej legitymizowania wcześniejszego układu politycznego. Chociaż w Sejmie jego przedstawiciele posiadali tylko 35 % mandatów, to nie mieli większych trudności w decydowaniu o pracach tej izby i treści podejmowanych ustaw, doprowadzili też do stworzenia przez swojego kandydata (Tadeusza Mazowieckiego) rządu, w którym wkrótce przestali również zasiadać ministrowie wywodzący się z byłej PZPR. W Senacie kandydaci Komitetu Obywatelskiego „Solidarność” posiadali aż 99% mandatów, co w oczywisty sposób pozwalało temu obozowi na realizowanie swoich zamierzeń. I chociaż Prezydentem PRL, w tym także głosami parlamentarzystów z tego obozu, legitymizując tym samym jego wybór, został gen. Wojciech Jaruzelski, to jednak politycznie nie miał on na tyle siły, aby w istotny sposób hamować przemiany ustrojowe w Polsce czy wpływać na ich kształt. Tak więc rzeczywistość

---

<sup>4</sup> Por. P. Samecki, *Czy w Polsce istnieje konstytucyjna zasada dwuizbowości parlamentu?*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 2, s. 47.

szybko zaczęła odbiegać od założonego i przyjętego w noweli kwietniowej modelu ustrojowego<sup>5</sup>. Pojawiły się również głosy, iż kontrakt polityczny zawarty przy „okrągłym stole” wygasł, co nastąpiło z chwilą rozpadu PZPR<sup>6</sup>. Dalsze reformowanie ustroju Polski było dlatego naturalną tego konsekwencją.

Na drodze reform konstytucyjnych pierwszym krokiem była kolejna nowelizacja Konstytucji dokonana już 29 grudnia 1989 r.<sup>7</sup>. Z Konstytucji wykreślono ideologiczną preambułę. Przede wszystkim ustawa ta przywracała jednak historyczną nazwę państwa „Rzeczpospolita Polska”, jak i jego godło – wizerunek orła z koroną. Już tylko to symbolizowało odejście od państwa socjalistycznego, przede wszystkim ten kierunek zmian ku demokratycznemu państwu wyrażał się jednak w uczynieniu „narodu” podmiotem suwerennej władzy państwowej, określeniu Polski „demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej” oraz ustanowieniu zasady pluralizmu politycznego w szerokim jej znaczeniu, a więc dotyczącym partii politycznych, jak i innych form organizowania się. Nie mniej istotne zmiany dotyczyły również ustroju gospodarczego. Nastąpiło wówczas odejście od wyższości własności społecznej i państwowej na rzecz równości wszystkich form własności oraz otwarcie na swobodę prowadzenia działalności gospodarczej.

Następnym milowym krokiem na drodze reform państwa było przywrócenie w Polsce samorządu terytorialnego, co zapoczątkowało proces decentralizacji i doprowadziło do wydzielenia administracji rządowej i administracji samorządowej. Uczyniono to nowelizacją Konstytucji z 8 marca 1990 r.<sup>8</sup> i uchwalając tego samego dnia ustawę o samorządzie terytorialnym<sup>9</sup>. Na tej podstawie zostały utworzone gminy jako podstawowe jednostki samorządu terytorialnego posiadające osobowość prawną, własne organy stanowiące i wykonawcze i wykonujące zadania własne i zlecone.

Nowelizacja Konstytucji dokonana 27 września 1990 r. wprowadziła powszechne, bezpośrednie i tajne wybory Prezydenta<sup>10</sup>. Kandydatem mógł zostać obywatel Polski mający w dniu wyborów ukończone 35 lat i posiadający prawa wyborcze do Sejmu, którego poparło co najmniej 100 tys. wyborców. Jeżeli w pierwszej turze wyborów żaden z kandydatów nie uzyskał bezwzględnej większości głosów, po dwóch tygodniach miała być przeprowadzana druga tura wyborów, w której uczestniczyli dwaj kandydaci z największą liczbą ważnie oddanych głosów; dla wygrania wyborów ponownych potrzebne było uzyskanie większej liczby głosów od konkurenta<sup>11</sup>. Ten sposób wyboru głowy państwa obowiązuje do dzisiaj.

Pierwszy przejściowy okres transformacji ustrojowej zakończyły w Polsce całkowicie wolne wybory parlamentarne z 27 października 1991 r. przeprowadzone na podstawie ordynacji wyborczej do Sejmu z 28 czerwca 1991

<sup>5</sup> Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998, s. 17.

<sup>6</sup> Por. np. Z. Janicki, *Senat zrobił swoje*, „Polityka” z 29 grudnia 1990 r.

<sup>7</sup> Dz. U. Nr 75, poz. 444.

<sup>8</sup> Dz. U. Nr 16, poz. 94.

<sup>9</sup> Dz. U. Nr 16, poz. 95. Po wielu nowelizacjach ustawa ta nosi dzisiaj tytuł ustawy o samorządzie gminnym.

<sup>10</sup> Dz. U. Nr 67, poz. 397.

<sup>11</sup> Rozwinięciem postanowień Konstytucji była ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 67, poz. 398).



r<sup>12</sup>. oraz ordynacji wyborczej do Senatu z 10 maja 1991 r.<sup>13</sup>. W przypadku wyborów do Sejmu wprowadzono wybory proporcjonalne, które przy braku progów wyborczych i metodzie Hare-Niemeyera doprowadziły do znacznego rozbitcia mandatów w izbie wyrażającego się w utworzeniu 25 klubów (w tym koalicyjnych) i kół poselskich.

Konstytucja z 1952 r., chociaż wielokrotnie nowelizowana, absolutnie nie przystawała do rzeczywistości ustrojowej jeszcze na długo przed 1989 r. i już wówczas była niespójna. Dlatego już w latach osiemdziesiątych XX w. rozpoczęła się dyskusja nad uchwaleniem nowej ustawy zasadniczej. Politycy byli zgodni co do tego, że należy to uczynić, istniała jednak świadomość, że bez udziału opozycji będą to działania, które nie mogą zakończyć się powodzeniem, gdyż uchwalenie konstytucji przez rządzący obóz zostanie odebrane jako narzucenie Polsce kolejnej ustawy zasadniczej niechcianej przez większość społeczeństwa. Już w tamtych latach o nowej konstytucji dyskutowało również środowisko naukowe, czego najlepszym przykładem są dwa kolejne zjazdy katedr i zakładów prawa konstytucyjnego polskich uniwersytetów, który odbyły się w Sulejowie w dniach 29-31 maja 1987 r.<sup>14</sup>. oraz w Janowicach w dniach 31 maja – 2 czerwca 1988 r.<sup>15</sup>., a nawet jeszcze w Kołobrzegu w dniach 26-28 maja 1989 r.<sup>16</sup>, i które najlepiej oddają przygotowanie zaplecza intelektualnego do takich prac.

Wydarzenia 1989 r. pogłębiły i zwielokrotniły potrzebę uchwalenia nowej konstytucji. Zapowiedź uczynienia tego zawarta jest nawet w porozumieniach „okrągłego stołu”. Mówiono wręcz, że jest to najważniejszy „moment konstytucyjny”, a więc optymalny czas do uczynienia tego<sup>17</sup>. Zaraz pojawiła się również idea jej przyjęcia 3 maja 1991 r. w dwusetną rocznicę ustanowienia pierwszej europejskiej konstytucji – polskiej konstytucji z 1791 r. Taka próba zawłaszczania historii bez wątpienia nie była właściwa, szybko okazało się również, że realizacja tej myśli jest całkowicie nierealna, okazała się bowiem, że szybkie opracowanie projektu konstytucji nie jest takie proste. Oprócz sporów proceduralnych co do trybu uchwalenia nowej konstytucji, bez wątpienia od samego początku zadecydowała o tym wielotorowość prac konstytucyjnych. Ponieważ parlamentowi wybranemu w 1989 r. odmawiano legitymacji do uchwalenia konstytucji (Sejm nie pochodził z wolnych wyborów, a Senat był zbyt jednorodny politycznie), zaś izby nie były chętne do współpracy, doszło do utworzenia odrębnych komisji konstytucyjnych Sejmu i Senatu; aspiracje opracowania własnego projektu miały również partie polityczne, jak i przedstawiciele środowiska konstytucjonalistów. Już na samym początku było dlatego wiele różnych projektów, co wyraźnie pokazywało, że szybko do uchwalenia konstytucji nie dojdzie.

---

<sup>12</sup> Dz. U. Nr 59, poz. 252.

<sup>13</sup> Dz. U. Nr 58, poz. 246.

<sup>14</sup> Por. Sprawozdanie: M. Domagała, K. Skotnicki, „Państwo i Prawo” 1987, nr 10, s. 170-172.

<sup>15</sup> Por. Sprawozdanie: A. Kulig, P. Tuleja, „Państwo i Prawo” 1988, nr 12, s. 128-131

<sup>16</sup> Por. Sprawozdanie: A. Rost, „Państwo i Prawo” 1990, nr 5, s. 106-107.

<sup>17</sup> Zob. M. Granat, *Konstytucja RP na tle rozwoju i osiągnięć konstytucjonalizmu polskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4, s. 16.

W tych warunkach parlament wybrany w 1991 r. przyjął ustawę konstytucyjną z 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>18</sup>. Przewidywała ona opracowanie i uchwalenia konstytucji przez Zgromadzenie Narodowe, a następnie jej zatwierdzenie przez naród w drodze referendum. Inicjatywę ustawodawczą przyznano grupie co najmniej 56 członków Zgromadzenia Narodowego, Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, Senatowi oraz prezydentowi.

Przyjęcie wskazanej ustawy konstytucyjnej zapoczątkowało formalne prace nad nową konstytucją. Zdając sobie jednak sprawę z faktu, iż będzie to proces długotrwały, którego zakończenie, jak i wynik, są przy tym niepewne, zdecydowano o uchwaleniu na okres przejściowy tzw. małej konstytucji<sup>19</sup>. Po kilku miesiącach pracy i bardzo ostrych sporach zwłaszcza o rolę i miejsce parlamentu oraz prezydenta w dniu 17 października 1992 r. została ostatecznie uchwalona ustawa konstytucyjna o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą oraz o samorządzie terytorialnym<sup>20</sup>. O tym, że nie spełniała ona przede wszystkim oczekiwań prezydenta Lecha Wałęsy, który wyraźnie dążył do wprowadzenia w Polsce rządów prezydencko-parlamentarnych, najlepiej świadczy fakt, że podpisał ją dopiero 17 listopada 1992 r.

Mała konstytucja weszła w życie w dniu 8 grudnia 1992 r., uchylając Konstytucję z 1952 r., ale jednocześnie pozostawiając w mocy jej przepisy: rozdziału 1 – „Podstawy ustroju politycznego i gospodarczego”, rozdziału 4 – „Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu, Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich”, rozdziału 7 – „Sąd i prokuratura” (z wyjątkiem art. 60 ust. 1), rozdziału 8 – „Podstawowe prawa i obowiązki obywateli”, rozdziału 9 – „Zasady wyborów do Sejmu i Senatu oraz Prezydenta” (z wyjątkiem art. 94), rozdziału 10 – „Godło, barwy, hymn i stolica Rzeczypospolitej Polskiej” i rozdziału 11 – „Zmiana konstytucji”. W polskiej literaturze przedmiotu dosyć powszechnie podnosi się, iż formalnie zakończyło to obowiązywanie w Polsce konstytucji stalinowskiej. Chciałbym jednak podkreślić, iż to oryginalne rozwiązanie legislacyjne sprawiło jednocześnie, że zapewne wbrew świadomości twórców małej konstytucji, tak kluczowe regulacje, jak dotyczące sfery praw, wolności i obowiązków obywatelskich nie obowiązywały od tego momentu z woli ustawodawcy socjalistycznego lecz prawodawcy demokratycznego, wolnego państwa, co dodatkowo legitymizowało ich treść.

W Preambule małej konstytucji z 1992 r. deklarowana jest przejściowość przyjmowanej regulacji oraz to, że jest ona uchwalona „w celu usprawnienia działalności władz Państwa, do czasu uchwalenia nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. Niewątpliwą zaletą tej regulacji konstytucyjnej jest wyraźne ustanowienie w art. 1 zasady trójpodziału władzy i zarwanie tym samym z zasadą jednolitości władzy i dominującą rolą Sejmu w systemie naczelných konstytucyjnych organów państwa. Należy jednak pamiętać, że „W praktyce

---

<sup>18</sup> Dz. U. Nr 84, poz. 426.

<sup>19</sup> Przyjmowanie takich aktów jest właściwe dla historii polskiego rozwoju konstytucyjnego, akty takie były bowiem uchwalane również bezpośrednio po I wojnie światowej w 1919 r., jak i po II wojnie światowej w 1947 r.

<sup>20</sup> Dz. U. nr 84, poz. 426.

ustrojowej zasada ta napotykała trudności w jej adaptacji do mechanizmów sprawowania władzy w państwie, a w samej ustawie konstytucyjnej nie znalazła pełnego rozwinięcia w szczegółowych instytucjach ustrojowych. Pomimo niejasności, czy w sposobie rozumienia przez ustrojodawcę zasady podziału władzy chodziło o separację i konkurencję władzy, czy o stworzenie przesłanek konstytucyjnych zgodnego współdziałania władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz wytworzenia stanu względnej równowagi – wydaje się, że ustrojodawca chciał nadać jej kształt odpowiadający parlamentarnym mechanizmom współdziałania legislatywy i egzekutywy, a relacje wzajemne między władzami ukształtować na zasadzie równowagi jej organów”<sup>21</sup>.

Uchwalając małą konstytucję ustrojodawca niewątpliwie nie miał jednolitej koncepcji ustroju politycznego, a raczej reagował na doświadczenia wynikające z funkcjonowania państwa po 1989 r., ulegając zarazem głównie naciskom cieszącego się wówczas jeszcze olbrzymim autorytetem prezydenta Lecha Wałęsy, który dążył do ustanowienia w Polsce systemu rządów prezydencko-parlamentarnych.

W przypadku parlamentu mała konstytucja przede wszystkim zniosła dominującą rolę Sejmu jako najwyższego organu władzy w systemie organów państwa. W polskiej literaturze przedmiotu podkreśla się, że było to „jedną z najistotniejszych i zarazem wręcz symbolicznych zmian, będących także konsekwencją przyjęcia zasady trójpodziału władz”<sup>22</sup>. Z drugiej strony utrwaliła na scenie politycznej Senat. Obie izby charakteryzowała jako organy przedstawicielskie narodu (art. 2), przyznając zarazem posłom i senatorom wolny mandat przedstawicielski, jak i ustanawiając zasadę *incompatibilitas*. Rola drugiej izby została jednak wyraźnie osłabiona w procesie ustawodawczym<sup>23</sup>. Senat wprowadzając poprawki do ustawy uchwalonej przez Sejm (wcześniej zgłaszał propozycje dokonania zmian) został zobowiązany do wskazania źródeł ich pokrycia. Prawo wnoszenia poprawek zostało następnie znacznie ograniczone w konsekwencji orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (zapoczątkowanego wyrokiem z 23 listopada 1993 r. w sprawie K 5/93 dotyczącego zmiany ustawy o kombatanach) odnoszącego się do zakresu tych poprawek. Ograniczenie znaczenia Senatu w drodze ustawodawczej przede wszystkim wyrażało się jednak w tym, że Sejm odrzucając poprawki Senatu zgłoszone do ustawy nie musiał już czynić tego kwalifikowaną większością 2/3 głosów, lecz jedynie większością bezwzględną<sup>24</sup>. Paweł Sarnecki odczytał te zmiany nawet jako zmierzające w kierunku likwidacji tej izby<sup>25</sup>. Iluzoryczną, przy braku instrumentów właściwych Sejmowi, była kompetencja kontrolna drugiej izby. Najbardziej przemyślane było natomiast powierzenie Senatowi wyrażania zgody na zarządzanie przez Prezydenta

<sup>21</sup> Por. *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2008, s. 85.

<sup>22</sup> Por. R. Chruściak, *Mała Konstytucja z 1992 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 5, s. 99.

<sup>23</sup> Por. P. Czamy, *Zmiany pozycji ustrojowej Senatu w „Małej Konstytucji”*, [w:] *„Mała Konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, red. M. Kruk, Warszawa 1993, s. 102.

<sup>24</sup> Por. P. Winczorek, *Wartości naczelne Małej konstytucji z 1992 r.*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 1, s. 9; Z. Witkowski, *W sprawie pozycji Senatu RP na tle Małej Konstytucji z 1992 r.* – kilka uwag na tle artykułu Pawła Sarneckiego, „Przegląd Sejmowy” nr 2.

<sup>25</sup> Por. P. Sarnecki, *Czy w Polsce istnieje konstytucyjna zasada dwuizbowości parlamentu?*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 2, s. 48-49.

referendum ogólnokrajowego, co w praktyce okazało się bardzo istotne w 1995 r., odciążając Sejm ze sporu na linii z prezydentem Lechem Wałęsą.

„Mała konstytucja” uchwalana była jednak przede wszystkim z myślą o władzy wykonawczej. Zgodnie z zasadą rządów parlamentarnych wyraźnie ustanawiała ona dualizm egzekutywy składającej się z Prezydenta RP i Rady Ministrów. Prezydenta w art. 28 określała jako najwyższego przedstawiciela Państwa Polskiego w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych oraz organ, który czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji RP, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa Państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium oraz przestrzegania umów międzynarodowych. Utrzymano jego wybór przez Naród. Najistotniejsze zmiany dotyczyły jednak sfery kompetencji głowy państwa, stanowiąc, iż sprawuje on ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków zagranicznych (art. 32) oraz wewnętrznego bezpieczeństwa państwa (art. 34), co rodziło liczne problemy interpretacyjne<sup>26</sup>. Nie było też odzwierciedlenia tego w bardziej konkretnych kompetencjach głowy państwa. Za najistotniejsze wśród nowych rozwiązań uznać należy regulacje dotyczące kontrasygnaty aktów prawnych prezydenta dokonywanej przez Prezesa Rady Ministrów albo właściwego ministra, przedkładających głowie państwa te akty (art. 46). Lista prerogatyw, czyli uprawnień, które nie wymagały kontrasygnaty, nie była natomiast zbyt rozbudowana (art. 47) i obejmowała przede wszystkim sprawy związane z funkcjonowaniem Sejmu i Senatu (zwołanie pierwszych posiedzeń izb, rozwiązanie Sejmu, inicjatywa ustawodawcza, podpisywanie ustaw), jak i Rady Ministrów (desygnowanie Prezesa i powoływanie składu, zwoływanie posiedzeń). W praktyce kontrasygnowanie aktów prawnych prezydenta rodziło wiele sporów i początkowo nie było nawet stosowane<sup>27</sup>.

„Małą konstytucją” przede wszystkim rozbudowała przepisy odnoszące się do Rady Ministrów, którą określała jako organ prowadzący politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej oraz kierujący całością administracji rządowej (art. 51). Przepisy konstytucyjne wyraźnie wprowadzały przy tym domniemanie kompetencji Rady Ministrów, stanowiąc, iż podejmuje on decyzje we wszystkich sprawach polityki państwa, których ustawa konstytucyjna lub inna ustawa nie zastrzegły dla prezydenta albo innego organu administracji państwowej bądź samorządu. Wśród wyraźnie enumeratywnie określonych kompetencji Rady Ministrów wskazać należy przede wszystkim na: zapewnienie wykonania ustaw, kierowanie, koordynowanie i kontrolowanie pracy innych organów administracji państwowej, sprawy budżetu i finansów państwa, sprawowanie nadzoru nad samorządem terytorialnym, zawieranie umów z rządami innych państw i organizacjami międzynarodowymi.

Znaczącą nowością był następnie tryb tworzenia rządu, składający się aż z czterech etapów, w których inicjatywa jego utworzenia należała kolejno do prezydenta lub Sejmu. Gdyby mimo to nie doszło do utworzenia rządu,

<sup>26</sup> Por. R. Chruściak, *Mała ...*, op. cit., s. 103.

<sup>27</sup> Por. P. Samecki, *Kontrasygnata i brak kontrasygnaty w świetle Małej konstytucji na przykładzie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (ekspertyza)*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 3, s. 143.

przewidziany był etap piąty, w którym prezydent mógł rozwiązać Sejm albo powołać, na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy, premiera i rząd. Jeżeli jednak przed upływem tego terminu Sejm nie uchwaliłby wotum zaufania dla tego rządu lub nie uchwalił konstruktywnego wotum nieufności dla takiego rządu, prezydent miał obowiązek rozwiązania Sejmu. Należy również wskazać, iż w procedurze tworzenia rządu w sposób szczególny uregulowane zostało powołanie ministrów spraw zagranicznych, obrony narodowej i spraw wewnętrznych, premier przed przedstawieniem ich kandydatur miał bowiem obowiązek zasięgnięcia opinii prezydenta. W praktyce zamiast niewiążącej opinii doszło do wykształcenia się tzw. resortów prezydenckich, na obsadzenie których musiała być wyrażona akceptacja głowy państwa. Jak podkreśla R. Chruściak, „Bez wątpienia zjawisko tzw. resortów prezydenckich można uznać za jedno z najbardziej charakterystycznych na tle stosowania ustawy konstytucyjnej z 1992 r.”<sup>28</sup>.

W nowy sposób uregulowano również kwestię dymisji rządu. Omawiając „małą konstytucję” przede wszystkim należy wskazać na regulację dotyczącą udzielania przez Sejm wotum nieufności. Jeżeli było to wotum konstruktywne, dochodziło do zmiany rządu i premiera. Jeżeli natomiast było to wotum destruktywne, wzrastała rola prezydenta, który mógł przyjąć dymisję rządu lub rozwiązać Sejm. Przepis ten odegrał istotną rolę w 1993 r., kiedy po uchwaleniu wotum nieufności dla rządu Hanny Suchockiej prezydent Lech Wałęsa rozwiązał Sejm, a w następstwie wyborów parlamentarnych władzę przejęła lewica.

Bardzo ciekawym rozwiązaniem było wreszcie przyznanie Radzie Ministrów prawa wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, aby tak się jednak stało, musiała być wydana specjalna ustawa, dla przyjęcia której wymagane było podjęcie uchwały bezwzględłą większością głosów. W związku z tym pojawiła się nawet teza, że jest to zapowiedź wprowadzenia w systemie źródeł prawa w Polsce ustaw organicznych.

Oceniając „małą konstytucję” należy zgodzić się z Wiesławem Skrzydło, który stwierdził, iż chociaż nie jest akt prawny wolny od wad merytorycznych i legislacyjnych, to jednak „niewątpliwie wywarł wpływ na proces transformacji ustroju konstytucyjnego w latach 1992 – 1997. Nie można również nie doceniać jej roli i praktyki ustrojowej w okresie jej obowiązywania dla rozwiązań ustrojowych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.”<sup>29</sup>.

Przedmiot opracowania zwalnia mnie z przedstawienia przebiegu prac nad nową konstytucją. Chciałbym jednak wskazać, że na proces ten istotny wpływ miał wynik wyborów parlamentarnych z 1993 r. O ile bowiem wcześniej parlament zdominowany był przez siły prawicowe, to od tego momentu, jak już wskazywałem, władza przeszła w ręce przeciwstawnej siły politycznej. Mało tego, z jednej strony ordynacja wyborcza przewidująca progi wyborcze, a z drugiej strony rozbięcie na prawicy sprawiły, że w Sejmie i w Senacie zabrakło przedstawicieli tej strony polskiej sceny politycznej. Zrodziło to nawet wątpliwość, czy wybrany wówczas parlament ma legitymację do uchwalenia nowej konstytucji. Zahamowało to prace konstytucyjne, a jako jedno z rozwiązań dokonanych nowelą

---

<sup>28</sup> Por. R. Chruściak, *Mała ...*, op. cit., s. 107.

<sup>29</sup> Por. *Polskie ...*, op. cit., s. 86.

ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP z 22 kwietnia 1994 r. było wprowadzenie prawa zgłaszania projektu konstytucji przez grupę co najmniej 500 tys. obywateli; z możliwości tej skorzystał NSZZ „Solidarność”, przedkładając tzw. obywatelski projekt Konstytucji. Ostatecznie pracowano nad siedmioma projektami konstytucji: czterema pochodzącymi od partii politycznych, prezydenckim Lecha Wałęsy, Senatu poprzedniej kadencji oraz obywatelskim. I chociaż przez długi czas wydawało się, że spory między partiami parlamentarnymi są tak duże, że nie ma szansy na zwieńczenie ich sukcesem, to nieformalne rozmowy doprowadziły jednak do politycznego sukcesu, którym było ostateczne uchwalenie Konstytucji 2 kwietnia 1997 r., jak i jej zatwierdzenie niewielką liczbą głosów przez naród w referendum z 25 maja 1997 r. (53,45% głosów na „tak”). Konstytucja po podpisaniu przez Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego weszła w życie 17 października 1997 r.

To skrócone przypomnienie przebiegu prac nad konstytucją ma na celu podkreślenie, że początkowo dominujący wpływ miała na nie polska prawica, zaś później w znacznej mierze o jej kształcie decydowała lewica. W następstwie wyborów z 1995 r. nastąpiła również dosyć niespodziewana zmiana na stanowisku prezydenta. Stąd wszystko to co wypracowywane było z przeświadczeniem, iż przyjdzie realizować prezydentowi Lechowi Wałęsie, straciło sens w chwili objęcia urzędu przez Aleksandra Kwaśniewskiego. Znając jednocześnie wszystkie późniejsze wyniki wyborów parlamentarnych (z 1997 r., 2001 r., 2005 r., 2007 r., jak i ostatnie z 2011 r.) można zaryzykować wręcz tezę, że gdyby nowa Konstytucja nie została uchwalona w 1997 r., to jest wielce prawdopodobne, że do dzisiaj mogłaby obowiązywać (zapewne nowelizowana) „mała konstytucja” z 1992 r.

W związku z uchwaleniem Konstytucji RP dopiero w 1997 r. należy podkreślić, że jest coś zastanawiającego, ale i szczególnego w tym, że w państwie, które zapoczątkowało proces demokratycznych przemian w państwach Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej w 1989 r., nastąpiło to tak późno. W okresie przełomu typowe jest bowiem dążenie do jak najszybszego przyjęcia nowych ustaw zasadniczych, w tym nawet czasami jeszcze przed tym, jak kraje te staną się samodzielnymi suwerennymi państwami. Jest to wyraz chęci szybkiego zerwania z (niedemokratyczną) przeszłością, jak i przeświadczenie o potrzebie szybkiego stworzenia podstaw ustroju tych krajów i wytyczenia przez konstytucje kierunku przemian ustrojowych. Do końca 1992 r. swoje konstytucje uchwaliło aż 11 państw: Chorwacja (22 grudnia 1990 r.), Albania (29 kwietnia 1991 r.), Bułgaria (12 lipca 1991 r.), Macedonia (17 listopada 1991 r.), Rumunia (21 listopada 1991 r.), Słowenia (23 grudnia 1991 r.), Federacyjna Republika Jugosławii (kwiecień 1992 r.), Estonia (28 czerwca 1992 r.), Słowacja (1 września 1992 r.), Litwa (25 października 1992 r.) oraz Republika Czeska (16 grudnia 1992 r.). W kolejnych latach uchwalono konstytucje w Federacji Rosyjskiej (12 grudnia 1993 r.), Białorusi (15 marca 1994 r.), Mołdawii (29 lipca 1994 r.), Bośni i Hercegowinie (1 grudnia 1995 r., wreszcie na Ukrainie (28 czerwca 1996 r.).

Wydaje się, że można dlatego postawić tezę, że uchwalenie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. zakończyło proces przyjmowania

ustaw zasadniczych w państwach Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej, które po upadku obozu krajów socjalistycznych rozpoczęły proces przemian ustrojowych. Nie ulega przy tym wątpliwości, że moment, w którym to nastąpiło – osiem lat po zakończeniu obrad „okrągłego stołu” – był już czasem, gdy wiele procesów społecznych, politycznych czy gospodarczych trwało już od dawna i było wręcz zakorzenionych (utrwalonych) w ustroju państwa. Przykładowo można wskazać istnienie wielu partii politycznych (pluralizm polityczny), zaawansowany proces komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw, zracjonalizowany parlamentarny system rządów, istnienie Senatu, czy samorząd terytorialny w gminach, czyli na najniższym szczeblu podziału administracyjno-terytoryjnego kraju. Przez te lata Polska zdobyła wiele doświadczeń, nie zawsze najlepszych, które nie mogły pozostać obojętne dla treści uchwalanej ustawy zasadniczej. Konstytucja RP z 1997 r. w chwili jej uchwalania w znacznej mierze utrzymywała zatem istniejący stan, podczas gdy ustawy zasadnicze innych państw początkowały te przemiany i wytyczały kierunki rozwoju tych krajów. Nie oznacza to oczywiście, że nie wносиła ona do procesu przemian nic nowego, a najlepszym przykładem może być rozbudowa środków ochrony wolności i praw i wprowadzenie skargi konstytucyjnej<sup>30</sup>.

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. jest wyjątkowo obszerna (najobszerniejsza w krajach Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej). Jej treść to niewątpliwie kompromis polityczny odwołujący się do różnych wartości. Nie stanowi ona radykalnej zmiany ustroju państwa, lecz ugruntowuje dokonane już reformy i usprawnia funkcjonowanie jej organów. Niewątpliwie kluczowe znaczenie w jej treści mają trzy pierwsze rozdziały, w których uregulowane są: 1) zasady ustroju, 2) podstawowe wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela; 3) źródła prawa.

Konstytucja utrzymuje m.in. zasadę suwerenności narodu, demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, republikańskiej formy rządu, podziału i równowagi władz, parlamentarnej formy rządów, dwuizbowości parlamentu czy pluralizmu politycznego. Podkreślić natomiast należy rozbudowanie decentralizacji władzy publicznej, szerokiego katalogu wolności i praw człowieka i obywatela oraz ich gwarancji, jak i samorządu terytorialnego oraz wprowadzenie zasady społecznej gospodarki rynkowej.

Ramy opracowania, jak i świadomość, iż wiele bardziej szczegółowych zagadnień jest przedmiotem odrębnych referatów, sprawiają, że w dalszej części odniosę się wyłącznie do problemu dwuizbowości, jak i relacji między Sejmem, prezydentem i Radą Ministrów.

Postanowienia konstytucji potwierdzają tezę, iż Senat po 1989 r. nie jest organem przemyślanym. Można wręcz mówić o pewnej inercji w jego istnieniu. Sejm i Senat to wprawdzie organy władzy ustawodawczej, ale w polskiej dwuizbowości, zgodnie z tradycją ustrojową, dominującą rolę odgrywa Sejm. Na

---

<sup>30</sup> Szerzej na ten temat pisałem w pracy: A. Rakowska, K. Skotnicki, *Konstytucja RP na tle innych obowiązujących ustaw zasadniczych państw Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4, s. 211 i n.

drugą izbę brak jest pomysłu. Szczególnie widoczne jest to w przypadku regulacji sposobu jej wyboru. Wskazanie zasad ich przeprowadzenia (powszechne, bezpośrednie, tajne), jak i określenie wieku kandydata na senatora to regulacja zbyt lakoniczna w stosunku do konstytucyjnego organu państwa<sup>31</sup>.

Szczegółowa analiza postanowień Konstytucji z 1997 r. pokazuje, że kompetencje drugiej izby uległy w niej nieznacznemu rozszerzeniu, i to zarówno w obszarze stanowienia prawa, jak i w funkcji kreacyjnej. Może inicjować ustawę o zmianie konstytucji, ale bez prawa wnoszenia poprawek do takiej ustawy uchwalonej przez Sejm. W uchwalaniu takich ustaw jest jednocześnie zrównany z izbą pierwszą, gdyż bez jego zgody nie może być ona przyjęta. Znaczenie tego uprawnienia z uwagi na tryb wyboru Senatu jest jednak tylko formalne, gdyż zawsze będzie to „drugi garnitur” rządzącej partii. W procesie stanowienia pozostałych ustaw pozycja Senatu względem Sejmu nie uległa natomiast zmianie, „a drobne różnice w sformułowaniach mają znaczenie jedynie redakcyjne”<sup>32</sup>. Najistotniejsze uprawnienie Senatu to udział w wyrażaniu ustawowej zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej przekazującej organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach, gdy rola Sejmu i Senatu jest jednakowa i ustawa musi być uchwalona taką samą kwalifikowaną większością głosów (2/3) oraz przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby członków izby (art. 90). Wśród kompetencji kreacyjnych Senatu wskazać natomiast należy prawo powoływania trzech członków Rady Polityki Pieniężnej (art. 227 ust. 5). Zrównanie pozycji Senatu z Sejmem, co zdecydowanie zwiększyło jego znaczenie, nastąpiło wreszcie w następstwie wejścia w życie Traktatu z Lizbony, na mocy którego obie izby mają identyczne uprawnienia w stanowieniu prawa Unii Europejskiej.

W obszarze władzy wykonawczej Konstytucja z 1997 r. utrzymała jej dualizm. Ma to istotne znaczenie w przypadku określenia roli ustrojowego prezydenta w strukturze władzy państwowej. Ogólną charakterystykę tego urzędu zawiera art. 126, który określa go jako „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej i gwaranta ciągłości władzy państwowej” (ust. 1), który „czuwa nad przestrzeganiem konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium” (ust. 2). Prezydent w sposób typowy dla systemu parlamentarnego uczestniczy w tworzeniu rządu, ponosi też wyłącznie odpowiedzialność konstytucyjną, w tym również za przestępstwa.

W doktrynie toczy się spór o to, czy przepisu art. 126 ust. 1 nie należy również odczytywać jako wskazania jego kompetencji<sup>33</sup>. Trybunał Konstytucyjny odnosząc się do tej kwestii w orzeczeniu z 20 maja 2009 r. w sprawie Kpt 2/08 w sprawie sporu kompetencyjnego między prezydentem a premierem o reprezentowanie Polski w posiedzeniach Rady Europejskiej zasadnie, moim zdaniem, uznał, że postanowienia ust. 2 to ukierunkowanie ustrojowej pozycji

---

<sup>31</sup> Por. L. Garlicki, *Uwaga 3 do art. 97*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999.

<sup>32</sup> Por. A. Szmyt, *Nowe elementy konstytucyjne i regulaminowe postępowania ustawodawczego*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3, s. 49.

<sup>33</sup> Por. *Polskie ...*, op. cit., s. 295.



Prezydenta przez wskazanie jego zadań, i że nie należy odczytywać go jako jego kompetencji, gdyż te reguluje dopiero art. 133. Określenie ustrojowej pozycji Prezydenta jako „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej” nie oznacza też, iż jest on najwyższym przedstawicielem władzy Rzeczypospolitej Polskiej, nie jest to bowiem pojęcie równoznaczne z „najwyższą reprezentacją”. Podstawową rolą ustrojową prezydenta jest arbitraż polityczny, stabilizacja ustroju i wypełnianie roli organu samodzielnie równoważącego rozdzielone władze – ustawodawczą i wykonawczą, co w szczególności wynika z powierzenia mu mandatu w drodze powszechnych wyborów<sup>34</sup>. Wypełniając swoje zadania prezydent nie może czynić jednak tego w sposób dowolny, lecz – co podkreśla Trybunał Konstytucyjny – jedynie w ramach kompetencji określonych w Konstytucji i ustawach oraz jedynie w sytuacji, gdy „służy to realizacji celów wyrażonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji”<sup>35</sup>.

W porównaniu z rozwiązaniami z „małej konstytucji”, w obowiązującej ustawie zasadniczej mamy do czynienia z istotnym pomniejszeniem roli ustrojowej głowy państwa, gdyż obecnie nie jest już on organem posiadającym kompetencję do sprawowania „ogólnego kierownictwa” w dziedzinie stosunków zagranicznych oraz w dziedzinie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Konstytucja przeniosła bowiem uprawnienia w tych dziedzinach, jak i w zakresie polityki państwa, na Radę Ministrów. Prezydent posiada wprawdzie pewne szczegółowe uprawnienia w dziedzinie stosunków zagranicznych oraz wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa, mają one jednak charakter uprawnień wykonawczych w tych obszarach polityki państwa i są realizowane z rządem za pośrednictwem kontrasygnaty. Zasadą jest zresztą kontrasygnowanie wszystkich aktów urzędowych prezydenta, a wyłączenia spod tego są wyjątkiem. Kontrasygnata, jak podkreśla Sławomir Patyra, „jest formą ograniczenia prawnoustrojowej pozycji głowy państwa, wzmocnienia zaś pozycji Rady Ministrów oraz [...] jest sposobem na konsolidację obu segmentów egzekutywy poprzez swoiste <<wymuszanie>> zajmowania jednolitego stanowiska przez Prezydenta i Radę Ministrów, a tym samym współdziałanie tych organów, nawet w warunkach kohabitacji”<sup>36</sup>. Z formalnego punktu widzenia liczba prerogatyw jest znacząca i obejmuje aż 30 aktów urzędowych, m. in. takich jak: zarządzanie wyborów do Sejmu i Senatu, skracanie kadencji Sejmu, inicjatywa ustawodawcza, zarządzanie referendum, składanie wniosków do Trybunału Konstytucyjnego, nadawanie statutu Kancelarii Prezydenta i powoływanie oraz odwoływanie jej Szefa. Nie są to jednak uprawnienia znaczące, stąd za najistotniejszą jego kompetencję uznają prawo odmowy podpisania ustawy. Prezydent utracił również wpływ na obsadę stanowisk ministrów spraw zagranicznych, obrony narodowej i spraw wewnętrznych. Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż w przeszłości w uprawnieniach prezydenta do kształtowania polityki zagranicznej państwa i obsady stanowiska ministra spraw zagranicznych upatrywano jednego ze źródeł

<sup>34</sup> R. Mojak, *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11-12, s. 69-70.

<sup>35</sup> Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie Kpt 2/08 pkt 5.7.

<sup>36</sup> S. Patyra, *Uwagi o nowym kształcie kontrasygnaty w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Konstytucyjny urząd państwa. Księga jubileuszowa Profesora Wiesława Skrzydły*, Lublin 2000, s. 217-220.

dysfunkcjonalności państwa w sferze polityki zagranicznej<sup>37</sup>. Konstrukcja konstytucyjna jest taka, że prezydent jest włączony w prowadzenie polityki zagranicznej w prawnie wyznaczonym zakresie, ale wykonując swe zadania i kompetencje, jest zobowiązany do współdziałania z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem<sup>38</sup>.

W dualistycznej władzy wykonawczej Konstytucja w art. 146 ust. 1 prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej powierza, jak już podkreśliłem, Radzie Ministrów, zaś w ust. 2 tego artykułu zawiera zasadę domniemania właściwości Rady Ministrów w dziedzinach polityki państwa, stanowiąc, iż „do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego”. Głównym organem kształtującym politykę państwa oraz rządzącym państwem jest zatem Rada Ministrów. Funkcją rządu jest sprawowanie władzy, rozstrzyganie kwestii strategicznych w zakresie polityki państwa, a w mniejszym stopniu podejmowanie decyzji wykonawczych, które z założenia są powierzone organom administracji rządowej<sup>39</sup>. Rząd, zgodnie z art. 146 ust. 3, kieruje administracją rządową. Premier wraz z rządem ma zatem wytyczać pola politycznej działalności, wskazywać zadania do realizacji i wcielać w życie przy pomocy środków administracyjnych konkretne projekty. Rada Ministrów prowadzi bieżącą politykę państwa i ponosi za jej realizację bezpośrednią odpowiedzialność polityczną. Na wniosek prezydenta rząd zbiera się wprawdzie przy jego przewodniczeniu jako Rada Gabinetowa, jest to jednak organ bez jakiegokolwiek znaczenia prawnego, a i polityczne nie jest ono również zbyt duże.

Dlatego też zgodnie z art. 133 „Prezydent nie może, kierując się najlepszymi intencjami, prowadzić polityki konkurencyjnej wobec polityki ustalonej przez rząd. Byłoby to sprzeczne z polską racją stanu i stąd waga, jaką Konstytucja przywiązuje do jednolitego stanowiska egzekutywy w stosunkach z zagranicą. Prezydent nie może w organizacjach i organach międzynarodowych zajmować stanowiska sprzecznego ze stanowiskiem rządu, ze względu na znaczenie jednolitej polityki zagranicznej jako wyznacznika racji stanu”<sup>40</sup>. Trybunał zauważa także, że „powinność współdziałania dotyczy również Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra, w szczególności nakłada na te organy zobowiązanie gotowości do współdziałania z Prezydentem Rzeczypospolitej”<sup>41</sup>. Zasady i sposób tego współdziałania zależą od kultury politycznej i prawnej państwa<sup>42</sup>. Konkludując wyrok, Trybunał Konstytucyjny stwierdził dlatego, że „uzgodnienia dokonane na podstawie art. 133 ust. 3 Konstytucji mogą obejmować kwestie zakresu i formy uczestnictwa Prezydenta w posiedzeniu Rady Europejskiej

---

<sup>37</sup> Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie Kpt 2/08, pkt 5.4.

<sup>38</sup> Tamże, pkt 5.10.

<sup>39</sup> L. Garlicki, *Polskie Prawo konstytucyjne, zarys wykładu*, wydanie 8, wyd. Liber, Warszawa 2004, s. 93.

<sup>40</sup> Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie Kpt 2/08, pkt 6.3.

<sup>41</sup> Tamże.

<sup>42</sup> Z. Witkowski, *Dyrektywa „współdziałania władz” jako element organizujący życie wspólnoty państwowej w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.* [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009, s. 141.

(...), mogą przewidywać udział Prezydenta Rzeczypospolitej w przedstawianiu ustalonego przez Radę Ministrów (i uzgodnionego z innymi państwami członkowskimi) stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej w sprawach będących przedmiotem posiedzenia Rady Europejskiej, związanych z wykonywaniem konstytucyjnych zadań Prezydenta. Udział Prezydenta w przedstawianiu stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej nie może prowadzić do zmniejszenia wewnętrznej koherencji tego stanowiska, do odejścia od treści ustalonych przez Radę Ministrów. Nie może wykroczyć poza granice uzgodnień dokonanych na podstawie art. 133 ust. 3 Konstytucji<sup>43</sup>”.

Prezydent sprawując zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi nie dowodzi nimi, lecz sprawuje je za pośrednictwem ministra właściwego do spraw obrony narodowej. Posiada też kompetencje do stanowienia o stanie wojny, ale jedynie gdy zawodzą normalne mechanizmy konstytucyjne albo wymagają tego szczególnie okoliczności, gdyż w normalnych warunkach czyni to Sejm. Prezydent jest uprawniony do zarządzenia powszechnej lub częściowej mobilizacji, użycia sił zbrojnych do obrony państwa oraz do wprowadzenia stanów nadzwyczajnych. Działania te inicjowane są jednak na wniosek Prezesa Rady Ministrów lub samej Rady Ministrów. Dotyczy to zresztą również innych sfer aktywności głowy państwa.

Wydaje się, że mówiąc o konstytucyjnym rozwoju Rzeczypospolitej Polskiej, na proces ten można i należy spojrzeć nie tylko przez pryzmat uchwalanych norm rangi konstytucyjnej, ale również przez kolejne etapy wprowadzania w Polsce uniwersalnych, a zwłaszcza regionalnych standardów prawa. Zwłaszcza te ostatnie mają w tym przypadku szczególne znaczenie, gdyż ich treść rzutowała następnie na rozwiązania przyjmowane w ustawie zasadniczej, a zwłaszcza na treść rozdziału II poświęconego podstawowym wolnościom, prawom i obowiązkom człowieka i obywatela. Mówiąc o tym przede wszystkim mam na myśli przystąpienie przez Polskę do Rady Europy i w konsekwencji ratyfikowanie w 1993 r. europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Konwencja ta zawiera bowiem wiele standardów, które wcześniej nie tylko że nie były przestrzegane, ale które w ogóle nie były przez polskie prawo przewidziane. Jako przykład można wskazać zatrzymanie człowieka. Konwencja wymaga, aby każde zatrzymanie było rozpatrzone przez sąd, by było należycie uzasadnione oraz aby miało wyraźnie określone granice czasowe. Tymczasem kiedy Konwencja nas nie dotyczyła, polskie przepisy nie zawierały takich gwarancji. W przypadku tymczasowego aresztowania decydował o tym wyłącznie prokurator i nieraz zatrzymana osoba spędzała w areszcie tymczasowym nawet wiele lat. Nasze wejście do systemu Rady Europy sprawiło, że od chwili obowiązywania w Polsce nowego kodeksu karnego, czyli od 1997 r., konieczne jest dla tego zatrzymania postanowienie sądu.

Konstytucja z 1997 r. była, jak dotąd, dwukrotnie nowelizowana, nie były to jednak zmiany modyfikujące w jakikolwiek sposób ustrój państwa. Pierwsza nowelizacja została dokonana 8 września 2006 r. i związana była z możliwością

---

<sup>43</sup> Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie Kpt 2/08, pkt 6.8.

stosowania w Polsce europejskiego nakazu aresztowania<sup>44</sup>. Zmiany treści art. 55 stworzyła możliwość wydania obywatela polskiego, który jest ścigany za popełnienie czynu stanowiącego przestępstwo zarówno za granicą, jak i w kraju. Druga nowelizacja została natomiast dokonana 7 maja 2009 r. i związana była z rozszerzeniem przesłanek biernego prawa wyborczego poprzez wykluczenie możliwości wyboru do Sejmu lub do Senatu osoby skazanej prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego<sup>45</sup>.

Oceniając po 15 latach obowiązywania Konstytucję RP z 1997 r. można stwierdzić, że generalnie się ona sprawdziła. Najlepiej dowiodła tego katastrofa smoleńska, która nie spowodowała zaprzestania funkcjonowania organów państwa, a tym bardziej chaosu w kraju. Nie oznacza to jednak, że nie ma ona wad. Najistotniejszą, w moim przekonaniu, jest pominięcie w jej treści przepisów związanych z członkostwem w Unii Europejskiej, co po akcesji w 2004 r. jest szczególnie dziwne i wręcz niezrozumiałe (zmiany takie dokonały m.in. Słowacja w 2001 r. czy Węgry w 2002 r.). Nie oznacza to jednak konieczności, jak domagają się tego niektóre środowiska polityczne (prawica), jej całkowitej rewizji i zastąpienia przez nową konstytucję. Rozważyć natomiast należy uchwalenie stosownych nowelizacji. Problem polega jednak na tym, że zwłaszcza propozycje i oczekiwania środowiska konstytucjonalistów rozmiągają się z dążeniami polityków, którzy często własny interes przedkładają nad dobro państwa.

---

<sup>44</sup> Dz. U. Nr 200, poz. 1471.

<sup>45</sup> Dz. U. Nr 114, poz. 946.

# ZVLÁŠTNOSTI MAĎARSKÉHO ÚSTAVNÉHO VÝVOJA PO ROKU 1989

Ivan Halász\*, HU

Od roku 1949 sa začalo obdobie diktatúry jednej strany, ktoré trvalo až do roku 1989. Základnou právnou normou tohto obdobia bol už zákon č. XX. z roku 1949 – teda prvá skutočne dlhé desaťročia platná ústava tzv. ľudovo-demokratického Maďarska.<sup>1</sup> Táto bola niekoľkokrát novelizovaná, najvýraznejšie začiatkom 70. rokov 20. storočia. Na rozdiel od vtedajšieho Československa, Juhoslávie alebo Rumunska sa maďarské vedenie neodhodlalo prijať po skončení ľudovodemokratickej fázy vývoja novú, takzvanú socialistickú ústavu. Krajina v tomto zmysle nenásledovala ani veľký sovietsky vzor.

Z hľadiska neskoršieho vývoja je podstatné, že táto ústava bola v platnosti aj počas pokojného prechodu od vlády jednej (štáto)strany k pluralitnej demokracii, resp. od direktívne riadenej ekonomiky k hospodárstvu založenom na súkromnom vlastníctve a voľnej súťaži. K tomuto prechodu došlo v Maďarsku postupne v rokoch 1989 až 1990. Odborná literatúra, ako aj politická publicistika tento postupný prechod nazýva zmenou systému, čo presne (a hlavne úplne neutrálne) vyjadruje formu i obsah vtedajších udalostí. Podobne ako Poľsko, aj Maďarsko patrilo medzi tie krajiny regiónu, kde sa o postupnom a pokojnom prechode dohodli politici štátostrany a demokratickej opozície za okrúhlym stolom.<sup>2</sup>

Tu treba pripomenúť, že hoci zmena systému po obsahovej stránke priniesla skutočne revolučné zmeny, celkový prechod vo väčšine krajín vtedajšieho východného bloku mal skôr formu vyrovnania starých a nových elít, než spontánnej revolúcie. Z tohto dôvodu sa prvá fáza prechodu v zásade konala na báze ústavného zriadenia sformovaného ľudovodemokratickými alebo socialistickými ústavami. Toto mimoriadne uľahčili dve dôležité okolnosti. Prvou bolo to, že takzvaná socialistická ústavnosť mala oproti právnym systémom a teóriám nacistických alebo fašistických totalít jednu veľkú výhodu – v princípe nikdy nepopierala ideu demokracie, suverenity ľudu, rovnosť všetkých ľudí pred zákonom a dokonca ani ideu ľudských práv, ktoré inak socialistická každodennosť porušovala skoro bez obmedzenia. Z tohto pohľadu možno dokonca konštatovať, že radikálne socialistické myšlienky napriek svojim častým útokom voči náboženstvu znamenali v ideologickej oblasti podstatne menší odklon od európskej humanistickej tradície, postavenej predovšetkým na kresťanskom dedičstve, renesancii a osvietenstve, než ako tomu bolo v prípade nacizmu, otvorene popierajúceho rovnosť ľudí, demokraciu, ústavnosť a iné atribúty modernej humanistickej spoločnosti. Z tohto dôvodu sa ústavy socialistických štítov nikdy úplne nezabavili pozitívneho európskeho dedičstva – prirodzene inou je otázka

---

\* Dr. habil. Ivan Halász, PhD.

<sup>1</sup> Prvú chartálnu ústavu s radikálne-socialistickým a novátorským obsahom prijali revolucionári v období Maďarskej republiky rád. Táto ústava však pre krátkosť času a svoju nezvyklosť nemala čas sa v nejakej podobe udomáčniť v maďarskej verejnoprávnej tradícii.

<sup>2</sup> Okrúhly stôl sa v Budapešti konal v lete roku 1989.

dodržiavania vlastných predpisov, na čo inak veľmi trefne upozornila Charta 77. Druhou dôležitou okolnosťou bolo postupné ideologické vyprázdnenie obsahu starých komunistických režimov a stále väčšie problémy s ich legitimitou. Pokojný prechod od diktatúry jednej strany k pluralitnej demokracii určite uľahčil fakt, že takzvaná „stredná šľachta“ komunistických režimov (t.j. ich pragmatická technokracia) nebola ochotná urobiť skoro nič pre ich záchranu a skôr si intenzívne hľadala miesto v novom svete. Tento nový svet inak práve tejto vrstve poskytoval obrovské možnosti, ktoré potom aj náležite využila.

Táto druhá okolnosť umožnila určitú obrátenú weimarizáciu – v roku 1989 síce nedošlo k zrodu diktatúry na základe demokratickej, ale nikým nebránenej ústavy, skôr naopak, došlo k postupnej weimarizácii autoritatívneho režimu, ktorý bolo skutočne ochotných brániť len veľmi málo jeho starých predstaviteľov. Toto však znamenalo aj to, že nový právny štát vznikol v prostredí režimu jednej štátostrany a minimálne v prvej fáze aj podľa pravidiel tohto systému.<sup>3</sup> Z tohto pohľadu bola v tlači často omieľaná idea socialistickej zákonnosti, ktorá pôsobila v prostredí tvrdých diktatúr až urážlivo tragikomicky, dôležitým pomocným prostriedkom demokratizačných procesov.

Podľa László Sólyoma, významného právnika obdobia demokratického prechodu a potom prvého predsedu Ústavného súdu MA, ako aj prezidenta republiky v rokoch 2005 až 2010, je vlastne historickou iróniou, že komunistická ústava z roku 1949 bola vlastne aj po formálnej stránke ústavou weimarského typu, a preto na jej základe mohlo dôjsť k pokojnej zmene systému pri zachovaní právnej kontinuity. Weimarský charakter maďarskej ústavy z roku 1949 spočíval hlavne v tom, že ústava neobsahovala nezmeniteľné ustanovenia, ktoré by zakazovali zmeniť socialistický charakter štátu, odstrániť vedúcu úlohu marxisticko-leninskej strany alebo dominanciu spoločenského vlastníctva. Preto bolo v roku 1989 možné pod rúškom maďarskej kópie stalinistickej ústavy vlastne úplne zmeniť jej obsah a vyhodiť z nej staré ustanovenia nezodpovedajúce novému duchu doby. Celý proces len uľahčila špecifická maďarská verejnoprávna tradícia, ktorá z procesného aspektu nerobí rozdiel medzi novelizáciou ústavy a novým ústavodarným procesom. Okrem toho v Maďarsku o ústave a jej zmenách vždy rozhodoval parlament – a to rovnako v období dualizmu, ako aj v roku 1920, 1946, alebo 1949. Novú ústavu alebo jej zmeny nikdy nebolo potrebnú potvrdiť ľudovým hlasovaním.<sup>4</sup>

Inak táto forma vytvárania nových demokratických foriem na základe starej socialistickej ústavnosti bola svojim spôsobom logická. Okrem Rumunska nikde inde nedošlo k násilným udalostiam, ktoré by bolo možné nazvať skutočnou revolúciou. Všade došlo skôr k nejakej forme prechodného mocenského kompromisu – t.j. k určitému vyrovnaniu. Dokonca aj Václava Havla zvolil za nového československého prezidenta starý komunistický parlament. Týmto sa chtiac či nechtiac vytvorila právna kontinuita medzi starým a novým režimom,

<sup>3</sup> Majtényi, László: A jogállami forradalom történeti alkotmány. In: És mi lesz az alkotmánnyal? Ed. Majtényi, László – Miklósi, Zoltán. Eötvös Károly Intézet, Budapest, 2004. 75. s.

<sup>4</sup> Sólyom, László: A jogállami forradalomtól az EU-csatlakozásig. Az alkotmányfejlődés keretei. In: És mi lesz az alkotmánnyal? Ed. Majtényi, László – Miklósi, Zoltán. Eötvös Károly Intézet, Budapest, 2004. 15. o.

podobná konštrukcii, ktorá vznikla v susednom Maďarsku, kde bol inak celý prechod podstatne graduálnejší, než v „zamatovo revolučnom“ Československu.

Na základe dohôd za okrúhlym stolom alebo po bilaterálnych rokovaníach o postupnom odovzdaní moci bola teda v prvej fáze rýchlo a účelovo novelizovaná väčšina socialistických ústav. Výnimku predstavuje len Rumunsko, kde sa celý starý systém totálne rozložil už v decembri 1989. Ako prvá bola v takomto duchu na základe dohôd spoza okrúhleho stola novelizovaná poľská ústava z roku 1952. Maďarsko si na jeseň 1989 zvolilo podobnú cestu, len s tým zásadným rozdielom, že zákon č. XXXI. z roku 1989 meniaci zákon č. XX. z roku 1949 znamenal takú rozsiahlu novelu, že po obsahovej stránke išlo vlastne už o ústavu svojou identitou úplne novú. Nakoľko však posledný komunistický parlament, ktorý túto veľkú novelu prijímal, nemal za sebou legitimitu slobodných volieb, tak sa opozičné sily prísne pridržali fikcie iba dočasnej novely, ktorú malo po prvých slobodných voľbách v roku 1990 nasledovať prijatie nielen obsahovo, ale aj formálne skutočne legítimnej ústavy.

Nakoniec však k prijatiu novej chartálnej ústavy nedošlo. Príčiny treba pravdepodobne hľadať v tom, že sa ústavný text z roku 1989 sa napriek pôvodným očakávaniam a rôznym väčším či menším chybám vcelku podaril. Vtedajšie ustanovenia ústavy odrážali pomerne veľký konsenzus, na ktorom sa dohodli jednotlivé politické strany počas dlhých rokovaní. Nakoľko všetci počítali v dohľadnej dobe s prijatím nového dokumentu, v prípade textu z roku 1989 boli otvorení na väčšie a flexibilnejšie kompromisy. Dôležitým momentom bolo aj to, že väčšina vtedajších aktérov chcela maximálne zabezpečiť stabilitu a pozvoľnosť mierového prechodu, ktorý sa vtedy v kontexte veľmi pohnutej maďarskej histórie 20. storočia jednoznačne považoval za výhodu.<sup>5</sup> Tento charakter skoro nikto nechcel ohroziť. Tento fakt sa prejavil aj na určitom ideologickom minimalizme nového ústavného textu, ktorý vyniká hlavne v porovnaní s mnohými ideologizujúcimi ustanoveniami textu Základného zákona z roku 2011. Inak sama o sebe väčšia alebo menšia miera ideologizmu nemusí znamenať automaticky problém, veď jednou z úloh každej ústavy je poskytnúť svojej spoločnosti aj nejakú formu ústavnej identity. Na druhej strane antagonistické politické sily a záujmy sa vedia ľahšie dohodnúť na ideologicky neutrálnejšej pôde.

Druhú príčinu toho, že v dohľadom čase po prechode z rokov 1989/1990 nedošlo k prijatiu novej ústavy treba hľadať v tom, že maďarská politika sa po prvých slobodných voľbách v roku 1990 veľmi rýchlo polarizovala. V rokoch 1994 až 1998 sa neboli na prijatí nového textu schopné dokonca dohodnúť ani vtedajšie koalíčné socialisticko-liberálne sily, ktoré mali dvojtretinovú väčšinu v parlamente, a na začiatku volebného cyklu chceli veľmi rýchlo prijať novú ústavu. A to napriek tomu, že v tom období sa s pomocou vedeckej sféry a politických odborníkov zrodil komplexný návrh novej ústavy, ktorej prijatie zlyhalo až vo finálnej fáze. Nakoniec v procese neprijatia novej legítimnej ústavy určite zohral svoju úlohu aj ten už spomínaný fakt, že na rozdiel od poľskej novely ústavy z roku 1989, maďarská novela bola podstatne širšia a vlastne v rokoch 1989 až 1990 tu došlo k

---

<sup>5</sup> V súčasnosti niektoré radikálne sily na pravícovom krídle politiky vidia v tomto fakte skôr zárodok neskorších problémov a preto sa stavajú k tejto forme prechodu veľmi kriticky.

prijatiu ústavy po materiálnej stránke úplne novej. Technické problémy a rozdrobenosť nového ústavného poriadku preto nestimulovali veľkú politiku dostatočne aktívne na to, aby prijala novú ústavu.

Stále tu však existoval problém legitimacy nového ústavného textu, ktorý takpovediac prijal ešte takzvaný posledný „stavovský snem“ zvolený počas vlády komunistov v podmienkach, keď politické strany nemali možnosť otvorene a slobodne súťažiť o moc. Inak tu išlo o paralelu s rokom 1848, keď zásadné reformné zákony prijímal taktiež orgán s podobnou legitimitou (aspoň z pohľadu vtedajšej novej liberálnej moci). Nový slobodne zvolený parlament sa aj vtedy zišiel až na základe právnych noriem (t. j. aprílových zákonov) prijatých posledným stavovským snemom.

Problém legitimacy si účastníci rokovaní za okrúhlym stolom presne uvedomovali. Prirodzene tu existovali rozdiely medzi zástupcami štátostrany, ktorí problém s legitimitou nevideli a medzi stúpecami demokratickej opozície. Podľa profesora Sólyoma si však všetci uvedomovali potrebu spoluúčasti parlamentu na celom procese – kto iný by inak mohol prijať veľkú novelu ústavy? Ako bolo teda možné vyriešiť citlivú otázku legitimacy? Podľa Sólyoma riešením bol podobne ako v prípade nemeckého Základného zákona z roku 1949 čas. Podľa jeho názoru väčšinu problémov spojených so zrodom novej ústavy dokázal vyriešiť čas. Okrem toho akceptácia ústavného systému obyvateľmi, ako aj každodenná realizácia ustanovení novej ústavy taktiež môže zabezpečiť tomuto dokumentu faktickú legitimitu. To že sa občania zúčastnili viacerých po sebe nasledujúcich parlamentných volieb do orgánov vytvorených ústavným textom z roku 1989 taktiež znamenalo jeho dodatočné odsúhlasenie. To, že ľud dostal v zákone o ústavnom súde možnosť široko využívať tzv. *actio popularis* taktiež pomáhalo dodatočne „ľudovo“ legitimovať nový ústavný text.<sup>6</sup> Nakoniec netreba zabudnúť ani na to, že slobodne zvolený parlament od leta 1990 viackrát novelizoval ústavné ustanovenia z predchádzajúceho roku, čo zároveň znamenalo aj hlasovanie o schválení nezmenených zvyškov tohto ústavného textu.

Ďalšou historickou paralelou, ktorú používala súdobá maďarská politická publicistika na udalosti rokov 1989/1990 bolo to, že sa vtedajší vyrokovaný mierový prechod od diktatúry k demokracii často prirovnával k rakúsko-uhorskému vyrovnaniu medzi panovníkom vo Viedni a liberálne-opozične naladeným uhorským snemom v roku 1867. O sile tradície historickej ústavnosti, interpretovanej vo forme polylegálneho ústavného systému pozostávajúceho z viacerých zákonov prijatých v rozličných časových obdobiach, zase svedčí charakteristika vtedajších ústavných udalostí z pera významného liberálneho právnika László Majtényiho. Majtényi v jednej zo svojich štúdií nový ústavnoprávny poriadok sformovaný v rokoch 1989 až 1990 označil za „historickú ústavu revolúcie právneho štátu.“ Ide síce o nespresnený pojem, čo priznáva aj samotný autor spomínanej paralely.<sup>7</sup> Viac-menej toto prirovnanie vychádza z toho,

<sup>6</sup> Sólyom, László: A jogállami forradalomtól az EU-csatlakozásig. Az alkotmányfejlődés keretei. In: És mi lesz az alkotmánnyal? Ed. Majtényi, László – Miklósi, Zoltán. Eötvös Károly Intézet, Budapest, 2004. 16. o.

<sup>7</sup> Majtényi, László: A jogállami forradalom történeti alkotmánya. In: És mi lesz az alkotmánnyal? Ed. Majtényi, László – Miklósi, Zoltán. Eötvös Károly Intézet, Budapest, 2004. 75. s.



že v Maďarsku koncom 80. rokov 20. storočia došlo k tichej revolúcii postavenej na myšlienke obnovenia právneho štátu. Táto revolúcia bola postupná a jej právny základ tvorilo viacero dokumentov – medzi iným aj veľká novela ústavy prijatá starým parlamentom na jeseň 1989. V tom istom období bolo však prijatých viacero zákonov zásadného významu, ktoré pomohli transformovať celý systém. Išlo o zákony regulujúce postavenie politických strán, právne normy umožňujúce realizáciu práva na zhromaždenie, spolkové právo, ako aj zákony formujúce ústavné súdnictvo.<sup>8</sup> Majtényi za súčasť ním takto interpretovanej historickej ústavy revolúcie právneho štátu považuje aj zákon č. I. z roku 1946 o vyhlásení Maďarskej republiky.<sup>9</sup> Od tohto zákona sa skutočne odvíjali mnohé myšlienkové pochody, ktoré charakterizovali aktérov zmeny systému.

Na rozdiel od textu súčasnej preambuly Základného zákona z roku 2011, ktorá sa snaží do určitej miery negligovať legitimitu obdobia rokov 1944 až 1990, ktoré charakterizovala najprv nemecká a potom sovietska okupácia, ústavodarný proces demokratickej tranzície vychádzal jednoznačnejšie z legitimacy a demokratického charakteru prvých povojnových rokov. Z tohto dôvodu sa návrat k teórii historickej ústavy nezdal byť reálnym, ani žiadúcim. To súviselo asi aj s tým, že verejnoprávny stav pred roku 1944 sa nezdal byť až tak inšpiratívnym, ako napríklad v prípade transformujúcich sa štátov s jednoznačnejšími demokratickými tradíciami. V období demokratickej tranzície sa posudzovalo dedičstvo skoro štvrtstoročnej éry admirála Horthyho podstatne kritickejšie, než je tomu dnes. Okrem toho, idea komplexnej a relatívne koherentnej ústavy nebola celkom kompatibilná s polylegálnym a rozdrobeným charakterom historickej ústavnosti. Aj doba samotná a potreby postupného prechodu vyjednaného za okrúhlym stolom si z garančných dôvodov vyžadovali skôr presne stanovené predpisy, než až priveľmi flexibilné ustanovenia historickej ústavnosti. Väčšina politickej elity preto chcela realizovať zmenu systému skôr s pomocou demokratickej chartálnej ústavy.

Z druhej strany hlavní aktéri demokratického prechodu si boli vedomí toho, že nasleduje z politického aj právneho pohľadu veľmi zložitá doba, keď sa môžu stať pravidlá stanovené počas ústavodarného procesu v roku 1989 nedostatočnými. Medzery v novom ústavnom a právnom systéme mal preto zaplniť čerstvo vytvorený ústavný súd, ktorý mal byť kreovaný v troch krokoch. Tretina jeho členov mala byť zvolená ešte pred prvými slobodnými voľbami, druhá tretina po prvých slobodných voľbách v roku 1990 a posledná tretina po druhých slobodných voľbách najneskôr v roku 1994. Medzi prvými piatimi sudcami sa uplatňoval nasledujúci kľúč – dvoch z nich navrhla spojená opozícia, dvoch bývalá štátostrana a jedného mali vybrať obe skupiny konsenzuálne. Svojim spôsobom tento spôsob kreovania prvej tretiny pripomínal štruktúru arbitrážneho súdu.

Sudcovia prvého ústavného súdu si až postupne začali uvedomovať, aké závažné úlohy na nich čakajú. Po svojich prvých zasadnutiach zistili, že pravdepodobne budú musieť riešiť nielen klasické právne interpretačné otázky, ale veľmi ľahko sa môže stať, že budú poslednou rozhodovacou inštitúciou

<sup>8</sup> Inak zákon o ústavnom súde bol prijatý hneď po prijatí veľkej novely ústavy.

<sup>9</sup> Tamže 76-77. s.

v politickom procese.<sup>10</sup> Skutočne, v transformujúcom sa Maďarsku ústavný súd nakoniec rozhodoval o takých závažných otázkach, akým bolo zrušenie trestu smrti, potratov, spôsob a miera reštitúcií atď.

V niektorých otázkach sa návod, ktorý poskytoval ústavný text z roku 1989 ukázal byť skutočne nedostatočným. Ústavný súd preto začal pristupovať ku svojim úlohám podstatne aktivistickejšie. Osobitne to platí o jeho prvej zostave, ktorá skoro až do konca 90. rokov 20. storočia pracovala pod predsedníctvom profesora László Sólyoma. Vtedajší ústavný súd si hlavne vďaka aktivitám jeho predsedu vytvoril teóriu tzv. neviditeľnej ústavy. Prvýkrát súd spomenul túto teóriu vo svojom rozhodnutí o neústavnosti trestu smrti z roku 1990.<sup>11</sup> V zdôvodnení spomínaného rozhodnutia ústavný súd deklaroval potrebu pokračovať v takej interpretácii ústavy a v nej zhrnutých práv, aby na základe tejto interpretácie zistil principiálne základy ústavy a spomínaných práv, a aby svojimi rozhodnutiami vytvoril koherentný systém, ktorý bude ako „neviditeľná ústava“ stáť nad ústavou, ktorú často novelizujú len pre každodenné politické potreby. Tento systém by potom mal slúžiť ako vodítko pri skúmaní ústavnosti. Preto by podľa očakávaní tento systém nemal kolidovať ani z ustanoveniami neskoršej ústavy, prípadne ústav.<sup>12</sup>

Táto doktrína sa svojim spôsobom opierala o základné hodnoty a princípy demokratického právneho štátu,<sup>13</sup> hoci ústavný text z roku 1989 primárne týchto nedeklaroval ani v tej podobe, ako ústava Českej republiky z roku 1992. Postupne sa však v odbornej verejnosti ustálilo chápanie tzv. neviditeľnej ústavy – išlo o obsah ústavy konkretizovaný rozhodnutiami ústavného súdu a to v takej forme, že si súd vytvoril základné princípy, na základe ktorých potom posudzoval aj kauzy, ktoré sa k nemu dostali neskoršie. Práve vznik tejto doktríny dokazuje to, že význam určitého zvykového práva právneho, resp. ústavného štátu nezaniká ani po prijatí chartálnej ústavy.

Prírodné okrajovo sa v maďarskej vede a politickej publicistike občas už i v 90. rokoch 20. storočia objavila myšlienka rehabilitácie historickej ústavy a dokonca rôzne teórie o neústavnosti obdobia po roku 1944. Teória historickej ústavy sa vždy spájala aj s myšlienkou rehabilitácie Svätej koruny a celej jej koncepcie. Tieto myšlienky vždy rezonovali a dodnes rezonujú hlavne na okraji pravicového spektra a v ultrakonzervatívnom tábore.<sup>14</sup> To neznamená, že by

<sup>10</sup> Tu by sa autor chcel poďakovať svojmu kolegovi z Ústavu právnych vied MAV, profesorovi Imre Vöröšovi za cenné rady a konzultácie, ktoré mu poskytol vo veci fungovania ústavného súdu MR začiatkom 90. rokov 20. storočia. Profesor Vörös bol totiž za sudcu zvolený po prvých slobodných voľbách a pôsobil na ústavnom súde až do konca 90. rokov

<sup>11</sup> Rozhodnutie ústavného súdu č. 23. z roku 1990. ABH 23/1990.

<sup>12</sup> Tamže.

<sup>13</sup> Veľmi často použitým vodítkom bola ľudská dôstojnosť. Na základe interpretácie tejto hodnoty nakoniec ústavný súd označil za neústavný trest smrti.

<sup>14</sup> Asi najkomplexnejšími postranžičnými odbornými a apolitickými prácami o historickej ústavnosti a o rehabilitácii Svätej koruny sú nasledovné: Zétényi, Zsolt: A Szentkorona-eszme mai értelme. Püski Kiadó, Budapest, 1997. , Tóth Zoltán József: Megmaradásunk alkotmánya. A Szent Korona-eszme a magyar történelemben és közjogban. HU-ide, Szellemi hagyományörző Műhely, Budapest, 2007., Kocsis, István: A Szent Korona tana. Múltja, jelene, jövője. Püski Kiadó, Budapest, 1996. Spomenúť treba aj zborník štúdií A magyar Szent Korona és a Szentkorona –tan az ezredfordulón. Ed. Tóth, Zoltán József. Szent István Társulat, Budapest, 1999.

odborná i laická verejnosť nebola hrdá na túto starobylú národnú tradíciu, ktorá sa však považovala za viac-menej prekonanú. Pozornosť jej venovala hlavne právna história a niekedy aj štátoveda. Väčšinovo sa však tieto teórie mimo spomínaného krídla politického spektra nebrali vážne a veľká politika ich tiež neakceptovala.<sup>15</sup> Keď sa uvažovalo o pokračovaní ústavodarného procesu započatého v rokoch 1989 až 1990, tak sa skoro vždy spomínala potreba prijatia novej, skutočne legitímnej ústavy. Pravda, postupne sa stále viac dostávala do popredia Svätá koruna, ako dôležitý symbol maďarskej štátnosti (a to nielen v pravicovom prostredí), ale tu hranicu predstavoval zákon č. I. z roku 2000 o jej symbolickom význame a zároveň o prenose korunovačných klenotov z Národného múzea do budovy parlamentu. Stále išlo ešte len o symbol štátnosti, a nie o živú ústavnoprávnu realitu.

K posilneniu týchto archaizujúcich tendencií došlo hlavne po roku 2006, keď sa maďarská politika ocitla v hlbokkej vnútro politickej kríze a od roku 1990 vlastne po prvý raz došlo v Budapešti k násilným demonštráciám a ich rozháňaniu. Z tejto situácie okrem iného profitovali radikálne pravicové sily, ktoré sa postupne sformovali do reálnych politických zoskupení, spomedzi ktorých sa najlepšie organizované Hnutie za lepšie Maďarsko, známe doma i v cudzine skôr pod svojou populárnou skratkou Jobbik, dostalo nakoniec i do parlamentu. Jobbik sa počas ústavodarného procesu v rokoch 2010 až 2011 ako prvá parlamentná strany posttranzičného obdobia postavila úplne jednoznačne na platformu obnovenie starobylej historickej ústavy, ako polylegálneho národného právneho systému.

Keď sa po parlamentných voľbách v roku 2010 začala práca nad prípravou novej ústavy, stále sa vychádzalo z toho, že bude prijatá nová chartálna ústava, ktorá nahradí starú ústavu formálne prijatú ešte v období stalinizmu a materiálne totálne obnovenú počas zmeny systému. Skoro všetky prípravné dokumenty hovorili výslovne o novej ústave. Preto začiatkom roku 2011, keď sa na verejnosť dostala paragrafovaná verzia novej ústavy, určité prekvapenie spôsobil už samotný názov dokumentu: Návrh Základného zákona Maďarska. Podobne tomu bolo aj s archaickými prvkami v novom texte. S ich prítomnosťou v ústave sa vopred počítalo a to nielen v terminologickej oblasti, ale aj na poli najdenia dôstojného miesta pre spomenutie Svätej koruny, ako jednej z najdôležitejších relikvií maďarskej štátnosti. Väčšina odbornej verejnosti však nepočítala s až tak výrazným pokusom vysporiadať sa s legitimitou, resp. nelegimitou obdobia rokov 1944 až 1990, ani s markantnými pripomienkami historickej ústavy v preambule a dokonca i v normatívnej časti dokumentu.

Kde treba hľadať príčiny tohto zvratu a celkovo nového prístupu? Je všeobecne známe, že nový Základný zákon Maďarska prijali dve koalíčné strany, ktoré sa dostali k moci na jar 2010 a spolu disponovali dvojtretinovou väčšinou potrebnou k prijatiu novej ústavy.<sup>16</sup> Čiže Základný zákon zodpovedá predovšetkým

---

<sup>15</sup> Ako výnimku ožno spomenúť návrho novej ústavy z pera vtedajšej maloroľníckej političky a podpredsedníčky parlamentu Ágnes G. Nagy-Maczó. Pozri: Maczó Ágnes – G. Nagy Illián: *Új magyar alkotmány*. Budapest, 1995. Inak koncepcia ústavy pripravená socialisticko-liberálnou koalíciou z roku 1996 si chcela pripomenúť Svätú korunu len symbolicky a to v preambule. Dokonca aj väčšina reálnych návrhov z roku 2010 vychádzala len z takejto konštrukcie.

<sup>16</sup> O procese prijímania a o celkovom obsahu Základného zákona pozri podrobnejšie Halász, Ivan: *Zrod a charakteristika nového Základného zákona Maďarska*. Právnik, 2011. č. 8. 751-783. s.

ich predstavám a mocenským záujmom. Nová ústava, nezávisle od jej názvu sa zrodila v podmienkach určitého zemetrasenia na politickej scéne. Toto zemetrasenie znamenalo aj jej kompletnú reštrukturalizáciu. Nová väčšina, ktorá sa od začiatku snažila o zmenu charakteru štátu a jeho fungovania, mala a má pomerne silné ideologické sklony. Deklarovane sa usiluje o naštartovanie novej spoločenskej a politickej konsolidácie v krajine, ktorej záujmom má slúžiť aj relatívne konzervatívna, na kresťanstvo a národné hodnoty často apelujúca ideológia nového politického kurzu. Celkovo je v politickom diskurze od roku 2010 výrazne prítomná myšlienka nového začiatku.

Samotný text Základného zákona vykazuje nasledovné paradoxné špecifiká: Oproti textu z roku 1989 nový dokument charakterizuje predovšetkým podstatne väčšia miera ideologickosti a prítomné sú v ňom aj určité archaizujúce prvky. Na druhej strane sa väčšina štrukturálnych aspektov Základného zákona výrazne nelíši od konštrukcie obsiahnutej v starej ústave.<sup>17</sup> Vo sfére základných práv je citeľná snaha o pomerne problematické nastolenie rovnováhy medzi občianskymi právami a povinnosťami, o zvýraznenie úlohy práce a o zoslabenie sociálnych práv. Toto však nie je hlavnou témou daného príspevku.

Hoci to nie je vždy evidentné, asi k najvýraznejším zmenám došlo v roku 2011 pravdepodobne práve vo sfére zásadnej terminológie a vo vzťahu modernej maďarskej ústavnosti k historickej ústave. Na prvý pohľad sa zmena terminológie nemusí zdať byť kardinálnym problémom, avšak nakoľko teoreticky môže mať vplyv aj na celkovú hierarchiu výstavby právnych noriem v krajine, treba sa tejto otázke venovať podrobnejšie.

Maďarská právna terminológia v minulosti poznala pojem základných zákonov (*lex cardinales*), ale týchto vždy bolo viac a preto ich zásadne písala s malým písmenom „z.“<sup>18</sup> Ústavný text z roku 1989 zase v článku 77. ods. 1. ústavu označil za základný zákon Maďarskej republiky. Týmto chcel ústavodarca vyjadriť dôležitosť a primát tejto právnej normy. Inak ústava, ktorá oficiálne nepoužívala termín ústavných zákonov, ale poznala inštitút dvoj tretinových kvalifikovaných zákonov,<sup>19</sup> spomínala ešte vo svojom texte aj také pojmy, ako ústavný poriadok alebo ústavné právne normy, bez toho aby ich bližšie špecifikovala.

<sup>17</sup> Toto jednoznačne konštatovali aj samotní autori Základného zákona. Pozri: Ablonczy, Bálint: *Az Alkotmány nyomában. Beszélgetések Szájer Józseffel és Gulyás Gergellyel*. Elektromédia, Budapest, 2011. 19. s. Podľa ich názoru bola v otázke štruktúry ústavného systému potrebná len čiastočná korekcia, a nie totálne zmena. Základná štruktúra štátu a jeho orgánov sa skutočne zásadne nezmenila. K menším zmenám síce došlo, ale tie skôr len zvýraznili niektoré doterajšie nedostatky ústavného systému. V maďarskom ústavnoprávnom systéme už aj doteraz bol napríklad veľmi dominantný parlament na úkor ostatných orgánov. Zoslabenie pozície ústavného súdu, ktorý mal ako jediný šancu kompenzovať túto dominanciu, tento problém urobil len vypuklejšim. Zároveň zoslabenie ústavného súdu nebolo kompenzované vznikom druhej komory parlamentu alebo zavedením priamej voľby inak slabého prezidenta. V súčasnosti sa dokonca aj rámci samotného parlamentu ďalej posilnila pozícia parlamentnej väčšiny.

<sup>18</sup> O tomto pojednáva štúdia maďarského právnika Gábora Schweitzera, ktorá bude zanedlho publikovaná pod názvom *Základný zákon – organický zákon – historická ústava*. Historizujúce prvky v Základnom zákone Maďarska v kolektívnej monografii z konferencie *Metamorfozy práva v strednej Európe III*.

<sup>19</sup> Pritom k zmene ústavy bola potrebná dvoj tretinová väčšina všetkých poslancov, k prijatiu iných, ústavou vopred vymenovaných kvalifikovaných zákonov zase dvoj tretinová väčšina prítomných poslancov. Takýmto zákonmi boli okrem iných napríklad volebný zákon, zákon o štátnom občianstve alebo o ústavnom súde.

Súčasný Základný zákon už takúto definíciu svojej vlastnej podstaty neobsahuje. V článku R) základných ustanovení však obsahuje veľmi dôležitú hierarchickú klauzulu, v zmysle ktorej Základný zákon je základom právneho systému Maďarska a on samotný, ako aj ostatné právne normy sú záväzné pre každého. V článku T) zase možno nájsť vymenovanie toho, čo považuje Základný zákon za právnu normu,<sup>20</sup> ako aj dôležité ustanovenie, že žiadna právna norma nemôže byť protikladná so Základným zákonom. V tomto a v predchádzajúcom článku (ide teda o články S) a T)) ústavodarca upravuje otázku prijímania Základného zákona a jeho noviel dvotretinovou väčšinou všetkých poslancov a organických zákonov dvojtretinovou väčšinou prítomných poslancov.

Inak v preambule sa ústavodarca pokúša definovať charakter Základného zákona, ktorý je „základom nášho právneho poriadku,“ podstatne vzletnejšie. Tento dokument nie je totiž len základom právneho poriadku, ale zároveň aj zmluvou medzi Maďarmi minulosti, prítomnosti a budúcnosti. Ide tu teda o živý rámec, ktorý vyjadruje vôľu národa a tú formu, v ktorej národ chce žiť. Zjavne tu ide o transcendentálne vyjadrenia, ktoré chcú zabezpečiť Základnému zákonu nadčasovosť a historickú legitimitu. Tu sa ponúka veľmi zaujímavá myšlienka Ádáma Rixera, právnika-odborníka na verejnú správu, podľa ktorej vlastne Základný zákon otvorený hneď z troch strán: zospodu, t. j. z pohľadu historickej ústavy, zhora, t. j. z pohľadu práva budúcich generácií a nakoniec zboku, t. j. zo strany organických zákonov, ktoré v priamej náväznosti naň dotvárajú verejnoprávny systém. Týmto ako keby sa samotný ústavný text sám relativizoval.<sup>21</sup>

Už citovaný článok R) obsahuje však vo svojom 3. odseku jedno dôležité interpretačné pravidlo. Podľa tohto pravidla treba ustanovenie Základného zákona vykladať (interpretovať) v súlade s jeho cieľom, s Národným vierovyznaním v ňom obsiahnutom, ako aj s výdobytkami historickej ústavy. Pojem výdobytky historickej ústavy sa v dokumente neobjavuje po prvýkrát. Dôležité odvolávky na samotnú historickú ústavu a jej výdobytky sa nachádzajú už v preambule, ktorá sa nazýva Národným vierovyznaním. Tu jednak ústavodarca deklaruje, že si ctí výdobytky historickej ústavy, ako aj Svätú korunu, ktorá stelesňuje ústavnú a štátnu kontinuitu Maďarska, a taktiež aj jednotu národa. Okrem toho ústavodarca deklaruje, že neuznáva prerušenie historickej ústavy spôsobenú okupáciou cudzími mocnosťami. Neuznáva ani komunistickú ústavu z roku 1949, ktorá sa stala základom pre tyranie a preto deklaruje jej neplatnosť. Tu sa však ústavodarca dostáva do určitého konfliktu sám so sebou, lebo na konci dokumentu medzi záverečnými ustanoveniami prehlasuje, že Základný zákon bol prijatý na základe písma a) ods. 3. článku 19. a ods. 3. článku 24. zákona č. XX. z roku 1949 – t. j. na základe tej istej komunistickej ústavy. Tento rozpor je možné preklenúť len vtedy, ak demokratický ústavný text z roku 1989 považujeme za materiálne novú ústavu, ktorá je len formálne totožná so zákonom č. XX. z roku 1949.

<sup>20</sup> Ide o zákon, nariadenie vlády, nariadenie ministreského predsedu, nariadenie ministra predsedu MNB, vedúceho samostatného regulačného úradu a samosprávy. Za právnu normu je možné počas výnimočného stavu považovať aj nariadenie Rady obrany vlasti, a v prípade stavu núdze aj nariadenie prezidenta republiky.

<sup>21</sup> Tamže 77-75. s.

Problematické je aj vymedzenie tzv. obdobia neslobody, hoci tento výraz v tejto podobe ústava nepozná. Národné vierovyznanie konštatuje, že Maďarsko stratilo možnosť nakladať so svojou štátnosťou samostatne 19. marca 1944 (t.j. v deň nemeckej okupácie), a znova ju nadobudlo 2. mája 1990, keď sa znovu vytvoril slobodne zvolený zastupiteľský orgán. Tento deň Základný zákon považuje „za začiatok novej demokracie a ústavného poriadku v našej vlasti.“ Takto konkrétne vymedzenie obdobia bez vlastnej štátnej suverenity je však v mnohých ohľadoch kontraproduktívne. Otázka kontinuity štátu (typu štátnosti) a ústavného poriadku je totiž komplikovanejšia, než aby sa dala takto presne vyjadriť v jednej alebo dvoch vetách. Osobitne, keď sa zoberie do úvahy charakter demokratického prechodu z rokov 1989 až 1990.

Zvláštny problém v tomto kontexte predstavuje posúdenie samotného obdobia prechodu – netreba zabudnúť, že prvý postranzičný slobodne zvolený Snem bol zvolený na základe ústavného textu a volebného zákona prijatého v období prechodu. Veľmi sporným je aj apriórne odmietnutie obdobia medzi rokmi 1945 až 1948, ktoré síce neboli úplne demokratickými, ale ešte nešlo ani o úplnú a otvorenú diktatúru a mnohé demokratické inštitúty sa reálne uplatňovali. Okrem toho v tomto období sa udiali veľmi dôležité zmeny, ktoré aspoň krátkodobo pomáhali demokratizovať maďarskú spoločnosť a štátnosť – pozemková reforma, demokratické volebné právo (pravda doplnené o volebné podvody), vysporiadanie sa s dedičstvom fašizmu, zrušenie šľachtických titulov atď.

Tu vzniká ešte jedna veľmi dôležitá otázka. Kde je miesto ústavnoprávných ustanovení a vôbec iných dôležitých právnych noriem, ktoré boli prijaté s spornom období obmedzenej suverenity? Je vôbec možné ignorovať prijatie prvej chartálnej ústavy v roku 1949 alebo 67 deklarované diskontinuitných rokov „prerušená historickej ústavy“? Teoreticky sa je o to možné síce pokúsiť, ale prakticky to nejde. To si uvedomuje väčšina právnikov, nezávisle od ich politických názorov. Moderný život v Maďarsku určite viac ovplyvňuje vývoj práva po druhej svetovej vojne, než mnohé archaické a ťažko podchyteľnú ustanovenia historickej ústavy pred rokom 1944. A to platí rovnako o právne-teoretickej, ako aj o praktickej rovine. Preto sa práve formuje myšlienka „practickej historickej ústavy,“ kam patria aj zákon č. I. z roku 1946 a zákon č. XX. z roku 1949 – čiže práve zrušená ústava a jej hlavný duchovný predchodca. Veď jedným z hlavných znakov teórie historickej ústavy by mala byť jej otvorenosť a rešpektovanie skutočných faktických procesov! Stačí si len porovnať text ústavy z roku 1989 a text Základného zákona, aby každý pozorný čitateľ hneď zistil, že tieto dokumenty majú prakticky k sebe navzájom podstatne bližšie, než k archaickým výdobytkom historickej ústavy. V prípade spomínaných textov je to úplne evidentné, ale do úvahy treba vziať aj právny stav a právne myslenie, ktorô existovali pred veľkou novelou ústavy v roku 1989. Kde je ich miesto? Právne názory, ktoré sa vo všeobecnosti sformovali po druhej svetovej vojne totiž neovpyvnili len ústavný text z roku 1949 alebo 1989, ale aj súčasný platný ústavný text. Takže úplne ignorovať nie je možné (prakticky absolútne nie, ale ani teoreticky) právny vývoj v období medzi rokmi 1949 a 1989. Preto je možné podľa

niektorých právnikov vtedajšie právne predpisy a právnu prax taktiež možné považovať za určitú formu kvázi historickej ústavy.<sup>22</sup>

Z hľadiska rehabilitácie teórie polylegálnej historickej ústavy si treba ujasniť viaceré dôležité otázky. Jednou z nich je terminologický vzťah výrazov ústava a Základný zákon. Ktorý z nich má vyššiu hodnotu a širšiu platnosť? Logicky by Základný zákon mal byť súčasťou širšieho kontextu ústavy alebo ústavnosti. Z celkového kontextu nového ústavnoprávneho kontextu ako keby skutočne vyplývalo, že ústava je širší a nadčasovejší pojem, než samotný Základný zákon, ktorý len tvorí súčasť širšieho korpusu rehabilitovanej historickej ústavy. Napríklad jeden z hlavných aktérov vypracovania a prijatia novej ústavy, poslanec parlamentu Gergely Gulyás sformuloval vzťah týchto dvoch entít nasledovne: „Tradície maďarského verejného práva nemôžu derogovať ustanovenia Základného zákona, ale len pomáhajú v procese jeho interpretácie. Názov základný zákon (tu s malým „z“ – pozn. aut.) presne vyjadruje to, že historická ústava ako interpretačný rámec zostane zachovaná.“<sup>23</sup>

Toto všetko by však bolo úplne jasné vtedy, ak by maďarské ústavné právo znovu začalo používať pojem základný zákon s malým „z.“ V tomto prípade by takýchto zákonov znovu malo byť viac, podobne ako tomu bolo pred rokom 1944. Tieto jednotlivé základné zákony by sa mali venovať jednotlivým dôležitým oblastiam štátneho života, podobne ako je tomu napríklad v dnešnom Izraeli. V súčasnosti však vzniká paradoxná situácia – Maďarsko na jednej strane prijalo v roku 2011 jednu homogénnu a koherentnú chartálnu ústavu, ktorá zodpovedá skoro všetkým požiadavkám, ktoré sa kladú na takýto typ ústavného dokumentu,<sup>24</sup> avšak na druhej strane samotný ústavodarca čiastočne spochybňuje takýto charakter prijatého dokumentu a to jednak v jeho názve, jednak v preambule. Aby situácia nebola jednoduchá, Národné vierovyznanie obsahuje na svojom konci už citovanú definíciu Základného zákona ako zmluvy medzi minulými, súčasnými a budúcimi Maďarmi. Teda nie historická ústava, ale Základný zákon je tým živým rámcom, ktorý vyjadruje vôľu národa, a formu v ktorom chce tento žiť.

O tom, že v danom prípade nejde o náhodu, a že si tieto dilemy aspoň čiastočne uvedomovali aj samotní tvorcovia ústavy, svedčí kniha rozhovorov s dvoma odborne a politicky najdôležitejšími účastníkmi ústavodarného procesu – s europoslancom Józsefom Szájerom a mladým snemovým poslancom Gergelyom Gulyásom.<sup>25</sup> Spomínaní politici vychádzali podľa vlastných slov pri tvorbe nového ústavného textu z toho, že nestačí len prijať novú demokratickú ústavu, ktorú vo forme jednoznačného symbolického aktu „zabudol“ prijať ústavodarca zmeny systému, ale treba si taktiež ujasniť vzťah k veľmi bohatej a členitej maďarskej tradícii historickej ústavnosti. Tá totiž tvorí dôležitú súčasť maďarskej národnej

<sup>22</sup> Rixer, Ádám: cit. op. 84-85. s.

<sup>23</sup> Ablonczy, Bálint: Az Alkotmány nyomában. Beszélgetések Szájer Józseffel és Gulyás Gergelyvel. Elektromédia, Budapest, 2011. 26. s.

<sup>24</sup> Komplexne rieši napríklad otázku základov fungovania štátu a spoločnosti, presne upravuje ústavné postavenie skoro všetkých dôležitých mocenských orgánov, reguluje ľudské práva, krízové stavy, obsahuje ekonomické a rozpočtové ustanovenia atď. Už na prvý pohľad je maďarský zákon podstatne komplexnejší než napríklad ústava Českej republiky z roku 1992.

<sup>25</sup> Ablonczy, Bálint: Az Alkotmány nyomában. Beszélgetések Szájer Józseffel és Gulyás Gergelyvel. Elektromédia, Budapest, 2011.

identity.<sup>26</sup> Ako trefne poznamenal europoslanec Szájer, maďarská ústava nemusí odvodzovať ideu rovnosti občanov z kopírovania nemeckého Základného zákona, ak ju môže odvodiť ako výsledok organického maďarského právnehistorického vývoja.<sup>27</sup>

Podstatným duchovným východiskom europoslancu Szájera pri formulovaní ustanovení nového Základného zákona bolo to, že podľa jeho názoru sme na začiatku 21. storočia všetci svedkami posledných hodín klasickej liberálnej ústavnosti a prechádzame do postmoderného sveta. V tomto svete dochádza k dekonštrukcii ústavy. Moderné ústavy totiž chceli obsiahnuť skoro všetky prejavy štátneho života. Avšak maďarská historická ústava, podobne ako aj anglická alebo iné historické ústavy sa pohybujú v rámci konzervatívnejšej logiky. Tvrdia totižto, že život vytvára určité situácie, spôsobuje určité následky, ktoré je potrebné právne regulovať. Avšak aplikátori práva majú slobodu v tom zmysle, že môžu predpisy zo starých právnych dokumentov prispôbiť modernému svetu a jeho požiadavkám. V postmodernej dobe teda koncepcia modernej ústavy postupne prechádza do takej funkcie, v ktorej má znova svoju úlohu zvykové právo a interpretácie historickej tradície – tieto znovu slúžia ako referenčný rámec pri interpretácii.<sup>28</sup>

Szájer tu zároveň otvorene priznáva, že s pomocou formulácií Národného vierovyznania, s rozdielnym číslovaním jednotlivých častí Základného zákona<sup>29</sup> a s deklarováním väzby na historickú ústavu vlastne maďarský ústavodarca realizoval túto postmodernú dekonštrukciu. To znamená, že namiesto zákona č. XX. z roku 1949, ktorý chcel obsiahnuť celý štátny systém, vytvoril taký systém, ktorý je postavený hlavne na interpretácii a snaží sa nájsť spätnú väzbu na tradície, zvykové právo a ku skutočnému životu.<sup>30</sup> Táto veta jedného z najdôležitejších „otcov ústavy“ zase skôr podopiera tvrdenie, že ústava – či už historická alebo iná – je širší a dôležitejší pojem, než samotný Základný zákon.

Okrem toho z celého tohto kontextu môže vzniknúť ešte jeden dôležitý, hoci ťažko zdokumentovateľný dojem – zdá sa, že tu ústavodarca náročky chcel rozdielnym spôsobom číslovanie jednotlivých veľkých kapitol Základného zákona obrazne povedané „rozdrobiť“ jednotný charakter tohto dokumentu a zároveň chcel vytvoriť dojem, že tu vlastne ide o viacero základných zákonov. Nakoniec sa však neodhodlal do viesť túto koncepciu do dôsledkov, a nakoľko celá spoločnosť, spolu s jej provládnu časťou od leta 2010 očakávala prijatie novej ústavy, celý nový ústavný systém zapracoval do jedného koherentného chartálneho dokumentu, ktorý však nazval Základným zákonom s veľkým „Z.“

---

<sup>26</sup> Tamže 18. a 23. s.

<sup>27</sup> Tamže 28. s.

<sup>28</sup> Tamže 27-28. s.

<sup>29</sup> Inak podobný model je možné nájsť aj v súčasnej švédskej ústave, v ktorej sa všetky kapitoly začínajú číslovať odznova – to znamená, že každá veľká kapitola má článok 1. Toto svojím spôsobom upozorní čitateľa, že aj švédka ústava sa zrodila ako historický dokument. Vo Švédsku v súčasnosti existujú 4 ústavné zákony – o štruktúre vládnutia (to je vlastne ústava v užšom zmysle), potom o následníctve trónu, o slobode tlače, a nakoniec zákon o slobode prejavu. Pozri: Nemzeti alkotmányok az Európai unióban. Ed. Trócsányi, László – Badó, Attila. KJK, Budapest, 2005. 963. s.

<sup>30</sup> Ablonczy, Bálint: cit. op. 28. s.



Znovu nadviazať na tradíciu historickej ústavnosti po päťdesiatročnom prerušení však vôbec nie je jednoduché, ale tu môže byť podľa tvorcov Základného zákona nápomocná práve často kritizovaná aktivistická tradícia ústavného súdu, ktorý v posledných dvoch desaťročiach viackrát vystúpil z pozície pozitivistického prístupu k právu a vytvoril si napríklad teóriu neviditeľnej ústavy. Citovaní politici súhlasia s bývalým prezidentom Sólyomom, ktorý je inak pomerne kritický k novému Základnému zákonu, že aj judikatúra ústavného súdu od roku 1990 tvorí súčasť historickej ústavy.<sup>31</sup>

Inak veľmi skeptický názor o možnosti harmonizácie koncepcie historickej ústavy a v jej rámci aj náuky o Svätej korune s požiadavkami moderného konštitucionalizmu zastáva ústavný právnik Zoltán Sente. Hoci i on priznáva, že celá koncepcia historickej ústavnosti preukázala v minulosti obrovskú mieru flexibility, čo bolo jej jednoznačnou výhodou, predsa len si treba uvedomiť, že celá koncepcia v sebe obsahuje aj také normy, ktoré už historicky stratili svoje opodstatnenie a zmysel (napríklad normy o následníctve trónu a pod.).<sup>32</sup> Vo svojej rozsiahlej štúdii sa Sente pokúša fundovane poukázať na tie momenty, ktoré vylučujú možnosť adaptácie teórie Svätej koruny a historickej ústavy v kontexte moderného konštitucionalizmu. Podľa jeho názoru koncepciu suverenity ľudu nie je možné harmonizovať so suverenitou Svätej koruny, podobne ako je na základe tejto historickej konštrukcie úzko spojená s ideou Regnum Marianum a rôznymi mystickými prvkami len veľmi ťažko možné realizovať svetonázorovú neutralitu štátu.<sup>33</sup> Okrem toho teória Svätej koruny sa vždy viazala predovšetkým na monarchiu, preto je skoro nemožné harmonizovať túto koncepciu s republikánskym zriadením a to o to viac, že k zrušeniu monarchie došlo v Maďarsku práve vtedy, keď bola prerušená kontinuita historickej ústavy. Mnohé problémy by spôsobila v oblasti vnútornej i zahraničnej politiky koncepcia vlastníckych práv Svätej koruny.<sup>34</sup> Nakoniec Sente sumarizuje svoj názor v nasledovnom myšlienkovom pochode: nakoľko podľa normatívneho textu Základného zákona sú jeho ustanovenie najvyššie stojacimi právnymi normami v Maďarsku, možno požiadavku úcty k výdobytkom historickej ústavy považovať len za pomocné interpretačné pravidlo, ktorého výhradnou úlohou je zistenie a spresnenie obsahu toho-ktorého konkrétného ustanovenia normatívneho textu Základného zákona.<sup>35</sup> Samotný autor myšlienky si vie len veľmi ťažko predstaviť jej prevedenie do dôsledkov. Netreba zabudnúť ani na to, že koniec-koncov text a štrukturálne riešenia Základného zákona vychádzajú v podstatne väčšej miere z ustanovení ústavného systému vytvoreného veľkou novelou ústavy z roku 1989, než z nejakých archaických predpisov historickej ústavy. Preto si Sente skôr myslí, že celá koncepcia historickej ústavy a jej výdobytkov nebude (nebude môcť)

---

<sup>31</sup> Ablonczy, Bálint: cit.op. 28-29. s.

<sup>32</sup> Sente, Zoltán: A historizáló alkotmányozás problémái – a történeti alkotmány és a Szent Korona az új Alaptörvényben. Kőzjogi Szemle, 2011. č. 3. 5-6. s.

<sup>33</sup> Tamže 6-7. s.

<sup>34</sup> Tamže 7-8. s.

<sup>35</sup> Tamže 9. s.

hrať významnejšiu úlohu v procese interpretácie Základného zákona (možno odhliadnúc od niekoľkých symbolických krokov).<sup>36</sup>

Myšlienka skôr len symbolického využívania výdobytkov historickej ústavy nie je vzdialená ani niektorým konzervatívnejším právnikom. Podľa názoru Andrása Jakaba, inak docenta Právnickej fakulty Katolíckej univerzity Pétera Pázmánya by historická ústava mala hrať maximálne úlohu „ozdoby argumentácie.“ Veľmi zdržanlivý je v tomto smere taktiež súčasný predseda ústavného súdu Péter Paczolay,<sup>37</sup> podľa ktorého historická ústava bola ústavou s veľmi limitovanou hodnotou „...a jej budovu veľmi silne poškodili búrky 20. storočia.“ Napriek tomu je potrebné z nej zachovať niektoré prvky, ale predovšetkým len symbolického charakteru.<sup>38</sup> Na druhej strane však existuje aj radikálnejšia koncepcia, ktorá si vie predstaviť vývin koncepcie historickej ústavy smerom ku konkrétnemu ovplyvňovaniu písaného práva. Historická ústava sa totiž ľahko môže dostať do centra právneho života. Preto by bolo dôležité, aby čím skôr vznikol nejaký „zoznam jej výdobytkov,“ lebo inak sa môže celý proces stať bezbrehým a nekontrolovateľným. Netreba totiž zabudnúť, že inštitút historickej ústavy sa do Základného zákona nedostal len v symbolickej podobe – táto koncepcia má teda podstatne väčší potenciál.<sup>39</sup> Na to upozorňujú inak aj takí právnici, ktorí nepatria medzi oduševnených stúpcov prehlbovania tejto formy maďarského právneho povedomia.<sup>40</sup>

Nezávisle od práve citovaného kritického názoru Zoltána Szenteho a odhliadnúc od jeho implikácií naznačených v predchádzajúcom odstavci, ďalším problémom je to, že Základný zákon poskytuje len málo záchytných bodov pri skutočnej identifikácii obsahu výdobytkov historickej ústavy. Národné vierovyznanie je síce veľmi obsírnym dokument, ktorý obsahuje veľmi veľa hodnotových, ideologických a historických ustanovení, avšak obsahu historickej ústavy sa venuje len málo. Napriek tomu, že preambula spomína zakladateľa štátu sv. Štefana, odvoláva sa na Svätú korunu, a zárodok novej maďarskej slobody a demokracie vidí v revolúcii z roku 1956, nespomína však vyslovene občiansku revolúciu a boj za nezávislosť krajiny v rokoch 1848/1849. Pritom práve tieto udalosti znamenali skutočný začiatok modernej (občianskej alebo inak „starosvetsky“ povedané tzv. buržoáznej) maďarskej ústavnosti. Vtedy prijaté aprílové zákony totiž Uhorsko zmenili na konštitučnú monarchiu, so skutočným ľudovozastupiteľským orgánom, so silným parlamentom a s vládou zodpovednou tomuto parlamentu. Bola nastolená občianska rovnosť medzi občanmi, upravená symbolika štátu a podobne. Preto je trochu nepochopiteľné, že preambula, ktorá vôbec neplatí slovami, nevenovala tomuto inak najpopulárnejšiemu obdobiu maďarskej histórie ani pol riadka. Z druhej strany však možno namietat, že Národné vierovyznanie spomína predkov bojujúcich za zachovanie štátu, resp. za

<sup>36</sup> Tamže 10. s.

<sup>37</sup> Paczolay pritom o tejto otázke publikoval dôležité štúdie už v roku 1994. Paczolay, Péter: A történeti alkotmány és a konzervatív jogi gondolkodás. In: Magyar konzervativizmus – Hagymány és jelenkor. Batthyány Lajos Alapítvány. Budapest, 1994.

<sup>38</sup> Názor Pétera Paczolayho tu citoval Rixer, Ádám: cit. op. 92. s.

<sup>39</sup> Rixer, Ádám: cit. op. 94. s.

<sup>40</sup> Napríklad bývalý ústavný sudca István Kukorelli.

jeho slobodu a nezávislosť. Do tejto kategórie sa prirodzene povedľa stavovských a náboženských povstaní v 17. a 18. storočí zmesť aj odboj Lajosa Kossutha a maďarských národných liberálov, ale táto upomienka je minimálne v kontexte rehabilitácie historickej ústavy nedostatočná. Prítom, dokonca aj radikálni kritici koncepcie revitalizácie historickej ústavy z liberálneho tábora sú ochotní uznať, že zákony prijaté v procese občianskej modernizácie v roku 1848 môžu mať svoje miesto a opodstatnenie v argumentácii právnikov právneho štátu.<sup>41</sup>

Nakoľko samotný Základný zákon neposkytuje konkrétnejšie záchytné body pri interpretácii výdobytkov historickej ústavy, veľmi pravdepodobne sa bude musieť tejto úlohy zhostiť maďarský ústavný súd, ktorý skutočne má ambíciu zvládnuť túto úlohu. V lete 2012 dokonca už aj prijal prvé rozhodnutie, ktoré sa odvoláva na výdobytky historickej ústavy – a z pohľadu súčasnej politiky ich paradoxne obrátil proti aktuálnej parlamentnej väčšine a jej snahám o presadenie skoršieho odchodu sudcov do dôchodku.<sup>42</sup> Ide o rozhodnutie ústavného súdu č. 33/2012. (VII.17) o protiústavnosti niektorých ustanovení zákona č. CLXII. z roku 2011 o postavení sudcov a ich odmenňovaní.<sup>43</sup> V tomto rozhodnutí zásadného významu ústavný súd po prvý raz deklaroval, že vyššie už citované interpretačné pravidlo Základného zákona nezdôrazňuje samotnú historickú ústavu, ale skôr jej výdobytky. Tu sudcovia expressis verbis prehlásili, že určenie toho, čo na základe Základného zákona patrí z historickej ústavy medzi jej výdobytky, je úlohou ústavného súdu. Rozhodnutie potom pokračuje nasledovnými slovami: „K minimu konsolidovanej interpretácie maďarskej historickej ústavy patrí akceptácie toho, že zákony formujúce proces občianskej premeny v 19. storočí tvoria súčasť historickej ústavy. Tieto zákony – spolu s ich významnými predchodcami – vytvorili ten pevný inštitucionálny základ, na ktorom je postavený právny štát.“ Nakoľko Základný zákon otvoril okno do historickej dimenzie maďarského verejného práva, tak ústavný súd musí učiniť zadosť veľmi zodpovednej úlohe – t. j. počas preskúmávania konkrétnych káuz musí povinne pozdvihnúť do svojho kritického horizontu aj relevantné pramene právnej inštitucionálnej histórie.

V spomínanom konkrétnom prípade preto ústavný súd vzal do úvahy aj dva dôležité zákony z obdobia dualizmu, a to zákon č. IV. z roku 1869 a zákon č. IX. z roku 1871. Prvý zákon upravoval realizáciu sudnej moci,<sup>44</sup> druhý sa zase venoval penzionovaniu sudcov. Zákon č. IV. z roku 1869 spomínal ešte automatický odchod sudcov do dôchodku vo veku 70 rokov. Pred uplynutím tohto časového limitu mohol byť sudca odvolaný len v prípade, ak v dôsledku svojich duševných a telesných schopností už nebol schopný vykonávať svoj úrad. Dovtedy maďarské, resp. presnejšie povedané uhorské právo neregulovalo vek odchodu sudcov do dôchodku. Spomenutý vek bol v 19. storočí odskúšaný praxou a hranica aktívnych duševných schopností sa podľa názoru ústavného súdu v nasledujúcom

<sup>41</sup> Apor, Péter: A történeti alkotmány. <http://www.szuveren.hu/jog/a-torteneti-alkotmany>.

<sup>42</sup> Malo ísť o penzionovanie vo veku 62 rokov.

<sup>43</sup> Az Alkotmánybíróság 33/2012. (VII. 17. ) AB határozata a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény egyes rendelkezései alkotmányellenességéről.

<sup>44</sup> Napríklad radikálne ju oddelil od verejnej správy, potom konkretizoval proces menovania sudcov, podmienky ich odvolania alebo preradenia atď.

storočí vyšplhala ešte vyššie. Z druhého citovaného zákona zase bolo pre ústavných sudcov dôležité to, že zákonodarca si tu ctí samostatný štátny (dnes možno povedať ústavný – pozn. aut.) štatus sudcov. Nakoniec ústavný súd vyslovil názor, že princíp sudcovskej nezávislosti so všetkými svojimi prvkami je výdobytkom historickej ústavy. Preto súd konštatoval, že princíp sudcovskej nezávislosti a z toho prameniaci princíp ich neodvolateľnosti z konkrétneho prípadu je nielen ustanovením Základného zákona, ale aj výdobytkom historickej ústavy. Ide teda o taký interpretačný princíp, ktorý je pre každého záväzný a ktorý má byť používaný aj pri zisťovaní obsahu iných ustanovení Základného zákona.<sup>45</sup>

Záverom možno konštatovať, že ústavodarný proces by sa nikdy nemal brať na ľahkú váhu a považovať len za slohové cvičenie v krasorečení. V ústavnom poriadku totiž každé slovo má svoj význam. Toto platí aj o terminológii každej ústavy alebo základného zákona. Z druhej strany prijímanie novej ústavy vždy poskytuje možnosť sformovať nové hodnotové základy tej-ktorej spoločnosti a takto vlastne formovať jej identitu. Právne normy typu ústavy sú totiž viac, než obyčajné – bežné alebo každodenné – zákony. Nemožno preto nikdy podceňovať duchovný a historický kontext novej ústavnosti. V tomto identickotvornom aspekte mali tvorcovia nového maďarského zákona určite pravdu. Dôležitou požiadavkou modernej doby však je aj určitá zdravá miera presnosti a koherentnosti, ako aj eliminácia takých prvkov, ktoré majú schopnosť rozdrobiť a zneistiť celý ústavný systém. Na tento problém upozorňujú v súvislosti s reaktiváciou historickej ústavy inak aj takí odborníci, ktorí túto myšlienku apriori neodmietajú. Požadujú však vypracovanie nejakého testu na „výdobytky historickej ústavy“ a hlavne veľkú mieru striedmosti, ako aj sebazaprenia aspoň v prípade odvolávania sa na normy pred roku 1848.<sup>46</sup> Asi aj preto hore už citovaní hlavní autori nového maďarského ústavného systému vždy zdôrazňovali, že historická ústava nemôže prepísať a zrušiť predpisy písaného práva. Avšak na druhej strane zase sloboda interpretácie môže urobiť základný zákon flexibilným a preto možno aj časovo odolnejším.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Tu však treba pripomenúť, že väčšina sudcov, ktorých vymenovala už nová vládna väčšina sa nestotožnila s daným rozhodnutím ústavného súdu a pripojili k nemu svoje votum separatum.

<sup>46</sup> Rixer, Ádám: cit. op. 82. a 98. s.

<sup>47</sup> Ablonczy, Bálint: cit. op. 29. s.

# ÚSTAVA SLOVENSKEJ REPUBLIKY A JEJ PRIAME NOVELIZÁCIE

Ladislav Orosz\*, SR

## Úvod

Schválenie základného zákona štátu je pre každý štát mimoriadne významnou historickou udalosťou, ktorá zároveň vytvára priestor pre hodnotiace komentáre, pri ktorých má nezastupiteľné miesto a úlohu ústavná teória. Pritom je nepochybné, že ústavná teória sa nemôže obmedziť na popularizáciu schváleného ústavného textu, a už vonkoncom nie na jeho účelovú apologetiku. Úlohou ústavnej teórie musí byť komplexné a pritom kritické zhodnotenie schváleného ústavného textu, vrátane naznačenia z neho vyplývajúcich interpretačných a aplikačných problémov, ako aj spôsobov ich riešenia. Zároveň je ale potrebné, aby bola (prípadná) kritika objektívna a zohľadňovala reálne spoločensko-politické podmienky, ako aj ďalšie faktory, ktoré podmienili podobu, v akej bola ústava schválená. V podmienkach moderného demokratického štátu totiž žiadna ústava nikdy nie je ideálnym dielom renomovaných ústavných právnikov, resp. jeho tvorcov (autorov návrhu). Konečnú podobu ústavy v nemalej miere ovplyvňujú rôzne (spravidla nevyhnutné) politické kompromisy, ale aj spoločensko-politické prostredie a atmosféra, ktoré ovplyvňujú jednak prípravu jej návrhu, ako aj samotný priebeh ústavodarného procesu. Objektívnym dôsledkom týchto skutočností sa môžu stať a spravidla aj stávajú nie vždy domyslené riešenia, vecné chyby a prípadne aj medzery v ústavnom texte.

Ak z uvedených hľadísk aj s odstupom 20 rokov hodnotíme finálnu podobu základného zákona Slovenskej republiky schváleného 1. septembra 1992 Slovenskou národnou radou, tak možno konštatovať, že **vznikol veľmi solídny základný zákon štátu, ktorý bol svojou kvalitou v pozitívnom zmysle porovnateľný nielen s ústavami ďalších štátov strednej a východnej Európy** (štátov bývalého „východného bloku“) prijímaných v poslednom decéniu minulého storočia, **ale aj s platnými ústavami tradičných demokracií**. Takéto hodnotenie pôvodného znenia Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava“, alebo „Ústava SR“) vystupuje do popredia zvlášť vtedy, ak objektívne zohľadníme spoločensko-politické podmienky, v akých sa slovenská ústava pripravovala a schvaľovala.

S historickým odstupom sa žiada osobitne oceniť skutočnosť, že **splnila mimoriadne významnú stabilizačnú funkciu** v prvých týždňoch a mesiacoch existencie samostatnej Slovenskej republiky tým, že zabezpečila nevyhnutný ústavný rámec pre fungovanie ústavných orgánov. Pomerne úspešne absorbovala do svojho obsahu zásadné zmeny spoločensko-politického systému uskutočnené po novembri 1989 a vytvárala seriózny ústavný základ pre obdobie komplexnej transformácie spoločnosti. Nemožno opomenúť, že ústava aj v pôvodnom znení

---

\* doc. JUDr. Ladislav Orosz, CSc. – Ústavný súd Slovenskej republiky.

obstála v „skúške času“ keď sa stala vážnou prekážkou pred zreteľnými náznakmi pokusov o nastolenie autoritatívneho režimu (zvlášť v období rokov 1994 – 1998).

Vzhľadom na spoločensko-politické podmienky za akých bola Ústava SR pripravovaná a schvaľovaná (politicky a ústavnoprávne ešte nedoriešená otázka ďalšej existencie ČSFR, konfrontačná politická atmosféra, nedostatok informácií a poznatkov jej tvorcov o modernom demokratickom a právnom štáte a najmä absencia praktických skúseností z jeho fungovania), ako aj dynamiku ďalšieho vývoja spoločnosti po konštituovaní samostatnej Slovenskej republiky sa napriek nesporným kvalitám jej pôvodného znenia dalo predpokladať, že v dohľadnej dobe dozrie objektívna potreba niektoré jej časti korigovať, resp. precizovať, či doplniť.

## **I. Dva formálno-právne metódy uskutočňovania ústavných zmien**

Aj keď fundamentálne základy Ústavy SR vychádzajúce z koncepcie moderného demokratického a právneho štátu zostali aj po dvadsiatich rokoch v zásade nedotknuté, platí dnes základný zákon v značne modifikovanom znení a to až do takej miery, že v súčasnosti odpoveď na triviálnu otázku, čo tvorí jeho obsah, vôbec nie je jednoduchá a jednoznačná. Takýto stav vznikol predovšetkým vďaka tomu, že zmeny a doplnenia ústavnej matérie sa v dvoch uplynulých dvoch decéniách uskutočňovali prostredníctvom dvoch z formálno-právneho hľadiska diametrálne odlišných metód (postupov).

Išlo v prvom rade o z legislatívno-technického hľadiska štandardnú metódu uskutočňovania ústavných zmien, založenej na prijímaní ústavných zákonov priamo novelizujúcich Ústavu Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb., uplatnením ktorej sa novelizovaný text priamo nahrádza textom obsiahnutým v „novelizujúcom“ ústavnom zákone. Zároveň sa ale v ústavno-politickej praxi udomácnila aj špecifická metóda modifikácií ústavnej matérie založená na prijímaní ústavných zákonov, ktoré disponujú z formálno-právneho hľadiska rovnakým stupňom právnej sily ako Ústava SR, pričom ale pôsobia samostatne - popri nej (majú relatívne samostatnú existenciu) a spolu s ňou tvoria polylegálny ústavný systém.

Z vecného hľadiska ide v podstate o rozširovanie, resp. (nepriamo) dopĺňanie ústavnej matérie, ktoré objektívne vyvoláva celý rad interpretačných a aj aplikačných problémov a to zvlášť v prípadoch, keď obsah niektorých ustanovení týchto (samostatných) ústavných zákonov protirečí, resp. dostáva do konfrontácie s textom obsiahnutým priamo v Ústave SR a spôsobuje vnútorné rozpory (inkompatibilitu) v platnej ústavnej materii (ústavnom systéme). Práve z týchto dôvodov **sa nie malá časť domácej ústavnej teórie stavia odmietavo k tomuto spôsobu uskutočňovania ústavných zmien (modifikácií ústavnej matérie), pričom v zásade v zhode formuluje požiadavku, aby sa Ústava SR menila a dopĺňala len prostredníctvom priamych novelizácií, pričom zároveň nemá výhrady ani k prijímaniu takých samostatných ústavných zákonov, na ktorých prijatie formou ústavnej blankety Ústava Slovenskej republiky výslovne odkazuje.** V nadväznosti na obhajobu tejto formy ústavodarnej činnosti Národnej rady Slovenskej republiky (ako legítimnej a ústavne konformnej), ktorá

sa s výraznou razanciou objavila najmä v monografickom diele R. Procházku sa žiada poznamenať, že väčšina jej kritikov (vrátane mojej osoby) v zásade nespochybňuje jej legitimitu, ale považuje za potrebné poukázať na úskalia a riziká, ktoré sú s jej uplatňovaním spojené a v tejto súvislosti apeluje na ústavodarcu, aby v záujme zachovania čo najvyššej miery vnútornej kompatibility ústavného systému, jeho prehľadnosti a zrozumiteľnosti od tejto formy zmien ústavnej matérie upustil. Žiaľ treba poznamenať, že tento apel nenašiel zatiaľ u politických elít dostatočnú odozvu, naopak reálna je hrozba dopĺňania ústavného systému ďalšími (samostatnými) ústavnými zákonmi (v poslednom období napr. medializované úvahy o stabilizácii dôchodkového systému alebo základných zásad pracovného práva, či o úpravách platov sudcov a prokurátorov prostredníctvom ústavných zákonov).

## II. Priame novelizácie Ústavy Slovenskej republiky

Aj keď prijímanie samostatných ústavných zákonov predstavuje pre kvalitu ústavného systému Slovenskej republiky ďaleko väčšiu hrozbu, ako priame novelizácie Ústavy Slovenskej republiky, je tento príspevok venovaný práve ich hodnoteniu. Pred necelým mesiacom som na medzinárodnej vedeckej konferencii „Ústava Slovenskej republiky - 20. rokov v národnom a európskom pohľade“ orientoval svoj príspevok predovšetkým na kritickú analýzu spôsobov presadzovania ústavných zmien v Slovenskej republike (s osobitným zreteľom na presadzovanie priamych novelizácií ústavy) v doterajšej ústavno-politickej praxi. V organickej nadväznosti na uvedený príspevok sa chcem na tejto konferencii (aj s odkazom na svoje predchádzajúce publikačné výstupy) zamerať na vecné zhodnotenie doposiaľ uskutočnených priamych novelizácií Ústavy Slovenskej republiky, ktoré môže byť ale vzhľadom na priestorové limity len rámcové (tézovité).

**Za uplynulých 20 rokov bolo spolu schválených 11 priamych novelizácií Ústavy SR**, z toho jedna vo volebnom období 1994 – 1998 (ústavný zákon č. 244/1998 Z. z.), dve vo volebnom období 1998 – 2002 (ústavné zákony č. 9/1999 Z. z. a č. 90/2001 Z. z.), päť vo volebnom období 2002 – 2006 (ústavné zákony č. 140/2004 Z. z., č. 323/2004 Z. z., č. 463/2005 Z. z., č. 92/2006 Z. z. a č. 210/2006 Z. z.), jedna vo volebnom období 2006 – 2010 (ústavný zákon č. 100/2010 Z. z.), jedna vo volebnom období 2010 – 2012 (ústavný zákon č. 356/2011 Z. z.) a (zatiaľ) jedna aj v aktuálnom volebnom období 2012 – 2016 (ústavný zákon č. 232/2012 Z. z.). Už na úvod sa žiada zdôrazniť, že **viacero z nich neprispelo k zvýšeniu celkovej kvality Ústavy Slovenskej republiky**, resp. ústavného systému, skôr naopak. Aj preto sa chcem v rámci ich kritickej analýzy zamerať v prvom rade na tie, ktoré považujem za najproblematickejšie.

2. 1. Zo všetkých doposiaľ schválených novelizácií Ústavy SR bola **zrejme najviac kritizovaná novelizácia vykonaná ústavným zákonom č. 210/2006 Z. z., ktorá sa vecne dotýkala procesnoprávnej imunity poslancov národnej rady.**

Prostredníctvom tejto novelizácie sa dovtedajší text čl. 78 ods. 3 Ústavy SR „*Poslanca nemožno trestne ani disciplinárne stíhať, ani vziať do väzby bez súhlasu Národnej rady Slovenskej republiky*“ doplnil po vložennej bodkočiarky o text „*možno však prejednať priestupok, o ktorom to ustanoví zákon.*“ Z dôvodovej správy k tomuto návrhu novelizácie ústavy síce zjavne vyplýva, že navrhovatelia (poslanci Bardos, Hort, Lintner a Minárik) ho predkladali so zámerom dosiahnuť zúženie rozsahu procesnoprávnej imunity poslancov parlamentu, v skutočnosti však dosiahli opak – **rozšírili procesnoprávnú imunitu aj na stíhanie priestupkov.**

Za daných okolností je kritika tejto novelizácie ústavy opodstatnená a nemožno ju ospravedlňovať žiadnym relevantným argumentom. V lepšom prípade ju možno hodnotiť ako „skratovú“ reakciu ústavodarného zboru na tlak verejnej mienky vyvolaný „incidentom“ poslanca J. Cupera (spôsobil dopravnú nehodu pod vplyvom alkoholu), v horšom prípade ako zastierané, avšak pritom vedomé rozšírenie procesnoprávnej imunity aj na priestupky. Skutočnosť, že v súčasnosti už text tejto novely ústavy netvorí súčasť platnej ústavnej matérie (vďaka ostatnej novelizácii ústavy vykonanej ústavným zákonom č. 232/2012 Z. z.) je síce chvályhodná, ale v modernej ústavnej histórii Slovenskej republiky zostane tento „ústavný kotrmelec“ ústavodarného zboru zrejme navždy zapísaný čiernymi písmenami.

**2. 2. Ďalší príklad priamej novelizácie Ústavy SR, prostredníctvom ktorej sa zrejme dosiahlo niečo iné, ako jej tvorcovia v skutočnosti zamýšľali, predstavuje novelizácia vykonaná ústavným zákonom č. 356/2011 Z. z. Išlo zjavne o účelovú zmenu ústavy, prostredníctvom ktorej sa mala *ad hoc* riešiť politická kríza vyvolaná v októbri 2011 zamietnutím návrhu vlády I. Radičovej na vyslovenie dôvery.**

Na základe tejto novelizácie ústavy prezident vládu, ktorej bola Národnou radou Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) vyslovená nedôvera, resp., ktorej národná rada zamietla návrh na vyslovenie dôvery, odvolá a súčasne ju poverí vykonávaním jej pôsobnosti až do vymenovania novej vlády, pričom sa takejto vláde *ex constitutione* zakazuje v tomto období výkon niektorých jej zásadných pôsobností a zároveň je výkon niektorých ďalších viazaný na predchádzajúci súhlas prezidenta (pozri text nového odseku 3 čl. 115 ústavy).

**Rozsahom ide síce o nepatrnú, ale pritom svojimi dôsledkami systémovo pôsobiacu novelizáciu ústavy, ktorá podľa môjho názoru nešetrne zasiahla do zložito formovaného mechanizmu parlamentnej formy vlády (dotváraného najmä novelizáciou ústavy vykonanej ústavným zákonom č. 90/2001 Z.z.) a posunula slovenský ústavný model k modelu hybridnej (poloprezidentskej) formy vlády.** V období od odvolania vlády v zmysle čl. 115 ods. 3 ústavy a jej poverenia vykonávať svoje pôsobnosti až do vymenovania novej vlády prezidentom totiž nedisponuje národná rada žiadnymi reálnymi možnosťami kontrolovať vládu alebo inak efektívne pôsobiť na jej činnosť (*de facto* sa ocitne v situácii štatistu), čo je v zjavnom rozpore so základnými znakmi parlamentnej formy vlády. Navyše treba pripomenúť, že pretrvávajúce takéhoto



stavu (fungovanie vlády s obmedzeným mandátom pod „kuratelu“ prezidenta) v zásade nie je časovo obmedzené a jeho ukončenie je priamo závislé na iniciatíve prezidenta, ktorý podľa slovenskej ústavy výhradne disponuje právomocami smerujúcimi ku konštituovaniu novej vlády (bez vymenovania nového predsedu vlády prezidentom v zmysle čl. 110 ods. 1 ústavy proces konštituovania novej vlády nemôže začať).

Už prvé skúsenosti z uplatňovania tejto novelizácie ústavy naznačili jej nedomyslenosť (aj keď zatiaľ len v nepatrných detailoch, t. j. zďaleka nie v celom jej potenciálnom dopade na fungovanie ústavného systému), keď v praxi v zmysle jej „litery“ prezident republiky vyslovoval súhlas napr. aj s pracovnými cestami členov vlády do zahraničia (!), resp. s inými rozhodnutiami vlády, ktoré tvoria súčasť jej bežnej rozhodovacej agendy [podľa tejto novely ústavy je totiž potrebný predchádzajúci súhlas prezidenta aj k pôsobnosti vlády vyplývajúcej z čl. 119 písm. r) ústavy („*Vláda rozhoduje v zbore o ďalších otázkach, ak tak ustanoví zákon*“); ide o veci, ktoré zjavne nemajú zásadný charakter, a preto ich môže podľa môjho názoru vykonávať aj vláda s obmedzeným legitimačným základom].

Na kvalite tejto novelizácie ústavy sa nepochybne podpísal fakt, že bola schválená v skrátenom legislatívnom konaní (!), pričom obdobie od zrodu jej ústrednej idey, cez jej legislatívne spracovanie, až po jej schválenie národnou radou sa dá počítať v niekoľkých desiatkach hodín. V tejto súvislosti sa žiada uviesť, že popri kritickom ohlase v odbornej literatúre s odstupom necelého roka od jej schválenia uznávajú jej nedomyslenosť aj viacerí z tých, ktorí sa na jej schvaľovaní podieľali. Je inou otázkou, či táto sebakritika vyústi v dohľadnej dobe aj k „odstráneniu“ obsahu tejto novelizácie ústavy z ústavného textu.

**2. 3. Medzi priamymi novelizáciami Ústavy SR existujú aj také, ktorých legislatívno-technické stvárnenie objektívne vyvoláva otázku, či sa prostredníctvom nich podarilo dosiahnuť nimi sledovaný ideový (legislatívny) zámer. Takáto charakteristiku možno pripísať v prvom rade novelizácii ústavy vykonanej ústavným zákonom č. 140/2004 Z. z. Išlo o rozsahom taktiež nepatrnú novelizáciu ústavy týkajúcu sa problematiky poslaneckej indemnity (hmotnoprávnej, resp. materiálnej imunity), prostredníctvom ktorej došlo k vypusteniu vety „*Občianskoprávna zodpovednosť tým nie je dotknutá*“ z čl. 78 ods. 2 ústavy, ktorá sa stala súčasťou ústavného textu na základe novelizácie ústavy vykonanej ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. (účelom tohto doplnenia čl. 78 ods. 2 ústavy bolo výslovne deklarovať, že hmotnoprávna imunita za výroky poslancov parlamentu prednesené na pôde národnej rady sa vzťahuje len na trestnoprávnu zodpovednosť a nie aj na uplatnenie občianskoprávnej zodpovednosti).**

Po vypustení citovaného textu ustanovenie čl. 78 ods. 2 Ústavy SR v relevantnej časti znie: „*Za výroky pri výkone funkcie poslanca prednesené v Národnej rade Slovenskej republiky alebo v jej orgáne nemožno poslanca trestne stíhať*...“. Citovaný text objektívne vyvoláva otázku, či možno v ňom obsiahnuté slovné spojenie „trestne stíhať“ vykladať extenzívne, t. j. aj vo vzťahu k uplatňovaniu občianskoprávnej zodpovednosti. Táto otázka je relevantná aj napriek tomu, že zámer, v zmysle ktorého by poslanci národnej rady za svoje

výroky prednesené v parlamente nemali podliehať občianskoprávnej zodpovednosti je zjavne čitateľný z dôvodovej správy k tomuto návrhu novely ústavy.

Bez ohľadu na to, ako budúca ústavnoprávna prax vyrieši tento interpretačný rébus možno konštatovať, že existuje celý rad autorov (vrátane mojej osoby), ktorí zastávajú názor, že zvoleným legislatívno-technickým riešením sa zámer tejto ústavnej novely nepodarilo dosiahnuť, t. j. poslanci za svoje výroky v parlamente podľa tohto názoru naďalej podliehajú občianskoprávnej zodpovednosti za svoje výroky.

**V kvalitatívne inej podobe možno tvrdenie, podľa ktorého sa novelizáciou ústavy nepodarilo dosiahnuť to, čo sa ňou sledovalo, podľa môjho názoru pripísať aj novelizácii Ústavy SR vykonanej ústavným zákonom č. 100/2010 Z. z.** Prostredníctvom tejto novely ústavy došlo k doplneniu čl. 20 Ústavy SR obsahujúceho ústavnú úpravu vlastníckeho práva a to konkrétne tak, že jeho odsek 1 bol doplnený o vetu „*Majetok nadobudnutý v rozpore s právnym poriadkom ochranu nepožíva*“ a zároveň sa tento článok ústavy doplnil o nový odsek 5, ktorý znie „*Iné zásahy do vlastníckeho práva možno dovoliť iba vtedy, ak ide o majetok nadobudnutý nezákonným spôsobom alebo z nelegálnych príjmov a ide o opatrenie nevyhnutné v demokratickej spoločnosti pre bezpečnosť štátu, ochranu verejného poriadku, mravnosti alebo práv a slobôd iných. Podmienky ustanoví zákon.*“.

Je všeobecne známe (a vyplýva to aj z dôvodovej správy), že schválením ústavného zákona č. 100/2010 Z. z. národná rada reagovala na nález Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „ústavný súd“) sp. zn. PL. ÚS 29/05 z 3. septembra 2008, na základe ktorého bol vyslovený nesúlad zákona č. 335/2005 Z. z. o preukazovaní pôvodu majetku (ako celku) s čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy. Celkom zjavným **ideovým zámerom tejto novelizácie ústavy bolo vytvoriť ústavný rámec na mocenské zásahy štátu do majetku nadobudnutého nezákonným spôsobom alebo z nelegálnych príjmov**, a tým zabezpečiť aj ústavnú konformnosť nového zákona o preukazovaní pôvodu majetku (zákona č. 101/2010 Z. z., ktorý bol schválený bezprostredne po schválení ústavného zákona č. 100/2010 Z. z.). Takto koncipovaný ideový zámer možno v zásade považovať za legitímny a zodpovedajúci verejnému záujmu, pričom nepochybne je (bolo) vo verejnom záujme aj prijatie zákona o preukazovaní pôvodu majetku (či už nového, alebo pôvodného), čo som výslovne vyjadril aj vo svojom odlišnom stanovisku k označenému nálezu.

V danom prípade je ale podstatná odpoveď na otázku, či majetok nadobudnutý nezákonným spôsobom a z nelegálnych zdrojov bol podľa pôvodného znenia článku 20 Ústavy SR chránený. Zastávam názor, že odpoveď na túto otázku je záporná (t. j. nebol chránený), pričom z takejto odpovede na uvedenú otázku zároveň logicky vyplýva, že doplnením článku 20 Ústavy SR prostredníctvom ústavného zákona č. 100/2010 Z. z. sa len výslovne deklarovalo to, čo sa z jeho pôvodného znenia už dalo interpretáciou vyvodiť, a preto má táto novelizácia ústavy podľa môjho názoru len interpretačný význam (nepriináša do ústavnej matérie nič nového). Za týchto okolností ale **problém ústavnej akceptovateľnosti zákona o preukazovaní pôvodu majetku zjavne nespočíva v texte článku 20**

Ústavy SR (či už v pôvodnom, alebo doplnenom znení), ale v obsahu tohto zákona.

**2. 4. Medzi doposiaľ schválenými priamymi novelizáciami ústavy možno nájsť aj takú, ktorej pozitívny ideový zámer sa ústavodarnému zboru v priebehu ústavodarného procesu podarilo „úspešne“ spochybiť.** Táto charakteristika sa v podstatnej časti vzťahuje najmä na **novelizáciu ústavy vykonanú ústavným zákonom č. 92/2006 Z. z.**, ktorej ideovým zámerom bolo posilniť postavenie verejného ochrancu práv pri ochrane práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb.

V zmysle dôvodovej správy k návrhu tejto novelizácie ústavy (ptč. 1371) bolo zámerom predkladateľa (Výbor národnej rady pre ľudské práva, národnosti a postavenie žien), **rozšíriť ochrannú funkciu verejného ochrancu práv**, ktorá sa podľa dovtedajšieho ústavného textu vzťahovala len na základné práva a slobody, aj na všetky ďalšie práva a slobody, ktorými disponujú fyzické osoby a právnické osoby podľa platného právneho poriadku, vrátane sféry „maladministrácie“ a to v obdobnom rozsahu, ako to napr. pre Európskeho ombudsmana upravuje čl. 228 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (pôvodný čl. 195 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva). **Vďaka schválenému pozmeňujúcemu návrhu je ale minimálne diskutabilné, či sa tento zámer podarilo presadiť.** Podľa pôvodnej ústavnej úpravy (čl. 151a ods. 1 ústavy) bola totiž jeho aktivita smerujúca k ochrane základných práv a slobôd ústavne podmienená prípadmi, keď je „...*konanie, rozhodovanie alebo nečinnosť* (orgánov verejnej správy; pozn.) *v rozpore s právnym poriadkom alebo s princípmi demokratického a právneho štátu*“, zatiaľ čo po novele sa táto „podmienenosť“ vzťahuje už len na „...*konanie, rozhodovanie alebo nečinnosť* v rozpore s právnym poriadkom“(!).

Ďalším zámerom predkladateľov tejto novelizácie ústavy **bolo poskytnúť verejnému ochrancovi práv oprávnenie iniciovať konanie o súlade právnych predpisov pred ústavným súdom**, čo možno v kontexte s jeho ústavným postavením a úlohami pri ochrane základných práv a slobôd hodnotiť pozitívne. Ide o ústavnú úpravu, ktorá sa vyskytuje aj v iných demokratických štátoch, pričom v podmienkach Slovenskej republiky je o to významnejšia, že podľa platnej právnej úpravy sa fyzické osoby a právnické osoby nemôžu prostredníctvom (ústavnej) sťažnosti domáhať ochrany svojich základných práv a slobôd v prípadoch, ak k ich porušeniu došlo (malo dôjsť) priamo zákonom, alebo iným všeobecne záväzným právnym predpisom, ktorého súlad s ústavou je pochybný.

Uvedený zámer sa síce v zásade podarilo realizovať, ale **legislatívno-technické stvárnenie oprávnenia verejného ochrancu práv iniciovať konanie pred ústavným súdom vyvoláva celý rad interpretačných a aplikačných problémov.**

V prvom rade treba poukázať na skutočnosť, že toto oprávnenie bolo do ústavného textu doplnené na dvoch miestach, a to jednak do čl. 130 ods. 1 ústavy [ide o ustanovenie čl. 130 ods. 1 písm. f) ústavy, ktoré znie: „*Ústavný súd začne konanie, ak podá návrh ... f) verejný ochranca práv vo veciach súladu právnych*

predpisov podľa čl. 125 ods. 1, **ak ich d'alšie 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“], ako aj do čl. 151a ústavy [ide o nový odsek 2 tohto článku ústavy, ktorý znie: „*Verejný ochranca práv môže predložiť Ústavnému súdu Slovenskej republiky návrh na začatie konania podľa čl. 125, ak všeobecne záväzný právny predpis porušuje základné právo alebo slobodu priznanú fyzickej osobe alebo právnickej osobe.*“]. Už na prvý pohľad je zrejmé, že medzi ustanovením čl. 130 písm. f) a ustanovením čl. 151a ods. 2 ústavy existuje nezanedbateľný rozdiel („*môže ohroziť základné práva alebo slobody*“, resp. „*porušuje*“), hoci je zjavné, že ide o úpravu toho istého oprávnenia verejného ochrancu práv. Text čl. 151a ods. 2 ústavy je navyše formulovaný veľmi nešťastne, keďže k meritérnemu záveru o tom, že „*všeobecne záväzný právny predpis porušuje základné právo alebo slobodu*“ môže ústavne relevantným spôsobom dospieť vo svojom rozhodnutí len ústavný súd, a nie verejný ochranca práv. Táto skutočnosť sama osebe zrejme zakladá dostatočný argument k tomu, aby ústavný súd by pri svojej rozhodovacej činnosti vychádzal z dikcie obsiahnutej v čl. 130 ods. 1 písm. f) ústavy.

Naznačeným východiskom sa ale problémy s interpretáciou a aplikáciu oprávnenia verejného ochrancu práv iniciovať konanie pred ústavným súdom nekončia. Vzhľadom na platný text čl. 130 ods. 1 písm. f) ústavy je relevantnou aj otázka, či je verejný ochranca práv vo svojom návrhu na začatie konania adresovanom ústavnému súdu povinný priamo v jeho odôvodnení preukazovať, resp. preukazovať, že napadnutým právnym predpisom sú (môžu byť) reálne ohrozené základné práva alebo slobody, alebo ide o úlohu, s ktorou sa musí vysporiadať pri predbežnom prerokovaní návrhu ústavný súd.

Rovnako je pri interpretácii a aplikácii uvedeného ustanovenia ústavy potrebné vyriešiť tiež otázku, či preukázanie ohrozenia základných práv alebo slobôd vo veci predloženej ústavnému súdu verejným ochrancom práv v rámci predbežného prerokovania návrhu na začatie konania zakladá dôvod pre obligatórne uplatnenie právomoci ústavného súdu podľa čl. 125 ods. 2 Ústavy SR, teda právomoci pozastaviť účinnosť napadnutého právneho predpisu, vzhľadom na dikciu obsiahnutú v tomto ustanovení ústavy („*...môže pozastaviť účinnosť napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ustanovení, ak ich d'alšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva alebo slobody...*“).

Všetkým uvedeným interpretačným a aplikačným problémom sa dalo predísť v prípade, ak by zvolil ústavodarca jednoduchšie (a pritom nespochybniteľné) riešenie a priznal verejnému ochrancovi práv oprávnenie iniciovať konanie pred ústavným súdom podľa čl. 125 ods. 1 Ústavy SR v rovnakom rozsahu, ako iným subjektom, t. j. bez obmedzujúcich podmienok.

2. 5. Popri už kriticky analyzovaných novelizáciách ústavy sa v hodnotenom období nepochybne objavili **aj také, ku ktorým nemožno mať z vecného ani legislatívno-technického hľadiska závažnejšie výhrady**, pričom

navyššie ich schválenie bolo z hľadiska medzier, resp. nedostatkov v pôvodnom (resp. už novelizovanom) ústavnom texte objektívne odôvodnené.

Do tejto kategórie možno podľa môjho názoru zaradiť predovšetkým v poradí **prvú priamu novelizáciu vykonanú ústavným zákonom č. 244/1998 Z. z., prostredníctvom ktorej sa podarilo odstrániť zrejme jeden z najzávažnejších systémových nedostatkov pôvodného znenia ústavy**. Pôvodné znenie ústavy totiž na jednej strane ustanovovalo mimoriadne náročné (v podmienkach pluralitnej demokracie spravidla nesplniteľné) požiadavky pre zvolenie prezidenta (hlasy najmenej 3/5 všetkých poslancov národnej rady a to aj v každom opakovanom kole volieb) a na druhej strane nedôsledne a nedomyslene upravovalo zastupovanie prezidenta v čase, keď nie je prezidentský úrad obsadený. Do okruhu nezastupiteľných právomocí hlavy štátu totiž patrili aj také, bez uplatňovania ktorých nemôže ústavný systém reálne fungovať (napr. právomoc vymenúvať a odvolávať predsedu vlády a ostatných členov vlády a prijímať ich demisiu). Za okolností, keď sa v marci 1998 uvoľnil prezidentský úrad (po uplynutí funkčného obdobia prezidenta M. Kováča) a národná rada nebola schopná ani opakovane zvoliť nového prezidenta reálne hrozilo, že po blížiacich sa parlamentných voľbách nebude existovať ústavný orgán, ktorý by mohol ustanoviť novú vládu a zároveň prijať demisiu dovtedajšej vlády, čo by vo svojej podstate mohlo viesť k nastoleniu „diktatúry“ legálnou cestou. Takto hroziacej ústavnej kríze bolo možné zabrániť v zásade len novelizáciou ústavy.

Služi ku cti vtedajšieho parlamentu, ktorý napriek tomu, že bol značne politicky polarizovaný, po niekoľkých predchádzajúcich neúspešných pokusoch, schválil 14. júla 1998 na základe vládneho návrhu prvú priamu novelizáciu ústavy, prostredníctvom ktorej (okrem iných) zveril predsedovi národnej rady v čase keď nie je prezidentský úrad obsadený, výkon právomoci prezidenta vymenúvať a odvolávať predsedu a ostatných členov vlády a prijímať ich demisiu, ako aj právomoc vymenúvať a odvolávať vedúcich ústredných orgánov a vyšších štátnych funkcionárov v prípadoch, ktoré ustanovuje zákon (zároveň sa na základe doplnujúceho návrhu tiež ustanovilo, že návrh na voľbu prezidenta môže predložiť najmenej 8 poslancov národnej rady). Aj vďaka schváleniu tejto novelizácie ústavy sa tak podarilo zabrániť potenciálnej ústavnej kríze.

**Rovnako tak nemožno mať z vecného hľadiska zásadnejšie výhrady ani k obsahovo tiež mimoriadne stručnej novelizácii ústavy vykonanej ústavným zákonom č. 323/2004 Z. z., ktorá bola prijatá už po vstupe Slovenskej republiky do Európskej únie a súvisela s blížiacimi sa voľbami do Európskeho parlamentu.** V tejto súvislosti sa totiž črtal závažný problém spočívajúci v neexistencii ústavného orgánu, ktorý by disponoval právomocou rozhodovať o prípadných volebných sťažnostiach smerujúcich proti voľbám do Európskeho parlamentu. Tento problém bol vyriešený práve uvedenou novelizáciou ústavy tak, že sa právomoc rozhodovať o ústavnosti a zákonnosti volieb zverila ústavnému súdu (nové znenie čl. 129 ods. 2 ústavy), pričom sa zároveň doplnením čl. 77 ods. 1 ustanovila aj nezlučiteľnosť funkcie poslanca národnej rady s výkonom funkcie poslanca Európskeho parlamentu.

**Vážnejšie výhrady nemožno mať podľa môjho názoru ani k novelizácii ústavy vykonanej ústavným zákonom č. 463/2005 Z. z.,** prostredníctvom ktorej došlo k rozšíreniu a precizácii kontrolnej pôsobnosti Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky (ďalej len „NKÚ“). Za kľúčovú súčasť tejto novely ústavy možno považovať rozšírenie kontrolnej pôsobnosti NKÚ na všetok majetok, finančné prostriedky a majetkové práva obcí a vyšších územných celkov, bez ohľadu nato, či ich nadobudli z prostriedkov získaných na úhradu nákladov na prenesený výkon štátnej správy a služiacich na jeho výkon (ako to bolo dovtedy podľa novely ústavy z roku 2001), alebo ich nadobudli z vlastného majetku a z vlastnej činnosti a sú určené na výkon ich samosprávnej pôsobnosti. Argumenty v prospech takéhoto rozšírenia kontrolnej pôsobnosti NKÚ sa popri podstatnej zmene spôsobu financovania územnej samosprávy, ku ktorému došlo v procese komplexnej reformy verejnej správy, opierali v súlade s textom dôvodovej správy aj o medzinárodné štandardy vyjadrené najmä v Limskej deklarácii o základných princípoch nezávislej finančnej kontroly prijatej Medzinárodnou organizáciou najvyšších kontrolných inštitúcií (INTOSAI), podľa ktorých sa má pôsobnosť najvyšších kontrolných inštitúcií vzťahovať na celý okruh verejných financií.

Súčasne sa touto novelou ústavy zverila ústavnému súdu právomoc rozhodovať „...v sporných prípadoch o tom, či je daná kontrolná pôsobnosť Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky“ (čl. 126 ods. 2 ústavy), a to buď na návrh NKÚ, alebo subjektu, u ktorého sa má kontrola vykonať. Z hľadiska potenciálnych interpretačných sporov je vždy lepšie, ak sa priamo v ústave jednoznačne určí rozhodovacia právomoc určitého ústavného orgánu na riešenie určitého typu právnych sporov. Na druhej strane bolo v tomto prípade podľa môjho názoru na mieste položiť si otázku, či vzhľadom na už i tak predimenzovaný rozsah právomocí ústavného súdu, nie je vhodnejšie zveriť túto právomoc všeobecným súdom.

**2. 6. Osobitnú pozornosť si podľa môjho názoru zaslúži ostatná novelizácia ústavy vykonaná ústavným zákonom č. 232/2012 Z. z.,** ktorej schválenie vyvolalo veľkú eufóriu všetkých priamo zainteresovaných subjektov. Prostredníctvom tejto novelizácie ústavy sa v podstate zrušila procesnoprávna imunita poslancov národnej rady (s výnimkou požiadavky súhlasu mandátového a imunitného výboru so zadržaním poslanca, ktorý bol pristihnutý pri trestnom čine a požiadavky súhlasu národnej rady na vzatie poslanca do väzby). Ani voči tejto novelizácii ústavy, prijatej po dlhoročnom sústredenom tlaku občianskej verejnosti a médií (nie vždy objektívnom a kvalifikovanom), nemožno mať zásadnejšie výhrady a to okrem iného aj preto, že v súlade s tendenciami príznačnými pre moderný konštitucionalizmus posunula Slovenskú republiku v komparatívnom porovnaní zo skupiny štátov z najväčším rozsahom poslaneckej imunity, do početne širšej skupiny demokratických štátov, v ktorých je procesnoprávna imunita poslancov zachovaná už len v minimálnom rozsahu.

Napriek uvedenému si možno položiť otázku, či v danom prípade zvolil ústavodarný zbor najvhodnejšie riešenie. **K úplnému zrušeniu procesnoprávnej**

**imunity poslancov zákonodarného zboru (a príp. aj iných ústavných činiteľov) nemožno mať žiadne výhrady v takých štátoch, v ktorých je vylúčené politické zneužitie ich mocenských zložiek** (polície, prokuratúry). Na otázku, či takáto situácia v Slovenskej republike v súčasnosti už reálne existuje nemožno formulovať podľa môjho názoru jednoznačnú odpoveď. Aj preto som sa vo svojich predchádzajúcich publikačných výstupoch vyjadril názor, v zmysle ktorého by bolo vhodnejšie prevziať do našej ústavy rakúsky model ústavnej úpravy procesnoprávnej imunity poslancov, ktorý je založený na tom, že súhlas parlamentu k trestnému stíhaniu poslanca sa vyžaduje len vtedy, ak ide o stíhanie za konanie, ktoré má zrejmu súvislosť s jeho politickou činnosťou (čl. 57 rakúskej spolkovej ústavy).

Výhrady možno mať aj k tomu, že ostatná novelizácia ústavy nerieši problém inštitútu imunity ústavných činiteľov komplexne. Vyhlásenia viacerých poslancov, vrátane členov vedenia parlamentu bezprostredne po schválení tejto novelizácie ústavy o tom, že v najbližšom čase sa budú zaoberať sudcovskou imunitou len potvrdzujú dlhodobú tendenciu vstupovania do ústavy v krátkodobých časových intervaloch parciálnymi zmenami, ktoré znižujú jej spoločenskú autoritu a posúvajú ju do polohy trhacieho kalendára.

**2. 7. Z kvantitatívneho hľadiska najrozsiahlejšie a z vecného hľadiska najzávažnejšie zásahy (aj systémového charakteru) boli do ústavného textu premietnuté nepochybne prostredníctvom ústavného zákona č. 9/1999 Z. z. (zavedenie priamej voľby prezidenta občanmi) a predovšetkým ústavného zákona č. 90/2001 Z. z. (tzv. veľká novela ústavy vyvolaná okrem iného a najmä integračnými ambíciami Slovenskej republiky, ale aj úsilím posilniť inštitucionálny rámec ochrany základných práv a slobôd a snahou „vybalansovať“ vzťahy najvyšších ústavných orgánov, ako aj potrebou vytvoriť ústavný priestor pre komplexnú reformu verejnej správy).**

Som si vedomý toho, že bez zhodnotenia týchto novelizácií ústavy nemožno formulovať komplexný záver o tom, či ústavné zmeny vykonané v posledných 20 rokoch prispeli zásadnejším spôsobom k zvýšeniu kvality základného zákona Slovenskej republiky. Napriek tomu sa chcem ich konkrétnejšiemu hodnoteniu vyhnúť a to predovšetkým s ohľadom na skutočnosť, že som sa ako jeden z predkladateľov týchto ústavných noviel aktívne podieľal na ich príprave a presadzovaní. Obmedzím sa preto na všeobecné konštatovania, ktoré som už viackrát formuloval vo svojich predchádzajúcich publikačných výstupoch.

**Vo vzťahu k novelizácii ústavy, prostredníctvom ktorej bola zavedená priama voľba hlavy štátu občanmi považujem, s ohľadom na konkrétne spoločensko-politické reálie, za ktorých bola schvaľovaná (mohutná občianska podpora petičnej akcie organizovanej v období pred blížiacimi sa parlamentnými voľbami opozičnými politickými stranami na zavedenie priamej voľby hlavy štátu, ktorá nemalou mierou prispela k ich volebnému úspechu), za postačujúce obmedziť sa na konštatovanie, že jej obsah bol predurčený výsledkami parlamentných volieb v roku 1998, t. j. bola vo svojej podstate odrazom zreteľne vyjadrenej vôle suveréna (ľudu).**

Stav, v akom sa ústavnopolitický systém Slovenskej republiky nachádzal na konci minulého storočia (tendencie k formovaniu autoritatívneho režimu a s tým súvisiaca hrozba medzinárodnej izolácie) v podstatnej miere predurčil aj obsah tzv. veľkej novely ústavy. Vzhľadom na okruh problémov, ktoré sa prostredníctvom nej riešili, ako aj spoločensko-politické pomery, v ktorých sa schvaľovala bola výsledkom zložito formovaného politického kompromisu, ktorý objektívne museli poznamenať jej obsah. Necelý rok po jej schválení som na medzinárodnej vedeckej konferencii k 10. výročiu schválenia slovenskej ústavy na jednej strane uviedol, že **niektoré jej ustanovenia „sa mohli napísať inak a možno aj lepšie“**, ale zároveň konštatoval, že **ako celok predstavovala „významný príspevok k modernizácii ústavného systému Slovenskej republiky, ale aj k pozitívnemu rozvoju našej štátnosti.“** S odstupom desiatich rokov nevidím zásadný dôvod toto všeobecné hodnotenie korigovať.

## Záver

V nadväznosti na doposiaľ uvedené, aj napriek vyššie formulovaným kritickým výhradám k viacerým z doposiaľ vykonaných novelizácií ústavy, si dovoľm formulovať záver, že **Ústavu Slovenskej republiky v platnom znení vďaka jej normatívnemu obsahu naďalej možno hodnotiť ako ústavu moderného a demokratického právneho štátu, ktorá obstoí aj v prísnejšom medzinárodnom porovnaní a je spôsobilá plniť všetky kľúčové funkcie základného zákona štátu.** Na tomto závere nič nemení skutočnosť, že v domácej odbornej literatúre sa objavil celý rad námetov smerujúcich k skvalitneniu jej súčasného textu, ktoré zaznievajú s výraznejšou intenzitou práve v súvislosti s jej dvadsaťročným jubileom, a z ktorých nepochybne viacero možno považovať za opodstatnené a zrelé na ich legislatívne spracovanie (napr. námety k posilneniu rigidity ústavy a podrobnejšej ústavnej úprave ústavodarného procesu, precizácii ústavného postavenia Súdnej rady Slovenskej republiky a tiež orgánov prokuratúry, ktorá by zároveň mala prispieť k stabilizácii jej právneho postavenia v právnom poriadku Slovenskej republiky, a zrejme tiež námety smerujúce k zabezpečeniu funkčnosti inštitútov priamej demokracie).

Vážnejší problém **ako samotný normatívny text ústavy ale predstavuje jej nedostatočná (až varovne vyznievajúca) spoločenská autorita, ktorá je priamo úmerná tomu, ako s ňou politické elity nakladajú.** Vysoká intenzita pokusov o zmeny a doplnenia Ústavy Slovenskej republiky zaznamenaných v uplynulých dvadsiatich rokoch, ktoré boli nie zriedka motivované osobným exhibicionizmom ich iniciátorov, úzko straníckymi záujmami, či neskrývanou účelovosťou a nie úprimnou snahou skvalitniť a modernizovať ústavný text, **signalizujú absenciu elementárnej úcty k základnému zákonu štátu u podstatnej časti politickej reprezentácie.** Tieto skutočnosti v spojení so zjednodušeným a nie zriedka neobjektívnym hodnotením základného zákona novinármi, žurnalistami a politickými komentátormi znižujú rešpekt k ústave u nemalej časti občanov a úspešne živia celospoločenskú predstavu o jej zásadných nedostatkoch.



Opierajúc sa aj o naznačený kontext sa pri príležitosti ústavného jubilea opäť **objavila aj idea potreby spracovať a schváliť nový základný zákon, ktorý by mohol a mal disponovať spoločenským majestátom**, ktorý je k efektívnemu plneniu jeho základných funkcií nepochybne potrebný. Ide o ideu, ktorú má ušľachtilý základ a na prvý pohľad aj racionálne jadro. Napriek tomu sa k nej staviam skepticky a odmietavo, a to nielen s ohľadom na jej „zidealizovaný“ základ, ale najmä vzhľadom na aktuálne spoločensko-politické reálie determinované v podstatnej miere úrovňou politickej a právnej kultúry súčasných politických elít, bez ktorých nemožno (žiaľ) dosť dobre túto myšlienku realizovať. V aktuálnych spoločensko-politických reáliách by naopak podľa môjho názoru pokus o nový začiatok mohol reálne spôsobiť aj opak želaného.

Za daných okolností sa mi zdá skôr vhodné zachovať status quo a formulovať apel na príslušné ústavné orgány a ich predstaviteľov, aby k prípadným zmenám a doplnkom základného zákona pristupovali uvážlivo, po dôslednej a interdisciplinárne organizovanej odbornej diskusii a v nevyhnutnom rozsahu, a zároveň sa pokúsili svojim konaním a postojmi nanovo formovať úctu a rešpekt k platnej Ústave Slovenskej republiky. Ústavná teória môže byť v tomto úsilí nápomocná tým, že svoje námety na nevyhnutné ústavné zmeny pripraví na požadovanej odbornej úrovni, podrobí ich kritickej diskusii a následne pomôže ich dotvoreniu do podoby priamo využiteľnej v ústavodarnom procese.

### **Zoznam použitej literatúry**

- BALOG, B.: *Imunita poslancov Národnej rady Slovenskej republiky*. Právny obzor, 2006, č. 3.
- BALOG, B.: *Ústavné zákony v právnom poriadku Slovenskej republiky*. Justičná revue, 59, 2007, č. 12.
- BALOG, B.: *Ústavodarná a zákonodarná činnosť NR SR vo IV. volebnom období*. In.: MASOPUST, Z. – JERMANOVÁ, H. (ed.): *Dvacet let poté: Právo ve víru metamorfóz*. Praha: Ústav státu a práva 2010.
- BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M.: *Neústavné ústavné zákony ? – II. část*. Justičná revue, 63, 2011, č. 2.
- BRÖSTL, A.: *O ústavnosti ústavných zákonov*. In.: MASOPUST, Z. – JERMANOVÁ, H. (ed.): *Metamorfózy práva ve střední Evropě*. Praha: Ústav státu a práva 2008.
- CIBUEKA, E.: *Audit Ústavy Slovenskej republiky z pohľadu 20 rokov vývoja*. In.: *Ústava Slovenskej republiky - 20. rokov v národnom a európskom pohľade. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie k 20. výročiu prijatia Ústavy Slovenskej republiky*. Bratislava. Lonfingier, s. r. o. 2012.
- DRGONEC, J.: *Zmeny a pokusy o zmenu Ústavy SR v treťom volebnom období Národnej rady Slovenskej republiky*. In.: OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G. (ed.): *15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Zborník príspevkov medzinárodnej vedeckej konferencie Košice 6. – 7.septembra 2007*. Košice 2008.

- GAŇA, S.: *Niekoľko úvah o poslaneckej imunite*. Justičná revue, 58, 2006, č. 8-9.
- GIBA, M.: *Potrebuje slovenská ústava zmenu ?* In.: *Ústava Slovenskej republiky - 20. rokov v národnom a európskom pohľade. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie k 20. výročiu prijatia Ústavy Slovenskej republiky*. Bratislava. Lonfinger, s. r. o. 2012.
- KOPEČEK, L.: *Prezident v politickém systéme Slovenska – nelehké hledání fungujícího modelu*. In.: NOVÁK, M. – BRUNCLÍK, M. (eds.): *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha Dokořan 2008.
- LIPŠIC, D.: *Poslanecká imunita*. In.: OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G. (ed.): *15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Zborník príspevkov medzinárodnej vedeckej konferencie Košice 6. – 7.septembra 2007*. Košice 2008.
- MACEJKOVÁ, I.: *So základným zákonom štátu sa neexperimentuje*. Pravda, 30. augusta 2012.
- MAJERČÁK, T.: *Imunita ústavných činiteľov*. In. OROSZ, L. a kol.: *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Košice UPJŠ 2009.
- NIKODÝM, D.: *Kompatibilita ústavného systému*. In.: OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G. (ed.): *15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Zborník príspevkov medzinárodnej vedeckej konferencie Košice 6. – 7.septembra 2007*. Košice 2008.
- NIKODÝM, D.: *K problematike procesu normotvorby*. In.: MASOPUST, Z. – JERMANOVÁ, H. (ed.): *Metamorfózy práva ve střední Evropě*. Praha: Ústav státu a práva 2008.
- OROSZ, L.: *Novela Ústavy Slovenskej republiky z roku 2001 – významný krok k modernizácii ústavného systému Slovenskej republiky*. In.: *Desiate výročie Ústavy Slovenskej republiky a vstup Slovenskej republiky do Európskej únie. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie Banská Bystrica 3. – 4. septembra 2002*. Banská Bystrica 2003.
- OROSZ, L.: *K problémom kompatibility ústavného systému Slovenskej republiky*. Justičná revue, 57, 2005, č. 6.
- OROSZ, L.: *„Privilegiá“ a obmedzenia verejných činiteľov a ústavný princíp rovnosti*. In.: *(Ne)rovnosť a rovnoprávnosť. Zborník z medzinárodnej konferencie konanej v dňoch 13. – 15. októbra 2005 v Tatranskej Štrbe*. Bratislava SAP 2005.
- OROSZ, L.: *Ústavný systém Slovenskej republiky – všeobecná charakteristika, hodnotenie, perspektívy*. In.: OROSZ, L. a kol.: *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Košice UPJŠ 2009.
- OROSZ, L.: *Ústava v ohrození (Ústavné iniciatívy v rokoch 1993 – 2010 a ich dopady na aktuálnu podobu ústavného systému Slovenskej republiky)*. In.: MASOPUST, Z. – JERMANOVÁ, H. (ed.): *Dvacet let poté: Právo ve víru metamorfóz*. Praha: Ústav státu a práva 2010.
- OROSZ, L.: *Právna úprava ustanovovania ústavných orgánov a ústavných činiteľov a kontinuita výkonu verejnej moci*. In.: MAJERČÁK, T. –

PERDUKOVÁ, V. (ed.): *Postavenie verejných funkcionárov v právnom poriadku Slovenskej republiky*. Zborník vedeckých prác. Košice UPJŠ 2012.

OROSZ, L.: *Spôsoby presadzovania ústavných zmien v doterajšej ústavnopolitickej praxi v Slovenskej republike*. In.: *Ústava Slovenskej republiky - 20. rokov v národnom a európskom pohľade. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie k 20. výročiu prijatia Ústavy Slovenskej republiky*. Bratislava. Lonfinger, s. r. o. 2012.

OROSZ, L. – ŠIMUNIČOVÁ, K.: *Prezident v ústavnom systéme Slovenskej republiky*. Bratislava Veda 1998.

PROCHÁZKA, R.: *Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň Aleš Čeněk, s. r. o. 2011.

PROCHÁZKA, R.: *Generácia majestátnej ústavy*. Pravda, 30. augusta 2012.

PRUSÁK, P. : *Zákon a konštitucionalizmus*. In.: GERLOCH, A. – MARŠÁLEK, P. (ed.): *Zákon v kontinentálnom právu*. Praha EUROLEX BOHEMIA 2005.

SVÁK, J. – BALOG, B.: *Právo a politika alebo štvorhodinové blúdenie po slovenskej ústave*. In.: JIRÁSEK, J. (ed.): *Ústava ve stínu politiky ? Sborník příspěvků sekce ústavního práva přednesených na mezinárodní vědecké konferenci Olomoucké právnické dny 2012*. Olomouc UP 2012 (v tlači).

## Ústava Slovenskej republiky a jej priame novelizácie

### Resumé:

V uplynulých 20. rokoch došlo k zásadným zmenám základného zákona Slovenskej republiky a to jednak prostredníctvom priamych novelizácií Ústavy Slovenskej republiky, ako aj jej nepriamym dopĺňaním prostredníctvom schvaľovania samostatných ústavných zákonov. V kľúčovej časti príspevku sa kriticky analyzujú doposiaľ schválené priame novelizácie slovenskej ústavy. Napriek kritickým výhradám voči niektorým ústavným zmenám autor príspevku zastáva názor, že Ústava Slovenskej republiky je v platnom znení spôsobilá plniť všetky funkcie základného zákona moderného demokratického a právneho štátu. Za vážnejší problém ako normatívny text ústavy autor považuje jej nízku spoločenskú autoritu, ktorá je priamo úmerná tomu, ako s ňou politické elity nakladajú.

### Kľúčové slová:

Ústava Slovenskej republiky, priame novelizácie ústavy, základný zákon, autorita ústavy

## The Constitution of Slovak Republic and its direct amendments

### Abstract:

In the 20 years since the adoption of Constitution this primary legal act of Slovak Republic has underwent important changes through its direct amendments as well as through its non-direct amendments by adoption of individual constitutional acts. In a key part of this contribution up to date adopted direct amendments of Slovak Constitution are critically analysed. Despite critical reservations presented towards some constitutional changes author of this essay is of the opinion that today valid Constitution of Slovak Republic can fulfil all the functions of primary legal act of modern democratic state governed by rule of law. The author considers low social authority of Constitution more serious issue as its normative wording, as it goes hand in hand with the way of constitution application by political elite.

**Key words:**

The Constitution of Slovak Republic, direct constitutional amendments, primary legal act, the authority of Constitution.

# POKUSY O ÚSTAVNÉ ZMENY V OBLASTI ĽUDSKÝCH PRÁV A REALITA

Ján Svák - Boris Balog\*, SR

## 1. Úvod

Článok 12 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej „ústava“) vo svojej druhej vete vyslovil základnú premisu vo vzťahu k ľudským právam chráneným v druhej hlave ústavy. Vyhlásil ich za neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné. Aj keď sa táto direktíva vzťahuje na individuálne ľudské práva a slobody vzhľadom na to, že ľudské práva garantované v ústave sú založené na individuálnom a nie kolektívnom princípe Ústavný súd Slovenskej republiky jednoznačne ustálil, že ústava a teda aj jej článok 12 ods. 1 druhá veta zaväzuje tiež (a možno povedať, že predovšetkým) Národnú radu Slovenskej republiky, ktorá je ústavodarným a zákonodarným orgánom Slovenskej republiky. Tento záver potvrdzuje aj samotná rozdielna formulácia prvej a druhej vety. Kým prvá veta jednoznačne za svojho adresáta určuje "ľudí" teda fyzické osoby, tak druhá veta je neadresná a jej generálne vyjadrenie znamená, že je ústavným imperatívom pre každý právny subjekt, ktorý by chcel zasahovať ústavne nedovoleným spôsobom do ľudských práv chránených v druhej hlave ústavy.

Ľudské práva chránené v druhej hlave ústavy nie sú však, až na jednu výnimku (zákaz mučenia), absolútne, ale sú relatívne, to znamená, že vo výnimočných prípadoch môže byť do nich ústavne relevantným spôsobom zasiahnuté. V prvej časti príspevku sa budeme zaoberať otázkami

- ako sa dá zasiahnuť do ľudských práv garantovaných v druhej hlave ústavy,
- akým spôsobom sa dá zasiahnuť do ľudských práv garantovaných v druhej hlave ústavy,
- kritériá a metód hodnotenia ústavnej relevantnosti zásahov do ľudských práv a v druhej časti potom rozborom legitímnosti realizovaných zásahov do ľudských práv ústavodarným orgánom v Slovenskej republike v doterajšom 20. ročnom vývoji ako aj hodnotením „neúspešných“ pokusov o zmenu ustanovení druhej hlavy ústavy.

Relatívnosť ústavnej direktívy zakotvenej v druhej vete článku 12 ústavy neznamena automatickú možnosť zásahu do ľudských práv chránených v druhej hlave ústavy, pričom je samozrejme rozdiel po prvé v tom o aký zásah do ľudských práv ide, po druhé v tom, akým spôsobom (z hľadiska druhu zásahu a subjektu zásahu) sa do ľudských práv zasiahlo a napokon je podstatné vymedziť kritéria hodnotenia tohto zásahu z pohľadu jeho ústavnoprávnej legitimacy. V každom prípade však generálne platí, že akýkoľvek zásah do ľudských práv je javom

---

\* Prof. JUDr. Ján Svák, DrSc., JUDr. Boris Balog, PhD. Paneurópska vysoká škola

výnimočným a v prípade znižujúcom obsah a rozsah ochrany ľudských práv aj javom mimoriadnym.

## 2. Obsah, forma a kritériá a metódy hodnotenia zásahov do ľudských práv

### 2.1. Obsah zásahov do ľudských práv

Pri posudzovaní obsahu zásahov do ľudských práv je potrebné ich komparovať s direktívami stanovenými v článku 12 ústavy. V ich zmysle možno teda do ľudských práv zasiahnuť po prvé negatívne

- ich odňatím alebo zrušením,
- scudzením,
- stanovením premlčacej doby,
- znížením úrovne ich ústavnoprávnej ochrany.

Po druhé pozitívne, a to rozšírením

- ochrany už existujúcich práv,
- ochrany na ďalšie práva a slobody, ktoré doteraz nepožívali ústavnoprávnu ochranu vymedzením v druhej hlave ústavy.

Po tretie je možný aj kvalitatívne akoby neutrálny zásah do ľudských práv, ktorý však môže mať účinok buď nepriamo negatívny alebo nepriamo pozitívny, resp. z hľadiska proporcionality medzi posilnením ochrany jedného ľudského práva a oslabením (na jeho úkor) druhého ľudského práva je tzv. vyrovnaný stav. Príkladom nepriamo negatívneho zásahu do ľudských práv môže byť vo vzťahu k súkromným osobám určenie

- novej ústavnoprávnej povinnosti,
- extenzívne rozšírenie ústavnoprávných možností ukladania zákonných povinností.

Príkladom nepriamo pozitívneho účinku môže byť rozšírenie povinností štátu, ktoré sa nedotýkajú bezprostredne ľudí, ako tomu bolo v súvislosti so zavedením ústavnej povinnosti štátu zabezpečiť ochranu určeným druhom voľne rastúcich rastlín a voľne žijúcich živočíchov.

### 2.2. Forma (spôsob) zásahov do ľudských práv

Formy zásahov do ľudských práv môžu byť rôzne a tomu zodpovedá aj celé spektrum kritérií ich klasifikácie. Klasifikačným kritériom môže byť

- subjekt zasahujúci do ľudských práv (najvšeobecnejšie možno povedať, že ide o subjekt verejnoprávny a súkromnoprávny, pričom pri zásahu súkromnoprávneho subjektu ústavnoprávnu zodpovednosť nesie orgán verejnej moci,
- prostriedok zásahu (v zásade môže ísť o normatívny akt a akt aplikácie práva),
- intenzita a následky zásahu (najmä z hľadiska šírky nositeľov ľudských práv, ktorých sa zásah týkal).

Na základe kombinácie týchto troch vybraných klasifikačných kritérií a pri favorizácii tretieho kritéria (vážnosť zásahu) možno rozdeliť spôsoby zásahov do ľudských práv na

- ústavodarné zásahy vykonané Národnou radou Slovenskej republiky,
- ústavnoochranné zásahy vykonané Ústavným súdom Slovenskej republiky.

Ústavodarné zásahy do ľudských práv z hľadiska doterajšej ústavnej praxe možno rozdeliť na

- priame, pri ktorých sa priamo zasiahlo do druhej hlavy ústavy a
- nepriame, pri ktorých sa do ľudských práv vymedzených v druhej hlave ústavy zasiahlo buď zmenou (zrušením) iných ustanovení (mimo druhej hlavy) ústavy (príkladom môže byť občianskoprávna imunita poslancov, ktorá je neoddeliteľne spojená s právom na súkromie, najmä z pohľadu článku 19 ústavy) alebo prijatím osobitného ústavného zákona.

Osobitným príkladom v tomto smere je ústavný zákon určujúci podmienky a rozsah obmedzení ľudských práv v dobe vojny, vojnového stavu a núdzového stavu.

Ústavnoprávne zásahy do ľudských práv vykonávané Ústavným súdom Slovenskej republiky vyplývajú z kompetencií tohto súdu pri ochrane ústavnosti a sú charakteru

- interpretačného (podávanie výkladu ústavy in abstracto v prípade sporu medzi dvomi štátnymi orgánmi „s rozdielnym názorom na interpretáciu ústavy“ - napr. I. ÚS 39/93),
- aplikačného pri abstraktnej, ale aj konkrétnej kontrole ústavnosti, kde skúmajú ústavnosť jednak zásahov do ľudských práv podústavnými právnymi predpismi a jednak pri vydávaní aktov aplikácie práva, osobitne všeobecnými súdmi.

Vzhľadom na šírku a rozsah ústavnoprávných zásahov do ľudských práv sa v ďalšom budeme venovať ústavodarným zásahom do ľudských práv priamo vymedzených v druhej hlave ústavy.

### 2.3. Kritéria a metódy hodnotenia zásahov do ľudských práv

Pri výbere kritérií hodnotenia zásahov do ľudských práv treba vychádzať z dvoch skutočností.

Prvou skutočnosťou sú okolnosti vzniku ústavnej kodifikácie ľudských práv, ktoré ovplyvnili výrazným spôsobom ich rozsah i obsah a sú spojené so vznikom Slovenskej republiky. Dôležitú úlohu (ako pri vzniku každého iného štátu) tu zohrávalo medzinárodné uznanie Slovenskej republiky ako suverénneho štátu s úplnou medzinárodnoprávnou subjektivitou a významnú úlohu pri tom zohrával medzinárodný audit ústavy a osobitne zakotvenia ľudských práv v nej. Preto bolo nevyhnutné, aby tieto ľudské práva korešpondovali s rozsahom i obsahom ľudských práv vymedzených najmä v medzinárodných paktoch o občianskych a politických právach, resp. hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach (prijatie

do OSN) a Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (prijatie do Rady Európy). Táto skutočnosť však zároveň znamená, že akýkoľvek zásah do nich je potrebné konfrontovať práve s aplikačnou praxou nadštátnych orgánov vytvorených na ochranu týchto dokumentov (Výbor pre ľudské práva, Európsky súd pre ľudské práva).

Druhou skutočnosťou je, že druhá hlava ústavy nevznikla na „zelenej lúke“, ale priamo nadväzovala na Listinu základných práv a slobôd z roku 1991. Vzhľadom na to, že táto listina prešla jednak už medzinárodným auditom v súvislosti s medzinárodnoprávnym etablovaním Českej a Slovenskej Federatívnej republiky (najmä vzhľadom na jej prijatie za člena Rady Európy) a jednak odrážala historické tradície ochrany ľudských práv na našom území (najmä obdobie prvej česko-slovenskej republiky) bolo celkom pochopiteľné, že konkrétny text druhej hlavy je z veľkej časti totožný alebo obdobný textu Listiny základných práv a slobôd, čo zasa znamená, že ústavnoprávna relevantnosť zásahov do druhej hlavy ústavy musí odrážať osobitosti historických, kultúrnych ale aj politických súvislostí spojených so Slovenskou republikou.

Na základe týchto dvoch skutočností možno aj kritériá hodnotenia zásahov do ľudských práv zakotvených v druhej hlave ústavy rozdeliť na

- medzinárodné a osobitne európske,
- vnútroštátne z pohľadu architektúry ústavného systému Slovenskej republiky.

Pri medzinárodných kritériách hodnotenia zásahu do druhej hlavy ústavy je potrebné zohľadniť dva princípy, a to

- neznížiteľnosť úrovne ústavnej ochrany ľudských práv,
- prednosť uplatnenia vyššieho štandardu ochrany ľudských práv.

Princíp neznížiteľnosti úrovne ústavnej ochrany ľudských práv znamená, že zásah do ústavnej úpravy ľudského práva, ktoré je chránené aj medzinárodnými dokumentmi nemôže znížiť ústavnú ochranu ľudského práva pod úroveň štandardu ochrany, ktorá je tomuto ľudskému právu poskytovaná v príslušných medzinárodných dokumentoch a ako vyplýva z aplikačnej praxe nadštátnych orgánov zriadených na zabezpečenie ochrany týchto medzinárodných dokumentov.

Princíp prednosti uplatnenia vyššieho štandardu ochrany ľudských práv je akousi medzinárodnoprávnou poistkou voči členským štátom príslušnej medzinárodnej organizácie v prípade, ak by sa relevantné vnútroštátne orgány rozhodli znížiť rozsah i obsah ochrany ľudského práva pod úroveň poskytovanou príslušnou medzinárodnou organizáciou. V prípade, keby k takémuto stavu došlo, mala by prednosť medzinárodná úprava pred vnútroštátnou. Následky by mohli byť v zásade dva, a to buď by príslušný štát musel čeliť sankciám (v krajnom prípade aj k strate členstva), ktoré by ho prinútili od predmetného zásahu ustúpiť alebo v opačnom prípade (ak by naďalej zostal členom tejto medzinárodnej organizácie) by sa priamo aplikovala v konečnom štádiu medzinárodná norma a vnútroštátna úprava by sa stala obsolentnou. Samozrejme vyššie uvedené situácie sú modelované v extrémnej pozícii.



Pri hodnotení vnútroštátnej ústavnoprávnej relevancie (z pohľadu celého ústavného systému, vrátane štátneho režimu) je potrebné vychádzať zo štyroch kritérií, resp. limitov zásahov do ľudských práv, a to

- nevyhnutnosti zachovania podstaty a zmyslu predmetného ľudského práva, do ktorého sa zasahuje (článok 13 ods. 4 ústavy),
- legitímnosti cieľa zásahu,
- prirodzenoprávneho charakteru ľudských práv,
- materiálneho ohniska ústavy.

### 3. Ústavné zmeny a ich pokusy za 20 rokov

Ľudské práva upravené v druhej hlave v porovnaní s ostatnými časťami ústavy boli v podstatne menšom rozsahu predmetom novelizačných návrhov. Spolu išlo o 10 novelizačných návrhov, ktoré boli parlamentom schválené a o 12 novelizačných návrhov, ktoré prijaté neboli.<sup>1</sup> Vzhľadom na túto ich početnosť a na dobu existencie ústavy však ide o jav nie pozitívny, ktorý ešte viac umocňuje skutočnosť, že väčšina z týchto zásahov má, resp. mala mať negatívny dopad na obsah a kvalitu ľudských práv. Takýto charakter malo 6 úspešných poslaneckých návrhov zásahov do ľudských práv a 6 neúspešných pokusov. Ďalšie zvýraznenie negatívnosti tohto faktu je to, že až na dve výnimky sa zásahy, resp. pokusy zásahov týkali ľudských práv prvej generácie a väčšia časť z nich dokonca základných ľudských práv, pričom v rámci nich aj tzv. tvrdého jadra ľudských práv a to práva na život, osobnej slobody, nevoľníctva a vlastníckeho práva, kde každý zásah musí byť mimoriadne odôvodnený a je buď v smere zvýšenia obsahovej kvality tohto ľudského práva alebo v prípade negatívneho zásahu ide o uplatnenie tých najprísnejších kritérií odôvodnenosti tohto zásahu.

Do prvej skupiny zásahov do základných ľudských práv v smere zvýšenia ich obsahovej kvality patrili tri poslanecké novelizačné návrhy, ktoré však parlament neschválil. V prvom prípade išlo o rozšírenie práva na život aj na nascitura, čo sa odôvodňovalo najmä morálnymi argumentmi, pričom sa nereagovalo na viaceré závery Ústavného súdu Slovenskej republiky pri výklade aktuálneho znenia čl. 15 ods. 1 ústavy podľa ktorého je ľudský život hodný ochrany už pred narodením. Z hľadiska medzinárodných kritérií by sa legitímnosť tejto navrhovanej zmeny mohla posudzovať z pohľadu princípu prednosti uplatnenia vyššieho štandardu ochrany ľudských práv.

Druhý poslanecký návrh sa týkal tiež práva na život a jeho obsahom bolo obmedzenie zákonných možností pozbavenia života ich ústavnoprávnou reštrikciou. Rovnako aj na tento pokus sa dá z medzinárodného hľadiska uplatniť princíp prednosti uplatnenia vyššieho štandardu ochrany ľudských práv.

Tretí poslanecký pokus o zvýšenie ústavnej ochrany základného ľudského práva sa týkal práva na náboženské vyznanie a podľa neho mali byť nedeľa a štátom uznané sviatky určené na duchovné povznesenie ľudí. Z hľadiska náboženského vyznania je možné tento návrh posúdiť ako kvalitatívne rozširujúci

---

<sup>1</sup> Obsah jedného z nich sa autorom príspevku napriek enormnej snahe nepodarilo zistiť.

obsah ochrany tohto ľudského práva. Na druhej strane a z opačného uhla pohľadu však môže byť tento poslanecký návrh chápaný aj ako zásah do práva na osobnú slobodu a z určitého uhla pohľadu aj na slobodu svedomia.

Rovnako tri návrhy zásahov smerovali k zníženiu obsahovej kvality základných ľudských práv. Prvý sa týkal zásahu do osobnej slobody, keď predlžoval ústavou stanovenú dobu zadržania osoby a dobu jej predvedenia pred sudcu. Odôvodnenie porušenia princípu neznížiteľnosti ústavnej úrovne ochrany ľudských práv vychádzalo z komparácie týchto lehôt určených v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva pri výklade pojmu „ihneď“ podľa článku 5 odsek 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ktorá bola vykonaná korektne a z medzinárodného hľadiska možno tento zásah do ľudských práv považovať za legitímny.

Z hľadiska vnútroštátnych kritérií boli argumenty založené jednak na verejnom záujme účinného boja s kriminalitou a jednak z pohľadu oprávnenej osoby a jej práva na spravodlivý súdny proces, najmä práva na obhajobu (dosiahnuteľnosť zvoleného advokáta v krátkej lehote). Práve vyrovnanosť argumentov v prospech záujmu spoločnosti a v prospech záujmu dotknutej osoby možno tiež v tomto prípade považovať v prospech ústavnej legitimácie zníženia obsahovej kvality práva na osobnú slobodu.

Druhý negatívny zásah do základných ľudských práv sa týkal zákazu nevoľníctva a z medzinárodného hľadiska o ňom platí to čo v prípade práva na osobnú slobodu, pretože okruh výnimiek z nútených prác, resp. služieb je z pohľadu článku 4 písm. d) Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd širší ako v prípade ústavy. Ústavodarca (išlo o poslanecký návrh) sa však ani len náznakom nezmienil o vnútroštátnej potrebe „vyrovnať“ rozdiel medzi ústavnou a medzinárodnou úpravou, čo zásadným spôsobom znižuje nielen možnosť uplatnenia vnútroštátnych kritérií jeho hodnotenia, ale aj samotnú podstatu jeho spoločenskej potreby.

Tretí negatívny zásah, ktorý sa týkal vlastníckeho práva je zasa naopak z hľadiska vnútroštátnej legitimacy vyargumentovaný, čo samozrejme automaticky neznamená, že je aj legitímny (treba tu osobitne zdôrazniť jeho kompatibilitu s výhradami formulovanými Ústavným súdom Slovenskej republiky, ktoré uviedol pri vyhlásení protiústavnosti zákona o preukazovaní pôvodu majetku), ale absolútne ignoruje medzinárodné hľadisko, čo posilňuje dojem o jeho nekompatibilite s medzinárodnými kritériami hodnotenia tohto zásahu do vlastníckeho práva.

Ďalšie zásahy do ľudských práv sa týkali politických práv (právo na slobodu prejavu a volebného práva) a predstavovali rozšírenie ochrany už existujúcich ľudských práv a v zásade tak na základe medzinárodných ako aj vnútroštátnych kritérií ich možno považovať za legitímne.

Naopak ďalšie zásahy a dva pokusy o zásah do ľudských práv (právo na štrajk a právo na zdravie) boli negatívne, avšak pri ich posudzovaní má veľký význam to, že sa týkali ľudských práv druhej generácie (hospodárske, sociálne a kultúrne), kde má štát podstatne širšiu voľnú úvahu pri stanovení ich rozsahu aj obsahu. V prípade práva na štrajk bol navyše jasne deklarovaný verejný záujem

(zvýšenie ochrany občanov pred živelnými pohromami), čo v prípade dvoch pokusov o zásahy do práva na zdravie nemožno konštatovať. O jeho legitimitu najvýraznejšie svedčí kľúčová veta z Dôvodovej správy: „*Termín bezplatná zdravotná starostlivosť uvádza občanov do omylu a predstiera, že zdravotná starostlivosť nemá skutočnú cenu a čo nemá cenu, s tým nie je potrebné racionálne a hospodárne zachádzať*“.

#### 4. Záver

Osobitné kritériá je potrebné uplatniť na zásahy do ľudských práv v prípade práv spojených s potrebou vymedzenia právneho fungovania v prípade vzniku vojny, vojnového stavu (vrátane zabezpečenia obranyschopnosti štátu), výnimočného stavu alebo núdzového stavu. Uvedené platí aj o pokusoch smerujúcich k ústavnoprávnemu spresneniu princípu individuálnosti ľudských práv, vrátane národnostných menšín. Na rozdiel od kritérií spojených s výnimočnými situáciami, ktorých legitimita je ťažko spochybniteľná, tak v prípade druhých možno konštatovať, že platí všeobecne už uvedené konštatovanie, že početnosť (rozsah aj obsah) zásahov, resp. pokusov o zásahy do ľudských práv za 20 rokov existencie ústavy nezodpovedajú postaveniu ľudských práv, ktoré je vymedzené v článku 12 ods. 1 ústavy, pretože práve pri ústavnej úprave ľudských práv by sa malo zohľadňovať materiálne jadro ústavy.

#### Resumé

Ostatných 20 rokov vývoja Ústavy Slovenskej republiky prinieslo niekoľko jej zmien a ich neúspešných návrhov, ktoré zasahovali do ústavnej úpravy základných práv a slobôd. Predložený príspevok ich analyzuje z hľadiska obsahu, formy a kritérií a metód hodnotenia zásahov do ľudských práv. Príspevok poukazuje na potrebu osobitne citlivého prístupu parlamentu k výkonu jeho ústavodarnej činnosti, ak ňou zasahuje do dosiahnutej ústavnej úrovne základných práv a slobôd, pri ktorom by mal zohľadňovať materiálne jadro ústavy.

#### Summary

The past 20 years of the development of the Constitution of the Slovak Republic made several changes and their failure proposals, which intervene in the constitutional arrangements of fundamental rights and freedoms. The present contribution analyzes them in terms of content, form and evaluation of criteria and methods of intervention in human rights. The contribution highlights the need for special sensitivity of the Parliament by exercising its constitutional power, if it interferes into achieved constitutional level of fundamental rights and freedoms, in which it should take into account the material core of the Constitution.

# VÝVOJ FORMY VLÁDY V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

## (V kontexte vývoja Ústavy Slovenskej republiky)\*

**Ľubor Cibulka\*\* , SR**

Prijatie ústavy je v dejinách každého štátu významným predelom jeho vývoja. Osobitne to platí vtedy, ak ústava konštituuje nový suverénny štát. Tak ako na mnohých miestach už bolo konštatované<sup>1</sup>, dvadsať rokov existencie Ústavy Slovenskej republiky nie je veľa, ale napriek tomu 20 rokov už poskytuje priestor pre detailnejšie hodnotenie kvality obsahu ústavy, problémov aplikačnej praxe Národnej rady Slovenskej republiky pod. Súčasne to už umožňuje úvahy o možnom jej vývoji, potrebe zdokonaľovania či dokonca úvahy o potrebe novej ústavy.

Považujem však za nutné už v úvode svojho vystúpenia podčiarknuť, že Ústava Slovenskej republiky spĺňa parametre modernej ústavy porovnateľné s ústavami iných demokratických štátov. Splnila svoju funkciu na začiatku existencie Slovenskej republiky ako zvrchovaného, demokratického a právneho štátu. Súčasne musíme však pripomenúť nezastupiteľnú úlohu politickej kultúry v štáte a spoločnosti, ktorá významne ovplyvňuje realizáciu ústavy.

Z hľadiska obsahu ústavy k jej kľúčovým ustanoveniam patrí zakotvenie usporiadania štátnej moci z hľadiska vertikálneho i horizontálneho členenia. V rovine horizontálneho členenia štátnej moci ústava zakotvuje štruktúru najvyšších orgánov štátu, spôsoby ich kreácie ako aj vzájomné vzťahy, prípadne i účasť občanov na kreácii a fungovaní štátnych orgánov. V teórii ústavného práva horizontálne usporiadanie moci je vyjadrované v podobe formy vlády.<sup>2</sup>

Vzhľadom na obsah formy vlády je logické, že sa formy vlády Slovenskej republiky dotkli viaceré priame novelizácie Ústavy Slovenskej republiky.

Ústava Slovenskej republiky v pôvodnom znení vychádzajúc z trojdelenia moci zakotvila v piatej hlave, v článku 72 Národnú radu Slovenskej republiky ako

---

\* Príspevok spracovaný s podporou projektu Vega č.1/1130/11 „Ústavné inovácie v systéme delby moci – potreby a alternatívy v Slovenskej republike“.

\*\* Prof. JUDr. Ľubor Cibulka, CSc., Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Katedra ústavného práva

<sup>1</sup> Platí to aj na medzinárodnú konferenciu pri príležitosti 15. výročia Ústavy Slovenskej republiky, ktorá sa konala v Košiciach.

<sup>2</sup> POSLUCH, Marián, CIBULKA, Ľubor. Štátne právo SR. 3. vyd. Šamorín : Heuréka, 2009. s. 341. ISBN 978-80-89122-56-1, s. 24 a nasl.; PALUŠ, Igor, SOMOROVÁ, Eudmila. Štátne právo Slovenskej republiky. Košice : UPJŠ, 2008, s. 282. ISBN 978-80-7097-703-3; SVÁK, Ján, CIBULKA, Ľubor. Ústavné právo Slovenskej republiky. (Osobitná časť). 4. vydanie. Bratislava : Eurokódex, 2009. s. 1072. ISBN 978-80-89447-06-0, s. 461 a nasl.; BRÖSTL, Alexander. et al. Ústavné právo Slovenskej republiky. Plzeň : Aleš Čeněk, 2010. s. 461. ISBN 978-80-7380-248-6, s. 217 a nasl.; KLÍMA, Karel. Teorie veřejné moci (vládnutí). 2. přepracované a rozšířené vydání. Praha : Aspi, a. s., 2006. s. 424. ISBN 80-7357-179-X., s. 186; KLÍMA, Karel. et al. Státověda. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006. s. 415. 80-86898-98-9, s. 137; KANÁRIK, Imrich, Forma vlády v Slovenskej republike (ústavné postavenie a vzájomné vzťahy najvyšších ústavných orgánov - súčasný stav, perspektívy). [ed.] L OROSZ. Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy). s.l. : UPJŠ, 2009. s. 217-242. 978-80-7097-777-4. s. 217.

jediný ústavodarný a zákonodarný orgán a v článku 86 príkladmo vypočítala pôsobnosť NR SR.

Z hľadiska formy vlády boli významné oprávnenia voči vláde Slovenskej republiky – rokovať o programovom vyhlásení vlády, kontrolovať činnosť vlády a rokovať o dôvere vláde a jej členom a v prípade vyslovenia nedôvery resp. zamietnutia návrhu na vyslovenie dôvery s následkom zániku jej ústavných oprávnení; kreačné oprávnenia NR SR – voľba a odvolávanie prezidenta republiky, voliť kandidátov na funkcie sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky, voliť sudcov, predsedu a podpredsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, predsedu a podpredsedu Najvyššieho kontrolného úradu .

V šiestej hlave s názvom „Výkonná moc“ zakotvila v prvom oddieli postavenie prezidenta Slovenskej republiky a v druhom oddieli postavenie vlády Slovenskej republiky. V odbornej literatúre názor na vhodnosť či nevhodnosť takéhoto spôsobu zakotvenia ústavného postavenia prezidenta bol vyjadrený.<sup>3</sup>

Ústava Slovenskej republiky v článku 101 zakotvila, že hlavou Slovenskej republiky je prezident, volený Národnou radou Slovenskej republiky na päť rokov. V čl. 102 vymedzila jeho pôsobnosť. Prezidentovi zverila možnosť rozpustiť NR SR, ale len do šiestich mesiacov po voľbách, ak NR SR neschváli programové vyhlásenie vlády, priznala mu právo podpisovať zákony a právo relatívneho veta k nim, priznala mu právo prítomnosti na schôdzach vlády, predsedáť jej a vyžadovať od vlády alebo od jej členov informácie. Tak ako je to obvyklé, prezident mal právo vymenúvať a odvolávať predsedu a ostatných členov vlády a prijímať ich demisiu. Z dikcie čl. 102 písm. f) v spojení s čl. 111 a 116 ústavy však nebolo možné určiť, či prezident je povinný návrhu predsedu vlády vyhovieť alebo nie. Vo svojom výklade uznesení sp. zn. I. ÚS 39/93 Ústavný súd Slovenskej republiky uviedol: *„Podaním návrhu predsedu vlády Slovenskej republiky na odvolanie člena vlády vzniká prezidentovi Slovenskej republiky právna povinnosť návrhom sa zaoberať. Prezident po posúdení okolností prípadu musí rozhodnúť, či návrhu predsedu vlády Slovenskej republiky vyhovie a člena vlády odvolá, alebo či návrhu predsedu vlády Slovenskej republiky nevyhovie a člena vlády neodvolá. Článok 116 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky prezidentovi Slovenskej republiky neukladá povinnosť odvolať člena vlády, ak to predseda vlády navrhne.“*<sup>4</sup>

Súčasnne však ústava v článku 106 zakotvila právo Národnej rady Slovenskej republiky odvolať prezidenta z funkcie, ak vyvíja činnosť smerujúcu proti zvrchovanosti a územnej celistvosti Slovenskej republiky alebo činnosť smerujúcu k odstráneniu demokratického ústavného zriadenia Slovenskej republiky.

Vládu Slovenskej republiky Ústava Slovenskej republiky v článku 108 zakotvila ako najvyšší orgán výkonnej moci s tým, že vláda je podľa článku 114 za výkon svojej funkcie zodpovedná Národnej rade Slovenskej republiky, ktorá je

<sup>3</sup> KLÍMA, Karel. Teorie veřejné moci (vládnutí). 2. přepracované a rozšířené vydání. Praha : Aspi, a. s., 2006. s. 424. ISBN 80-7357-179-X., s. 186 a nasl.; KLÍMA, Karel. et al. Státověda. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006. s. 415. 80-86898-98-9, s. 137; FILIP, Jan., SVATONĚ, Jan. a ZÍMEK, Jozef. Základy státovědy. 2. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2000. s. 352. ISBN 80-210-1575-6, s. 73.

<sup>4</sup> Dostupné na <http://portal.concourt.sk/pages/viewpage.action?pageId=1277961>, dňa 29.9.2012.

oprávnená vysloviť vláde i jednotlivému členovi vlády nedôveru s následným vznikom povinnosti prezidenta vládu resp. člena vlády odvolať.

Ak sumarizujeme úpravu vzájomných vzťahov medzi Národnou radou Slovenskej republiky, prezidentom Slovenskej republiky a vládou Slovenskej republiky môžeme konštatovať, že Ústava Slovenskej republiky zakotvila parlamentnú formu vlády, ktorú charakterizuje najmä zodpovednosť vlády za výkon funkcie parlamentu spojenej s právom vysloviť vláde nedôveru, previazanosť funkčného obdobia vlády s volebným obdobím parlamentu, kreačná závislosť vlády na parlamente. Teória štátovedy a ústavného práva uvádza, že znakom parlamentnej formy vlády je i neutrálne postavenie hlavy štátu.<sup>5</sup>

Ústava Slovenskej republiky obsahovala i ustanovenia, ktoré sú typické pre tzv. „vládu parlamentu“<sup>6</sup>, ale i ustanovenia, ktoré umožnili úvahy o dualizme výkonnej moci (hlava štátu a vláda) kontrolovanej parlamentom, čo je však znakom tzv. neoprezidentského systému.<sup>7</sup>

Na druhej strane ústava nedeklarovala politickú nezodpovednosť prezidenta, ale súčasne formuláciou umožňujúcou široký výklad<sup>8</sup> dala oprávnenie NR SR odvolať prezidenta. Striktným zakotvením požiadavky 3/5 všetkých poslancov NR SR na zvolenie prezidenta bez možnosti liberalizácie tejto podmienky, vytvorila možnosť vzniku ústavnej krízy, čo neskorší vývoj potvrdil.

Ústava v čl. 115 ods. 1 nestanovila jasný postup hlavy štátu v prípade vyslovenia nedôvery vláde. Uložila mu iba povinnosť vládu odvolať bez určenia lehoty a ďalšieho postupu po odvolaní vlády. Problémovosť tohto ustanovenia sa prejavila v októbri 2011. Potrebná funkčnosť ústavného systému nezodpovedal ani zakotvený rozsah zastupovania hlavy štátu podľa čl. 105 ods. 1 ústavy.

Ako sme už v úvode naznačili, priame zmeny Ústavy Slovenskej republiky sa dotkli ustanovení ústavy o forme vlády.

Takými boli už prvé dve priame novelizácie ústavy a to ústavný zákon č. 244/1998 Z. z. a ústavný zákon č. 9/1999 Z. z. Ústavný zákon č. 244/1998 Z. z. riešil zastupovanie výkonu právomocí prezidenta v čase ak nie je prezident zvolený, alebo ak sa úrad prezidenta uvoľní a ešte nie je zvolený nový prezident, alebo ak bol zvolený nový prezident, ale ešte nezložil sľub, alebo ak prezident nemôže svoju funkciu vykonávať pre závažné dôvody, pretože pôvodný text ústavy neupravoval zastupovanie hlavy štátu pri výkone právomocí podľa čl. 102 písm. d) až g). K týmto právomociam patrilo právo rozpustiť Národnú radu Slovenskej republiky, ak tri razy do šiestich mesiacov po voľbách nedôjde k schváleniu programového vyhlásenia vlády Slovenskej republiky, podpisovanie zákonov, vymenúvanie a odvolávanie predsedu a ostatných členov vlády Slovenskej

<sup>5</sup> KRESÁK, Peter. Forma vlády v Slovenskej republike (Pokus o porovnávaciu analýzu). In Aktuální problémy parlamentarismu. Ed. ŠIMÍČEK, Vojtěch. Nadace Mezinárodního politologického ústavu, Brno 1996, s. 40.

<sup>6</sup> Voľba prezidenta Národnou radou Slovenskej republiky, právo Národnej rady Slovenskej republiky odvolať prezidenta.

<sup>7</sup> Právo prezidenta byť prítomný na schôdzach vlády, председаť jej.

<sup>8</sup> Národná rada Slovenskej republiky môže odvolať prezidenta z funkcie, ak prezident vyvíja činnosť smerujúcu proti zvrchovanosti a územnej celistvosti Slovenskej republiky alebo činnosť smerujúcu k odstráneniu demokratického ústavného zriadenia Slovenskej republiky. Návrh na odvolanie prezidenta v týchto prípadoch môže podať nadpolovičná väčšina všetkých poslancov. Na odvolanie prezidenta je potrebný súhlas aspoň trojpäťinovej väčšiny všetkých poslancov.

republiky a poverovanie ich riadením ministerstiev, prijímanie ich demisiu atď. Dôvodom prijatia tohto ústavného zákona bola skutočnosť, že Národná rada ani po viacerých pokusoch nezvolila nového prezidenta republiky a reálne hrozilo, že po voľbách nebude možné kreovať vládu. Citovaný ústavný zákon právomoci zastupovanie prezidenta pri výkone právomocí podľa čl. 102 písm. f) a g) ústavy zveril predsedovi NR SR.

Výraznejšie do formy vlády zasiahol ústavný zákon č. 9/1999 Z. z. Jeho prijatie malo ústavné dôvody<sup>9</sup>, ktoré však boli v značnej miere vyvolané v danom čase politickou situáciou na slovenskej scéne. Novelizácia ústavy mala prehĺbiť úlohu prezidenta ako arbitra v ústavných krízach. Preto citovaná novela ústavy doplnila ústavnú charakteristiku prezidenta republiky ako hlavy štátu. Článok 101 ods. 1 bol doplnený o text: „*Prezident reprezentuje Slovenskú republiku navonok i dovnútra a svojím rozhodovaním zabezpečuje riadny chod ústavných orgánov. Prezident vykonáva svoj úrad podľa svojho svedomia a presvedčenia a nie je viazaný príkazmi*“. Otázkou však, či tejto ústavnej charakteristike zodpovedá možnosť odvolať hlavu štátu ľudovým hlasovaním i keď iba na návrh Národnej rady SR.

Pôvodný text ústavy zakotvoval prísne podmienky voľby prezidenta. Na jeho zvolenie sa podľa čl. 101 ods. 3 ústavy vyžadovala trojpäťtinová väčšina všetkých poslancov Národnej rady SR a to bez výnimky aj pri opakovaných voľbách. Voľby prezidenta sa uskutočnili v piatich kolách, o prezidentské kreslo sa uchádzalo desať kandidátov, avšak žiadny kandidát v žiadnom z desiatich kôl nedosiahol potrebnú ústavnú väčšinu.

Prijatie ústavného zákona č. 9/1999 Z. z. po zmarenom referende a za širokej celospoločenskej podpory občianskej spoločnosti znamenalo okrem iných zavedenie priamej voľby prezidenta republiky, zakotvenie inštitútu ľudového hlasovania o jeho odvolaní, ako aj úpravu niektorých jeho právomocí, ktoré znamenali prehĺbenie parlamentnej formy vlády v SR. Napr. rozšírenie a spresnenie možnosti rozpúšťať Národnú radu Slovenskej republiky.

Vo väzbe na zavedenie priamej voľby prezidenta republiky sa upravila pôsobnosť Národnej rady SR v niektorých kreačných oprávneniach, sprísnila sa podmienky prelomenia veta prezidenta republiky (na prelomenie veta potrebná nadpolovičná väčšina všetkých poslancov) i spresnila sa právomoci predsedu NR SR. **Diskutabilné môže byť tvrdenie o spoločenskej a ústavnoprávnej nevyhnutnosti zavedenia priamej voľby prezidenta v podmienkach parlamentnej formy vlády.**

Súčasťou argumentácie o nutnosti zavedenia priamej voľby prezidenta bolo tvrdenie, že priama voľba posilní jeho legitimitu, keďže mandát získa od občanov-voličov a vzhľadom k ústavnej úprave zvolenia za relatívne prísnych podmienok. Ak však hodnotíme obsah ústavného zákona č. 9/1999 Z. z. i neskoršie prijatého ústavného zákona č. 90/2001 Z. z. priama legitimita funkcie občanmi sa výraznejšie nepremietla do jeho kompetencií.

---

<sup>9</sup> V roku 1998 prebehlo bezúspešných šesť kôl voľby prezidenta a SR viac ako rok (od januára 1998 do marca 1999) nemala prezidenta.

Možno však súhlasiť s názormi, a to ďalší ústavný vývoj potvrdil, že **zavedenie priamej voľby hlavy štátu bolo správne, prehĺbila sa jeho úloha „strážcu“ fungovania ústavného systému a „arbitra“ ústavných sporov.**<sup>10</sup> Dnes je už všeobecne uznávané, že **priama voľba hlavy štátu nepredstavuje narušenie modelu parlamentnej formy vlády.**<sup>11</sup>

Prijatie tejto novely malo však aj výrazný politický kontext že: „*zavedení přímé volby prezidenta občany nesledovalo cíl posílení postavení slovenského prezidenta, ale řešení existujícího ústavního problému. Podstatou tohoto problému byla nefunkčnost původního mechanismu volby prezidenta...*“<sup>12</sup> Zrejme možno súhlasiť s názorom a asi dôsledkom toho bolo to, že priama voľba prezidenta sa výraznejšie nepremietla do jeho kompetencií, resp. ústavodarca neuvažoval o komplexnom naplnení legitimacy prezidenta v dôsledku priamej voľby.

Ústavodarca na vyššie citované uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky reagoval tak, že v čl. 111 slová „*vymenúva a odvoláva*“ nahradil slovami „*vymenuje a odvolá*“. Podľa niektorých názorov tým však ústavodarca otázku možnosti či povinnosti návrhu predsedu vlády vyhovieť neodstránil. Ako príklad názorov z českého prostredia uvádzame: „*Rozhodnutí o jmenování je však aktem prezidenta a projevem jeho vůle, proto může návrh premiéra odmítnout a vyžádat si nový*“.<sup>13</sup> „*Nesporné je, že žádný ministr, ani předseda vlády ani vláda jako celek nejsou jmenováni ani odvoláni, pokud prezident republiky o tom nevydá jmenovací nebo odvolací akt (dekret) jím podepsaný.*“... *Předseda vlády „...musí dbát, aby osoby, s nimiž počítá za členy vlády (ministři), byly přijatelné nejen pro Poslaneckou sněmovnu, která vládě vyslovuje důvěru, ale i prezidentovi republiky, který je má jmenovat. Z Ústavy totiž neplyne, že by prezident republiky, byť posléze vázán návrhem předsedy vlády, nemohl odmítat některé osoby navržené na funkci ministra jako nevhodné nebo nepřijatelné.*“<sup>14</sup>

<sup>10</sup> K otázke výhod či nevýhod priamej voľby bližšie pozri: HLOUŠEK, Vladimír. Přímá volba prezidenta: český kontext. In: NOVÁK, Miroslav, BRUNCLÍK, Miloš. Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech - Česká republika v komparativní perspektivě. 1. vyd. Praha: Dokořán, 2008, 399 s. ISBN 9788073631796. s. 263-285; KUBÁT, Michal. Přímá volba prezidenta v České republice? In : KYSELA, Jan. (eds.) Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy : sborník příspěvků. 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, 423 s. ISBN 80-864-3245-9. s. 299 nasl.; ŠIMÍČEK, Vojtěch. Alternativa k navrhovaným způsobům volby prezidenta. In : Politologický časopis. 2001. VIII., č. 4, s. 388 a nasl.

<sup>11</sup> SUCHÁNEK, Radovan a Věra JIRÁSKOVÁ. Ústava České republiky v praxi: 15 let platnosti základního zákona. Vyd. 1. Praha: Nakladatelství Leges, 2009, 383 p. Praktik (Nakladatelství Leges). ISBN 80-872-1218-5. s. 173.

<sup>12</sup> KOPEČEK, LUBOMÍR. Prezident v politickém systému Slovenska - nelehké hledání fungujícího modelu. Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech - Česká republika v komparativní perspektivě. 1. vyd. Editor Miroslav NOVÁK, Miloš BRUNCLÍK. Praha: Dokořán, 2008, ISBN 978-807-3631-796, s. 201.

<sup>13</sup> BÁRTA, Jan. Prezident republiky a jeho pravomoci v ústavním systému. *Právník*, 146, 2007, č. 2, s. 141-142.

<sup>14</sup> ADAMUS, Vladimír. O jmenování, demisi a odvolání vlády a jejích členů. *Správní právo* č. 2/1996, s. 73-74.



Môžeme konštatovať, že v prevahe sú názory, podľa ktorých prezident nie je povinný návrhu vyhovieť.<sup>15</sup>

Ústavný zákon č. 9/1999 do ústavného systému zaviedol inštitút kontrasignácie vymedzených aktov prezidenta republiky, čím sa usiloval prehĺbiť charakter parlamentnej formy vlády.

Tretou priamou novelou Ústavy Slovenskej republiky sa stal ústavný zákon č. 90/2001 Z. z.<sup>16</sup> Z hľadiska svojho obsahu sa dotkol mnohých ustanovení ústavy. Môžeme však konštatovať, že výraznejšie však nezasiahol do architektúry vzájomných vzťahov medzi Národnou radou Slovenskej republiky, prezidentom Slovenskej republiky a vládou Slovenskej republiky. Napriek tomu považujeme za nutné upozorniť, že citovaná tretia priama novela ústavy zúžila rozsah prezidentského veta iba na zákony, spresnila proces uplatnenia práva veta prezidenta a s tým súvisiace hlasovanie pri prelomení veta a publikácii zákona, spresnila zastupovanie prezidenta a upravila kreačné oprávnenia prezidenta. Nedala však odpoveď na otázku povahy rozhodnutí prezidenta pri uplatňovaní svojich kreačných oprávnení, na otázku viazanosti návrhom alebo voľnou úvahou, lehoty v ktorej by mal prijať rozhodnutie, čo sa prejavilo aj v probléme, ktorý vznikol v súvislosti s voľbou a menovaním generálneho prokurátora Slovenskej republiky.<sup>17</sup>

Akoby povedľa pozornosti stojí ústavný zákon č. 397/2004 Z. z. o spolupráci Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky v záležitostiach Európskej únie. Ako vidieť z názvu ústavného zákona nepredstavuje priamu novelizáciu Ústavy Slovenskej republiky, ale svojim obsahom zasahuje do architektúry vzťahov medzi Národnou radou Slovenskej republiky a vládou Slovenskej republiky. Podľa čl. 1 ods. 1 tohto zákona „*Vláda Slovenskej republiky alebo poverený člen vlády predkladá Národnej rade Slovenskej republiky návrhy právne záväzných aktov a iných aktov Európskych spoločenstiev a Európskej únie, o ktorých budú rokovať zástupcovia vlád členských štátov Európskej únie, a informuje ju o ostatných záležitostiach súvisiacich s členstvom Slovenskej republiky v Európskych spoločenstvách a Európskej únii.*“

V tom samozrejme problém nie je, pretože, aj v kontexte relevantných dokumentov EU, sa ukázala potreba prehĺbiť vplyv parlamentov členských štátov na rozhodovacie procesy EU. Podľa čl. 2 ods. 1 „*Národná rada Slovenskej republiky môže schvaľovať stanoviská Slovenskej republiky k návrhom právne*

<sup>15</sup> KOUDELKA Zdeněk. Vztah prezidenta a vlády v oblasti jmenování. In Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky. 1. vyd. Editor Vojtěch ŠÍMÍČEK. Brno: Masarykova univerzita. Mezinárodní politologický ústav, 2008, 236 s. Sborníky (Mezinárodní politologický ústav), Sv. č. 34. ISBN 978-802-1045-200, s. 169 a nasl.; WINTR, Jan. Prezident republiky jako reprezentant státu, garant řádu a moderátor politických sporů. In Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky. 1. vyd. Editor Vojtěch Šímiček. Brno: Masarykova univerzita. Mezinárodní politologický ústav, 2008, s. 236. Sborníky (Mezinárodní politologický ústav), Sv. č. 34. ISBN 978-802-1045-200, s. 32.

<sup>16</sup> Ústavný zákon č. 90/2001 Z. z. je často označovaný ako „veľká novela ústavy“.

<sup>17</sup> Na margo absencie lehoty Zdeněk Koudelka uvádza: „Z povahy parlamentního a demokratického zřízení plyne, že by tak měl učinit co nejdříve bez zbytečného prodlení, jinak by se prezident vystavovalk možnosti odpovědnostního postihu ze strany parlamentu“. In: KOUDELKA, Zdeněk. Prezident ve slovenské demokracii. [aut.] ed. ŠÍMÍČEK Vojtěch. Aktuální problémy parlamentarismu. Brno : Nadace Mezinárodního politického ústavu, 1996, s. 54-55.

*záväzných aktov a iných aktov Európskych spoločenstiev a Európskej únie, o ktorých sa rozhoduje na úrovni zástupcov vlád členských štátov Európskej únie.“* Problematické je však ustanovenie čl. 2 ods. 2. a ods. 4. Podľa ustanovenia čl. 2 ods. 2 „*Národná rada Slovenskej republiky môže zákonom poveriť výkonom pôsobnosti podľa odseku 1 jej výbor*“. Podľa ustanovenia ods. 4 tohto článku ak Národná rada Slovenskej republiky, t. j. aj výbor NR SR schváli návrh stanoviska Slovenskej republiky „*člen vlády je týmto stanoviskom viazaný pri zastupovaní Slovenskej republiky v príslušnom orgáne Európskych spoločenstiev a Európskej únie.*“

Z dikcie uvedených ustanovení je zjavné, že citovaný ústavný zákon zaviedol do ústavného systému nový model vzťahov v trojuholníku Národná rada SR, výbor NR SR a člen vlády SR. V podstate čl. 2 ods. 4 citovaného ústavného zákona zaviedol model podriadenosti člena vlády príslušnému výboru NR SR, hoci z čl. 116 ods. 1 ústavy jasne vyplýva iba zodpovednostný vzťah člena vlády Národnej rade SR a nie výboru NR SR a v žiadnom ustanovení ústavy nenájdeme zakotvenie princípu podriadenosti vlády ako celku resp. člena vlády Národnej rade SR a už vôbec nie výboru NR SR. Pritom ústava v čl. 92 ods. 1 jasne definuje povahu výborov NR SR ako iniciatívnych a kontrolných orgánov.<sup>18</sup>

Takáto legislatívna činnosť Národnej rady Slovenskej republiky ako ústavodarného orgánu je kriticky hodnotená odbornou verejnosťou.<sup>19</sup> Môžeme však nastoliť aj otázku či nie je nutné bližšie analyzovať vzťah ústavných zákonov k Ústave Slovenskej republiky resp. či nie je nutné ústavnou cestou riešiť zavedenie posudzovania súladu ústavných zákonov (osobitne tých, ktoré priamo nemenia resp. nedopĺňajú ústavu) s Ústavou Slovenskej republiky, hoci boli vyjadrené názory, ktoré nepovažujú za možné kontrolovať súladnosť ústavných zákonov s ústavou.<sup>20</sup>

Osobitné miesto v priamych novelizáciách ústavy s výrazným politickým kontextom patrí jednoznačne účelovému ústavnému zákonu č. 356/2011 Z. z., ktorý výrazne zasiahol do architektúry vzťahov vyplývajúcich z formy vlády Slovenskej republiky. Tento ústavný zákon predstavuje jej priame a výslovné doplnenie, podľa ktorého sa mali riešiť všetky rovnaké prípady i do budúcnosti.

Slovenská republika má parlamentnú formu vlády. Ústavným orgánom s rozhodujúcim vplyvom na celú formu vlády je Národná rada Slovenskej republiky, ako jediný ústavodarný a zákonodarný orgán Slovenskej republiky, legitimizovaná k výkonu funkcií voľbami. Vláda je vrcholným orgánom výkonnej moci. Prezident republiky je hlavou štátu, zodpovedá za riadny chod ústavných orgánov.

<sup>18</sup> Treba však poznamenať, že ústavodarca prelomil nielen rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL ÚS 15/2003, ale ústavnú povahu výborov NR SR aj v ústavnom zákone č. 254/2006 Z. z., ktorým zriadil výbor na preskúmavanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu.

<sup>19</sup> SVÁK, Ján, CIBULKA, Ľubor a KLÍMA, Karel. Ústavné právo Slovenskej republiky (Všeobecná časť). 3. vyd. Bratislava: Eurokódex, 2009. s. 977. ISBN 978-80-89447-08-4, s. 153; BRÖSTL, Alexander. O ústavnosti ústavných zákonov. In: MASOPUST, Zdeněk, JERMANOVÁ, Hana.: Metamorfózy práva ve střední Evropě. Praha-Plzeň, 2008., s. 17; VOZÁR, Jozef. Zákonodarné prešľapy. Právny obzor. 91. 2008, č. 6, s. 476

<sup>20</sup> PROCHÁZKA, Radoslav. Ľud a sudcovia v konštitučnej demokracii. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, 139 s. ISBN 978-807-3803-285., s. 40 a nasl.

Pre parlamentnú formu vlády je charakteristická kreačná závislosť vlády na parlamente a ústavno-politická zodpovednosť vlády za výkon svojej funkcie parlamentu<sup>21</sup>. Z uvedených princípov vyplýva a v článku 114 ústavy je to zakotvené:

*„(1) Vláda je za výkon svojej funkcie zodpovedná Národnej rade Slovenskej republiky. Národná rada Slovenskej republiky jej môže kedykoľvek vysloviť nedôveru.*

*(2) Vláda môže kedykoľvek požiadať Národnú radu Slovenskej republiky o vyslovenie* *dôvery.*

*(3) Vláda môže spojiť hlasovanie o prijatí zákona alebo hlasovanie v inej veci s hlasovaním o dôvere vláde.“*

V súlade s ustanovením článku 114 ods. 3 ústavy vláda Slovenskej republiky v októbri 2011 spojila hlasovanie o Dodatku k Rámcovej zmluve s zmluve medzi Belgickým kráľovstvom, Spolkovou republikou Nemecko, Estónskou republikou, Írskou republikou, Helénskou republikou, Španielskym kráľovstvom, Francúzskou republikou, Talianskou republikou, Cypruskou republikou, Luxemburským veľkoveľkostvom, Maltskou republikou, Holandským kráľovstvom, Rakúskou republikou, Portugalskou republikou, Slovinskou republikou, Slovenskou republikou a Fínskou republikou a Európskym finančným stabilizačným nástrojom s hlasovaním o dôvere. Národná rada Slovenskej republiky dňa 11. októbra 2011 nevyslovila s navrhovaným Dodatkom k Rámcovej zmluve súhlas a tým v súlade s článkom 115 ods. 1 ústavy nevyslovila dôveru vláde, čo znamenalo, že vláda stratila dôveru parlamentu. To podľa článku 115 ods. 1 ústavy znamenalo pre prezidenta republiky povinnosť vládu odvolať.

Treba poznamenať, že súčasne v tomto čase v rozpore s pravidlami súťaže politických síl na parlamentnej úrovni, osobitne súťaže či zápasu medzi vládnuou koalíciou a opozíciou, všetky parlamentné politické strany deklarovali nezáujem na vytvorení novej vlády.

Ako sme už uviedli, podľa článku 115 ods. 1 ústavy nevyslovením dôvery vláde vznikla pre prezidenta republiky ústavná povinnosť vládu odvolať. Z dikcie čl. 115 ods. 1 ústavy však nevyplýva lehota pre prezidenta na odvolanie vlády. Problémom sa stala skutočnosť, že z dikcie tohto článku, na rozdiel napr. od článku 115 ods. 2 ústavy, nevyplývalo oprávnenie prezidenta poveriť vládu, ktorej nebola vyslovená dôvera výkonom funkcie do vymenovania novej vlády. Interpretáciou celého tohto článku a súčasne obsahu celej ústavy vznikala pre prezidenta po odvolaní vlády z dôvodu nevyslovenia dôvery povinnosť súčasne vymenovať novú vládu, pretože v opačnom prípade by nastalo ústavné vákuum, ale absentovala ústavná úprava riešenia tejto situácie.

Pred analýzou obsahu ústavného zákona č. 356/2011 Z. z. považujeme za nutné pripomenúť ústavnú úpravu otázky legitimacy výkonu funkcií vlády Slovenskej republiky. Spôsob utvorenia vlády a ústavný základ výkonu jej funkcie a tým i funkcie jej členov upravujú čl. 110, 111, 113, 115 ods. 2, čl. 116 ods. 7 a čl. 117 ústavy.

---

<sup>21</sup> Porovnaj: HOLLÄNDER, Pavel. Základy všeobecnej štátovedy. 2. rozšírené. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, 368 s. ISBN 978-80-7380-178-6., s. 314 a nasl.

Otázkou legitimacy výkone funkcie vládou Slovenskej republiky v spojitosti s inštitútom nedôvery sa zaoberal Ústavný súd Slovenskej republiky, ktorý podal výklad článku 117 ústavy. Rozhodnutie ústavného súdu sp. zn.: I. ÚS 58/94<sup>22</sup> má však podľa nášho názoru širší dosah. Z neho vyplýva že:

a) *Ústava rozlišuje medzi etapou utvorenia novej vlády (ústavný základ jej utvorenia je obsiahnutý v čl. 110 a 111 ústavy) a výkonom funkcií už vymenovanej vlády. Ústavny základ výkonu funkcií vymenovanej vlády je (môže byť) podľa ústavy založený:*

1. *čl. 113 ústavy vyslovením dôvery vláde Národnou radou v ústavou určenej lehote;*
2. *čl. 115 ods. 2 ústavy poverením prezidenta republiky na výkon jej funkcie až do vymenovania novej vlády;*
3. *čl. 117 ústavy, znenie vety za bodkočiarkou, a to rešpektovaním príkazu ústavnej normy samotnou vládou Slovenskej republiky, bez ingerencie Národnej rady alebo prezidenta Slovenskej republiky.*

*Takto založený ústavny základ výkonu funkcie vlády je súčasne aj ústavným základom výkonu funkcií jej jednotlivých členov.*

- b) *Ústavne sú teda prípustné len tri ústavné základy výkonu funkcie vlády.*
- c) *Ústava určuje zásadu jediného ústavného základu výkonu funkcií vlády v konkrétnom časovom okamihu. To neznamena, že vláda nemôže mať v rôznych časových obdobiach aj iný ústavny základ výkonu svojich funkcií (a tým aj jej jednotlivých členov) než ten, s ktorým začínala výkon svojich funkcií.*
- d) *Článok 113 ústavy je kogentnou ústavnou normou zakladajúcou konštitutívny charakter postupu, v ktorom je vláde udeľovaná Národnou radou Slovenskej republiky dôvera.*
- e) *Prvotným a nevyhnutným ústavným základom výkonu funkcií každej vlády a jej jednotlivých členov po jej vymenovaní prezidentom republiky je však ten, ktorý je obsiahnutý v čl. 113 ústavy.*
- f) *Nevyhnutnou podmienkou výkonu funkcie vlády Slovenskej republiky a jej jednotlivých členov po ich vymenovaní a poverení riadením ministerstiev prezidentom Slovenskej republiky podľa článkov 110 a 111 Ústavy Slovenskej republiky je vyslovenie dôvery Národnou radou Slovenskej republiky vláde Slovenskej republiky, a tým aj jej jednotlivým členom, podľa článku 113 Ústavy Slovenskej republiky.*
- g) *Prvotný ústavny základ výkonu funkcie vlády a jej členov založený čl. 113 ústavy sa končí "ex constitutione" demisiou vlády. V dôsledku toho je nahradený novým ústavným základom výkonu jej funkcií na určené obdobie, a to tým, ktorý je obsiahnutý v čl. 117 ústavy, znenie vety za bodkočiarkou. Hoci všetky uvedené ústavné základy umožňujú výkon funkcie vlády, líšia sa svojím vzťahom k Národnej rade a i svojím účelom. Iba prvotný ústavny základ výkonu funkcie vlády, vytvorený čl. 113 ústavy, vyjadruje dôveru Národnej rady vláde. Výkon funkcie vlády založený na uplatnení čl. 115 ods. 2 ústavy, resp. čl. 117, znenie vety za bodkočiarkou, tento stav nevyjadrujú a poskytujú len nevyhnutný (a časovo obmedzený) ústavny základ výkonu funkcie vlády až*

<sup>22</sup> Dostupné: <http://portal.concourt.sk/pages/viewpage.action?pageId=1277961>, dňa 30.09.2012

do vymenovania (utvorenia) novej vlády. Ich založením sa sleduje iba zabezpečenie kontinuity výkonnej moci na úrovni vlády, táto sa však už neopiera o dôveru Národnej rady.

- h) Vláda je povinná do 30 dní po svojom vymenovaní predstúpiť pred Národnú radu Slovenskej republiky, predložiť jej svoj program a požiadať ju o vyslovenie dôvery. Nesplnenie tejto povinnosti, alebo prekročenie stanovenej doby znamená, že vláda sa nemôže ujať výkonu svojej funkcie. Nemôže sa teda schádzať a rozhodovať v oblastiach definovaných článkom 119 ústavy, vynímajúc však rozhodnutie o programe vlády.
- i) Vyslovenie dôvery vláde po jej vymenovaní prezidentom republiky Národnou radou podľa čl. 113 ústavy vytvára prvotný a nenahradiateľný ústavný základ výkonu funkcie každej vlády. Jeho založenie je nevyhnutnou podmienkou výkonu funkcie každej vlády po jej vymenovaní prezidentom republiky. Ústava v čl. 113 určuje presnú časovú lehotu, dokiaľ má vláda tento ústavný základ výkonu svojich funkcií nadobudnúť, pričom sa od neho odvíjajú aj vzájomné vzťahy medzi ňou a Národnou radou.<sup>23</sup>

Z analýzy článkov 113, 114, 115 ods. 2, 116 a 117 a najmä citovaného judikátu Ústavného súdu Slovenskej republiky vyplýva, že ústavný základ výkonu funkcií novovymenovanej vlády je podľa ústavy založený na vyslovení dôvery vláde Národnou radou Slovenskej republiky, po prijatí demisie podľa čl. 115 ods. 2 na poverení prezidenta výkonom funkcie do vymenovania novej vlády a priamo na základe Ústavy Slovenskej republiky podľa článku 117.

Vyššie sme uviedli špecifikáciu ústavného základu výkonu funkcií vlády v judikáte ÚS SR. Ústavný súd mlčaním však prešiel ustanovenie článku 115 ods. 1 ústavy. Iba v ďalšom odôvodňovaní svojho rozhodnutia uviedol: „Vyslovením nedôvery vláde, prípadne jej jednotlivému členovi, Národnou radou tento ústavný základ výkonu funkcie vlády zaniká a po odvolaní vlády, prípadne jej jednotlivého člena(ov), je nahradený novým a dočasným ústavným základom ďalšieho výkonu funkcií buď vlády ako celku, prípadne jej jednotlivých členov. Tento nový ústavný základ však už nevytvára samotná Národná rada, ale prezident Slovenskej republiky uplatnením svojich právomocí vyplývajúcich z čl. 115 ods. 1 a 2 a čl. 116 ods. 7 ústavy, znenie vety za čiarkou. Tým sú naplnené i jediné ústavou predvídané účinky výkonu kontroly činnosti vlády a jej jednotlivých členov Národnou radou, pretože v dôsledku ich výkonu zaniká prvotný ústavný základ výkonu funkcie vlády alebo jej jednotlivého člena(ov) a je nahradený novým a dočasným ústavným základom ďalšieho výkonu funkcií vlády alebo jej jednotlivých členov. Tento nový a dočasný ústavný základ výkonu funkcie vlády ako celku, prípadne jej jednotlivého člena(ov), vzniká uplatnením právomoci iného štátneho orgánu Slovenskej republiky odlišného od Národnej rady.“<sup>24</sup>

Z interpretácie slovného spojenia, „...nový ústavný základ však už nevytvára

<sup>23</sup> Porovnaj: FRIDRICH, Branislav. Utváranie vlády a výkon jej funkcií v ústavnej teórii a praxi. [ed.] Branislav FRIDRICH, a iní. Perspektívy vývoja ústavného práva v podmienkach zjednocujúcej sa Európy. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2011.

<sup>24</sup> Dostupné: <http://portal.concourt.sk/pages/viewpage.action?pageId=1277961>, dňa 30.09.2012

*samotná Národná rada, ale prezident Slovenskej republiky uplatnením svojich právomocí vyplývajúcich z čl. 115 ods. 1 a 2 ....“* v kontexte obsahu celého rozhodnutia je možné konštatovať, že podľa čl. 115 ods. 1 ústavy prezidentovi vzniká ústavná povinnosť nielen vládu odvolať a bez akýchkoľvek pochybností má právo menovať vládu novú.<sup>25</sup> Ani z citovaného rozhodnutia ÚS SR a ani z textu ústavy nie je možné vyvodiť záver, či prezident v prípade vyslovenia nedôvery vláde podľa čl. 115 ods. 1 môže takúto vládu poveriť výkonom funkcie do vymenovania novej vlády<sup>26</sup>, i keď v odôvodnení rozhodnutia ÚS SR sa uvádza „...*nový ústavný základ však už nevytvára samotná Národná rada, ale prezident Slovenskej republiky uplatnením svojich právomocí vyplývajúcich z čl. 115 ods. 1 a 2....“*

Ústava SR v čl. 115 ods. 1 a ani ods. 3) nestanovuje prezidentovi lehotu na odvolanie vlády a ani na vymenovanie novej vlády.<sup>27</sup> Ad absurdum vláda poverená prezidentom k výkonu funkcie po vyslovení nedôvery môže túto funkciu vykonávať až do nových volieb.

Ústava bližšie neupravuje postup prezidenta pri vymenovaní predsedu vlády. Pokiaľ by však prezident bol postupoval podľa čl. 110 ods. 1 (menoval predsedu vlády) a čl. 111 ústavy ostatných členov vlády (na návrh predsedu vlády), takáto vláda by musela podstúpiť ústavnú procedúru predpokladanú čl. 113 ústavy a to do 30 dní od vymenovania predložiť Národnej rade SR svoj program a požiadať ju o vyslovenie dôvery. Iný postup, resp. iná procedúra by nebola možná. Avšak na základe deklarovania nezáujmu parlamentných politických strán o vytvorenie resp. o účasť na novej vláde táto cesta nebola reálna.

Z týchto hľadísk bolo teda evidentné, že vznikla potreba riešiť spôsob zabezpečenia fungovania výkonnej moci – vlády v situácii, keď jej Národná rada nevyslovila dôveru. Ústavný zákon č. 356/2011 Z. z. doplnením čl. 102 o písm. u) ústavy udelil prezidentovi Slovenskej republiky rozhodnúť o poverení vlády a o súhlase na výkon pôsobnosti podľa článku 115 ods. 3.<sup>28</sup> Otázkou je však to, či

<sup>25</sup> K tomu B. Balog uvádza: „Ak by prezident napr. len odvolal vládu bez dôvery, ale nevymenoval by vládu novú, nastala by v Slovenskej republike situácia ústavného vákuu, pretože by neexistovala žiadna vláda. Takúto situáciu podľa nášho názoru ústava nepredpokladá a ani nepozná a nebol by žiaden ústavný orgán, ktorý by vykonával ústavné kompetencie vrcholného orgánu výkonnej moci. Tým by bolo fundamentálne ohrozené fungovanie Slovenskej republiky a takýto postup prezidenta by bol v priamom rozpore s jeho ústavnou povinnosťou konať tak, aby zabezpečil riadny chod ústavných orgánov. Je preto jasné, že takto prezident konať nemohol.“ In BALOG, Boris. Transformácia ústavného systému Slovenskej republiky (?). Creative and Knowledge Society. Internationale Scientific Journal, 2011, č. 2, s. 74.

<sup>26</sup> K tomu B. Balog uvádza: „Domnievame sa, že ústavná úprava účinná do 24. októbra 2011 neumožňovala prezidentovi vládu odvolať bez toho, aby následne nevymenoval vládu novú a odvolanú vládu by „len“ poveril vykonávaním jej funkcie až do vymenovania novej vlády. Takýto postup síce ústava pozná, ale nespája ho so situáciou, ktorú upravuje čl. 115 ods. 1 ústavy, ale so situáciou, ktorú ústavne rieši čl. 115 ods. 2 ústavy.“ In BALOG, Boris. Transformácia ústavného systému Slovenskej republiky (?). Creative and Knowledge Society. Internationale Scientific Journal, 2011, č. 2, s.74.

<sup>27</sup> V odbornej literatúre sa môžeme stretnúť s názorom, že ak nie je stanovená lehota, tak rozhodnutie by malo byť prijaté bez zbytočného odkladu.

<sup>28</sup> Čl. 115 sa dopĺňa odsekom 3, ktorý znie: "(3) Ak prezident Slovenskej republiky odvolá vládu podľa odseku 1, rozhodnutím, vyhláseným v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, ju poverí vykonávaním jej pôsobnosti až do vymenovania novej vlády, avšak výlučne v rozsahu podľa čl. 119 písm. a), b), e), f), m), n), o), p) a r); výkon pôsobnosti vlády podľa čl. 119 písm. m) a r) je v každom jednotlivom prípade viazaný na predchádzajúci súhlas prezidenta Slovenskej republiky."

nová ústavná úprava je kvalitná, či nevyvoláva nové nezodpovedané otázky, resp. či nová úprava v niektorých otázkach nezostala na pol ceste.

V danej situácii asi na podklade ústavného zákona č. 356/2011 Z. z. udelenie oprávnenia pre prezidenta republiky poveriť vládu, ktorej Národná rada nevyslovila dôveru výkonom funkcie do vymenovania novej vlády môžeme považovať za štandardné. Otázne je však, či stanovenie vecného rozsahu pôsobnosti vlády v tomto čase prezidentom republiky jej štandardné a či v tomto čase zodpovedá ústavná charakteristika vlády ako vrcholného orgánu výkonnej moci.

Ďalšou otázkou je, či architektúre vzťahov medzi Národnou radou SR, prezidentom a vládou v podmienkach parlamentnej formy vlády zodpovedná viazanie výkonu pôsobnosti vlády podľa článku 119 písm. m) a r) ústavy na predchádzajúci súhlas prezidenta. Absurdne pritom pôsobí, že výkon právomoci prezidenta podľa článku 102 ods. 1 písm. c), j) a k) je podmienený kontrasignáciou predsedu resp. člena vlády

Ústavný zákon č. 356/2011 Z. z. však nedal odpoveď na také z ústavnoprávneho hľadiska vážne otázky, ako je možnosť odňatia poverenia k výkonu funkcie celej vláde resp. jednotlivému členovi vlády v čase výkonu funkcie podľa poverenia prezidentom, možnosť demisie vlády resp. člena vlády.

Asi najzávažnejšou otázkou, na ktorú citovaná novela ústavy nedala odpoveď, je, aký ústavný postup by bolo potrebné zvoliť v čase, keď prezident nie je zvolený atď. a nastane situácia, že Národná rada SR nevysloví vláde dôveru resp. jej vysloví nedôveru.

Nezodpovedanou otázkou v citovanom ústavnom zákone zostalo naplnenie článku 117 ústavy o tom, že vláda podáva demisiu vždy po ustanovujúcej schôdze Národnej rady Slovenskej republiky.

**Záver:**

Naznačený obsah priamych novelizácií Ústavy Slovenskej republiky, ako aj niektorých ďalších ústavných zákonov ukazujú, že počas 20 ročnej platnosti Ústavy Slovenskej republiky pozornosti neušli ani otázky formy vlády Slovenskej republiky predovšetkým z pohľadu vzťahov medzi vrcholnými ústavnými orgánmi.

Problematické však môže byť hodnotenie vecného obsahu niektorých novelizácií. Viaceré z nich boli vyvolané kombináciou ústavných dôvodov a vyslovene politických dôvodov (zavedenie priamej voľby, nedávno prijatý ústavný zákon č. 356/2011 Z. z. atď.)

Na viaceré problémové otázky (povaha rozhodnutí prezidenta republiky, lehoty na rozhodnutie, viazanosť personálnym návrhom) novelizácie ústavy nedali odpoveď.

Obsah viacerých novelizácií ústavy naskočí na viaceré otázky aj pre odbornú verejnosť. Napr. ústavnosť ústavných zákonov, osobitne tých, ktoré priamo nemenia a nedopĺňajú ústavu, prelamanie rozhodnutí ústavného súdu ústavnými zákonmi. Osobitne zaujímavou otázkou ústavnoprávne i politologicky

môže byť vízia vývoja formy vlády Slovenskej republiky a štruktúry najvyšších ústavných orgánov.

## **Resume**

Autor v príspevku na základe vývoja Ústavy Slovenskej republiky analyzuje vývoj vzťahov medzi Národnou radou Slovenskej republiky, prezidentom Slovenskej republiky a vládou Slovenskej republiky. Poukazuje, ako sa do architektúry týchto vzťahov premietli jednotlivé novelizácie Ústavy Slovenskej republiky. Zvlášť podčiarkuje zavedenie priamej voľby prezidenta republiky ústavným zákonom č. 9/1999 Z. z. Osobitnú pozornosť venuje analýze vzťahov medzi prezidentom Slovenskej republiky a vládou Slovenskej republiky v súvislosti s prijatím ústavného zákona č. 356/2011 Z. z., ktorým sa významne posilnilo postavenie prezidenta republiky voči vláde po tom, ako vláde vyslovila nedôveru Národná rada Slovenskej republiky.

## **Resume**

Author of this article analyses the development of relationships between the National Council of the Slovak Republic, the President of the Slovak Republic and the Government of the Slovak Republic based the development of the Constitution of the Slovak Republic. He mentions how each amendment of the Constitution of the Slovak Republic has been incorporated into the architecture of these relationships. In particular, he emphasizes the introduction of direct election of the President through adoption of the Constitutional Act No. 9/1999 Coll. He pays special attention to analysis of the relationships between the President of the Slovak Republic and the Government of Slovak Republic in relation to adoption of the Constitutional Act No. 356/2011 Coll., which has significantly strengthened the position of the President against the Government after the vote of no confidence by the National Council of the Slovak Republic.



# KOMPATIBILITA ÚSTAVNÉHO PORIADKU A S TÝM SÚVISIACE PROBLÉMY

Dušan Nikodým\*, SR

Kompatibilitu, súdržnosť ústavného poriadku možno sledovať nielen podľa prijímania priamych a nepriamych noviel ústavy, ale kompatibilitu treba rešpektovať i v odvodenej legislatíve, v ktorej sa realizujú princípy ústavy najmä vtedy, ak sa realizuje na základe ústavných blankiet. Od toho závisí i zrozumiteľnosť a prehľadnosť ústavného poriadku.

Každá ústava má svoje materiálne jadro. Ústava je založená na určitých ústavných hodnotách a na regulatívnych ideách, ktoré z jej koncepcnej konštrukcie a obsahu možno analyticky vyvodiť. Ústava Slovenskej republiky tieto vzťahy upravuje na základe parlamentnej formy vlády a na nej založenej del'be moci a súčasnom dodržiavaní ustanovenia čl. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy. Základné ústavné hodnoty určujú podstatu a identitu ústavy a sú principiálne nezmeniteľné, pretože ich zrušenie, či zásadná kvalitatívna zmena nie je už zmenou ústavy, ale v podstate nahradením novou ústavou.<sup>1</sup>

Ústavné princípy a na ich základe prijatá normatívna úprava zaväzujú všetky subjekty v štáte vrátane normotvorcu. Ústava má tak svoje materiálne jadro, ako aj procesný rámec, ktoré majú pôsobiť v symbióze a súčasne limitovať diskrečné právo parlamentu. Z tohto pohľadu poukážeme na riziká pre prípad, ak sa kompatibilita ústavného poriadku nerešpektuje, resp. ak sa obchádzajú niektoré základné ústavné princípy. Jedno z rizík, ktoré už v právnickej literatúre nie je ojedinelým predmetom záujmu predstavujú najmä zákony, ktoré sú s materiálnym jadrom ústavy v rozpore. Z množstva nepriamych noviel (8) ide najmä o ústavný zákon č. 254/2006 Z.z. o preskúmaní rozhodnutí Národnobezpečnostného úradu výborom NR SR. V tomto prípade ako je známe išlo o obídienie nálezu ústavného súdu č. PL.ÚS. 6/04-67. V tomto náleze sa konštatuje, že národná rada nie je orgánom nadaným na správne úkony v rozpore s čl. 86 ústavy a ktoré sa spravujú režimom zákona o správnom konaní a čím sa narušuje del'ba moci. Za dostatočné sa považujú opravné prostriedky súdnou cestou, ako je to pri riešení opravných prostriedkov súdmi vo veciach verejnej správy.

Druhým takýmto ústavným zákonom, ktorý parlament použil už trikrát (dvakrát v skrátrenom legislatívnom konaní) je skrátenie volebného

---

\* JUDr. Dušan Nikodým, CSc.

obdobia NR SR, ktoré nemá oporu v ústave nakoľko podľa čl. 73 ods. 1 ústavy je volebné obdobie štvorročné a prípadné rozpustenie parlamentu je dané do právomoci prezidenta podľa čl. 102 ods. 1 písm. e) ústavy, ktorý vymenúva prípady za akých k tomuto kroku možno pristúpiť<sup>2</sup>; samorozpustenie parlamentu ústavu nepozná. I v tomto prípade ide o prekročenie diskrečného práva parlamentu, ktorý je vo svojej činnosti limitovaný ústavou. I keď možno pripustiť i iné dôvody ako sú uvedené v ústave, ak nastane situácia, že zákonodárna a výkonná moc nie je funkčná z iných dôvodov ako je uvedené v čl. 102 ods. 1 písm. e) ústavy, tak tieto dôvody a spôsob riešenia treba v ústave pomenovať a primerane upraviť pôsobnosť prezidenta. Naviac ústavný zákon č. 330/2011 Z.z. o skrátení volebného obdobia NR SR bol prijatý v skrátrenom legislatívnom konaní bez náležitého odôvodnenia jeho použitia. V tejto súvislosti možno poukázať na spôsoby riešenia, ktoré poznáme v zahraničných ústavách:

Ústava republiky Rakúsko. Spolkový prezident môže Národnú radu rozpustiť, ale len raz z rovnakého dôvodu. V tomto prípade musí Spolková vláda nariadiť nové voľby tak, aby sa novozvolená Národná rada mohla zísť najneskôr stý deň po rozpustení (čl. 29 ods. 1). Pred uplynutím svojho funkčného obdobia sa môže Národná rada prostým zákonom uznieť o svojom rozpustení (čl. 29 ods. 2). Po rozpustení podľa ods. 2 a rovnako po uplynutí lehoty na ktorú bola Národná rada zvolená, trvá funkčné obdobie až do dňa kedy sa zíše novozvolená Národná rada.

Ústava republiky Fínsko. V čase keď Parlament zasadá, môže prezident republiky na odôvodnený návrh ministerského predsedu a po vypočutí parlamentných frakcií, rozhodnúť o vykonaní predčasných parlamentných volieb. Parlament následne rozhodne, či ukončí svoju prácu pred konaním volieb (§ 26 ods. 1). Po predčasných parlamentných voľbách sa Parlament zíše v prvom dni toho mesiaca, ktorý nasleduje deväťdesiat dní po rozhodnutí o nových voľbách, ak neurčí Parlament skorší deň (§ 26 ods. 2).

Ústava republiky Portugalsko. V súlade s ustanovením čl. 172 a po predchádzajúcom vypočutí strán, zastúpených v Zhromaždení republiky a na vypočutie Štátnej rady rozpúšťa prezident Zhromaždenie republiky (čl. 133 písm. e). K tomu treba uviesť, že Štátna rada ako politický poradný orgán prezidenta (čl. 141) a ktorej predsedá prezident je zložená z predsedu Zhromaždenia republiky, ministerského predsedu, predsedu ústavného súdu, ochrancu spravodlivosti, a predsedov regionálnych vlád, predchádzajúcich prezidentov, ktorí boli zvolení a neboli zbavení ich úradu, z piatich občanov vybraných prezidentom na dobu zodpovedajúcu jeho funkčnému obdobiu a z piatich občanov volených Zhromaždením republiky na čas volebného obdobia a v súlade so zásadou pomerného zastúpenia. Zhromaždenie nemôže byť rozpustené počas prvých šiestich mesiacov po svojej voľbe, počas posledného polroku úradného obdobia prezidenta ako aj počas stavu

obliehania alebo výnimočného stavu (čl. 172 ods. 1). Nedodržanie ustanovení predchádzajúce odseku má za následok právnu neúčinnosť rozhodnutia o rozpustení (čl. 172 ods. 2). Rozpustenie Zhromaždenia sa nedotýka ani trvania poslaneckého mandátu, ani kompetencii Stáleho výboru, ktoré zostávajú uchované až do prvej schôdze novozvoleného zhromaždenia (čl. 172 ods. 3).

Ústava republiky Grécko. Rozpustenie Parlamentu je pomerne zložitá a súvisí i so zostavením vládneho kabinetu (čl. 41 a čl. 37 ústavy). Prezident republiky môže rozpustiť Parlament ak dve vlády alebo odstúpili alebo boli Parlamentom odmietnuté a ak zloženie vlády nezabezpečuje vládnu stabilitu. Za všetkých iných okolností sa analogicky použije tretia veta § 37 ods. 3: „Ak je vytvorenie vlády požívajúcej dôveru Parlamentu nemožné, alebo sa nepodarí, poverí prezident predsedu Štátnej rady, alebo Kasačného súdu, alebo Účtovného súdneho dvora vytvorením vlády na čo najširšej základne za účelom vykonania volieb a rozpustenia Parlamentu“. Prezident republiky môže rozpustiť Parlament na návrh vlády, ktorá má dôveru Parlamentu na vyriešenie otázky mimoriadneho významu, za účelom revízie všeobecného mandátu. K tomu sa vyžaduje kontrasignácia Ministerskej rady a súčasne toto nariadenie musí obsahovať vypísanie nových volieb. Zaujímavé riešenie obsahuje čl. 37 pri menovaní kabinetu. Podľa čl. 37 ods. 2 za predsedu vlády je menovaný predseda strany, ktorá v Parlamente získala absolútnu väčšinu hlasov. Ak tomu tak nie je poverí prezident predsedu strany s relatívnou väčšinou tzv. prieskumným mandátom na možnosti vytvoriť vládu požívajúcu dôveru Parlamentu. Ak taká možnosť nie je, zadá prezident prieskumný mandát druhej najsilnejšej strany v Parlamente. Ak ani tak nepríde k úspechu zadá prezident prieskumný mandát tretej najsilnejšej politickej strane. Každý prieskumný mandát sa musí vyriešiť do troch dní. Ak sú všetky uvedené pokusy bezúspešné zvolá všetkých predsedov politických strán na preskúmanie možnosti vytvoriť vládu zo všetkých v Parlamente zastúpených strán aby sa mohli uplatniť záväzky z volieb. Ak sa ani to nepodarí použije sa vyššie uvedené ustanovenie § 37 ods. 3.

Ústava republiky Taliansko. Po vypočutí predsedov komôr môže prezident republiky rozpúšťať komory alebo jednu z nich (čl. 88 ods. 1). Toto právo nemôže použiť v posledných šiestich mesiacoch svojho mandátu, ak nejde v celku alebo jednotlivo o posledných šesť mesiacov zákonodarného obdobia (čl. 88 ods. 2).

Účelovým, v podstate neobvyklým riešením a koncepcne v nesúlade s ustanovením čl. 101 ods. 1 ústavy, podľa ktorého prezident zabezpečuje riadny chod ústavných orgánov a má pôsobiť ako neutrálny arbiter je novelizácia čl. 115 ústavy ústavným zákonom č. 356/2011 Z.z. Podľa tohto článku, ak národná rada vysloví vláde nedôveru alebo ak zamietne jej návrh

na vyslovenie dôvery prezident SR vládu odvolá s tým, že ju poverí vykonávaním jej funkcie až do vymenovania novej vlády avšak výlučne v rozsahu podľa čl. 119 písm. a), b), e), f), m), n), o), p), r). Výkon pôsobnosti vlády podľa čl. 119 písm. m), r) je v každom jednotlivom prípade viazaný na predchádzajúci súhlas prezidenta. Ide o vymenúvanie a odvolávanie ďalších štátnych funkcionárov v prípade, ak tak ustanovuje zákon a troch členov Súdnej rady SR a v otázkach ustanovených zákonom. Treba poznamenať, že ani čl. 117 ústavy, ktorý zaväzuje vládu podať demisiu, môže táto vláda vykonávať svoju pôsobnosť až do utvorenia novej vlády pričom ju ústava v texte neobmedzuje v jej pôsobnosti. Toto obmedzenie je dané už tým, že vykonaním nových volieb vzniká nový parlament.

V podstate obmedzenie pôsobnosti vlády je dané stratou dôvery parlamentu. Ako sme už vyššie uviedli bolo by de lege constitutione vhodné uvážiť možnosť rozpustenia parlamentu, ak sa v stanovenom termíne nepodarí zostaviť novú vládu a tým dospieť po konzultácii prezidenta s predstaviteľmi v parlamente zastúpených strán k novým voľbám. Za týchto okolností by si ústavodarca mohol osvojiť obdobné riešenie v pôsobnosti vlády ako obsahuje čl. 117 ústavy<sup>3</sup>.

Ďalšiu skupinu, ktorá naruša kompatibilitu ústavného poriadku tvoria nepriame novely ústavy, ktoré už ústava obsahuje. Tieto ústavné zákony síce nemusia byť preukázateľné v rozpore s materiálnym jadrom, ale vytvárajú neprehľadnosť ústavného poriadku<sup>4</sup>. O tom, že táto prax je v národnej rade bežná možno badať i na návrhoch, ktoré neboli schválené, ale nie z dôvodu inkompatibility. Ide napríklad o návrh ústavného zákona o ochrane starobných dôchodkov v 2. pilieri (tlač 395/2007), ktorý obsahove patrí do čl. 39 ods. 1 ústavy, návrh ústavného zákona o špeciálnom súde (tlač 118/2009), ktorý tematicky patrí do čl. 143 ústavy, ale i ďalšie návrhy ako napríklad o ochrane manželstva<sup>5</sup>. Medzi problematické návrhy patrí i snaha na zrušenie tzv. Mečiarových amnestií ústavným zákonom (tlač č. 366/2011), ktorý taktiež nebol národnou radou schválený. Tu možno poznamenať, že i keď rozhodnutie o amnestii sa v tomto prípade priečilo princípu spravodlivosti, išlo o individuálny akt ústavného činiteľa, ktorý v určenej lehote (60 dní- § 53 ods. 3 zákona č. 38/1993 Z.z. v znení neskorších predpisov) bolo možné napadnúť na ústavnom súde z dôvodu prípadného zneužitia právomoci verejného činiteľa ústavnou sťažnosťou poškodeného. Následne si možnosť bezbrehého udeľovania amnestie ústavodarca uvedomil a ústavným zákonom č. 90/2001 Z.z. vylúčil z amnestie oprávnenie prezidenta zastaviť trestné stíhanie alebo aby sa nezačínalo, teda v jej agraciačnej podobe.

Významné a potrebné opatrenie prináša do právneho poriadku ústavný zákon č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti. Čl. 58 ústavy

poskytuje na príjmy štátneho rozpočtu pravidlá rozpočtového hospodárenia, vzťahy územných celkov medzi štátnym rozpočtom a rozpočtami územných celkov blanket na zákonnú úpravu. Nakoľko predmet úpravy ústavného zákona súvisí s týmto ustanovením bolo by vhodné, aby podstatné náležitosti tohto ústavného zákona boli včlenené do čl. 58 ústavy. Možno tiež spomenúť, že pri voľbe Rady pre rozpočtovú zodpovednosť sa pri voľbe predsedu rady vyžaduje trojpäťtinové kvórum, ktoré by sa malo začleniť do článku 84 ods. 4 ústavy.

Vo všeobecnosti možno konštatovať, že viaceré nepriame novely ústavy obsahujú podrobnosti, ktoré by stačilo riešiť v odvodenej normotvorbe (napríklad ústavný zákon č 357/2004 Z.z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov, ústavný zákon č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti). Ústava má dominantné postavenie a nepriame novely ústavy napriek tomu, že sú prijímané tou istou kvalifikovanou väčšinou poslancov sú v hierarchii právnych predpisov nižšie postavené. Napokon aj znenie čl. 5 ods. 1 a ods. 7 ústavného zákona 357/2004 Z.z. priznáva dominanciu ústavy v tom, že nezlučiteľnosť s výkonom verejnej funkcie treba rešpektovať podľa Ústavy SR, podľa tohto ústavného zákona, alebo zákonov. Tým sa aj priamo konštatuje, že predmet úpravy už text ústavy obsahuje, blanket na osobitný ústavný zákon však ústava nemá.

Osobitne sa možno zmieniť o ústavnom zákone č. 397/2004 Z.z. o spolupráci Národnej rady SR a Vlády SR v záležitostiach Európskej únie. Nepochybne ide o potrebnú úpravu, ale žiadalo by sa aby takáto úprava bola obsiahnutá priamo v ústave. Je žiadúce, aby ústava riešila komplexne úpravu vzťahov v Európskej únii v osobitnej časti ústavy ako je to napríklad v rakúskej, francúzskej alebo nemeckej ústave. Navyše možno považovať za vhodné upraviť v tejto časti ústavy príslušnosť vlády a parlamentu na spoluúčasť Slovenskej republiky pri menovaní členov do orgánov Európskej únie (Komisia EÚ, Účtovný dvor, Súdne orgány EÚ a pod.). V rámci prednosti európskeho práva upraviť spôsob reakcie na návrh všeobecne záväzného aktu EÚ, ktorý by sa považoval za nesúladný s ústavou, resp. by podmieňoval ústavnú úpravu a v tomto zmysle upraviť i pôsobnosť ústavného súdu, umožniť naň podanie o súlade takéhoto aktu EÚ s ústavou. Aktualizáciu si vyžaduje aj čl. 120 ústavy o vydávaní nariadení vlády na vykonanie Európskej dohody o pridružení. Voľby do Európskeho parlamentu sa ponechali obyčajnému zákonu č. 331/2003 Z.z. Vo vzťahu poslancov k Európskemu parlamentu je ústava veľmi skúpa, keď uvádza v čl. 77 iba nezlučiteľnosť funkcie poslanca NR SR s funkciou poslanca Európskeho parlamentu. Žiadalo by si to obdobnú úpravu, akú ústava obsahuje o voľbách do Národnej rady SR, resp. orgánov územnej samosprávy. To, že si vzťahy k Európskej únii zasluhujú väčšiu pozornosť

v ústave svedčia aj úvahy smerujúce k centralizácii Európskej únii v korelácii s princípom subsidiarity a to vo finančnej politike – menová únia, daňová politika a pod.

Normotvorbe sa zvykne vytýkať, že ústavný poriadok podlieha častým zmenám. Na rozdiel od mnohých ústav západnej Európy nie je náš ústavodarný proces poznamenaný stabilizačnými opatreniami, čomu sa však dalo porozumieť vzhľadom na náročnosť dotvárania transformačného procesu. Po dvadsiatich rokoch od prijatia ústavy je už situácia iná a ústava by mala obsahovať doložku nezmeniteľnosti, t.j. zákaz zmeny podstatných náležitostí demokratického právneho štátu akú obsahuje napríklad Ústava Českej republiky v čl. 9 alebo v zákaze niektorých kľúčových častí ústavy ako to poznáme v ústavách Spolkovej republiky Nemecka, Francúzska, Grécka a Portugalska.

Zo zahraničných úprav ako stabilizačný faktor pri novelizácii ústavy možno považovať napríklad dvojité parlamentnú procedúru známu v Belgicku (čl. 195 ústavy) a v Dánsku (čl. 88 ústavy); v prvej etape parlament rokuje o potrebe novej úpravy alebo jej znení, a po prípadnom schválení nasleduje druhá etapa a to až v novozvolenom parlamente.

Vo viacerých zahraničných ústavách poznajú *expresis verbis* v ústave vyjadrené ratifikačné referendá (Francúzsko, Švajčiarsko, Dánsko, Írsko, Japonsko), fakultatívne referendum v Španielsku (ak návrh podá jedna desatina poslancov), v Taliansku (jedna pätina), v Rakúsku (jedna tretina) poslancov národnej rady alebo spolkovej rady, v Taliansku (i na návrh 500 000 oprávnených voličov), vo Švajčiarsku v prípade celkovej zmeny ústavy (100 000 voličov) alebo aj na návrh územných jednotiek štátu, napríklad v taliansku na návrh 5 oblastných rád. A napokon existujú i konzultatívne referendá ako je tomu vo Švédsku (kapitola 8, čl. 4), vo Fínsku (§ 53). Pri celkovom porovnávaní jednotlivých ústav sa núka otázka, do akej miery je vhodné začleňovať do ústavy rozsah obligatórneho referenda vo vzťahu k zastupiteľskej demokracii.

Ako je možné diskontinuitu ústavného poriadku riešiť? Čl. 152 ods. 4 ústavy v prechodných a záverečných ustanoveniach uvádza, že výklad a uplatňovanie ústavných zákonov a ostatných všeobecne záväzných platných predpisov musí byť v súlade s touto ústavou. I keď širšie uplatňovanie generálnej interpretačnej normy po 1.1.1993 na legislatívu Slovenskej republiky dokumentujú i niektoré nálezy ústavného súdu (uznesenie ústavného súdu sp.zn.ÚS 18/1995, nález ústavného súdu sp.zn. I. ÚS 37/1995), nepoznáme však v judikatúre ústavného súdu rozhodnutie, ktoré by sa vzťahovalo na ústavný zákon prijatý po 1.1.1993. Doteraz ešte v tejto veci nebol podaný ani jeden návrh na začatie konania oprávnenými osobami podľa čl. 130 ústavy. Z dikcie čl. 152 ods. 4 ústavy vyplýva prípadná nepoužiteľnosť (obsoletnosť) ústavného zákona prijatého nad

rámec ústavy ale v rozpore s ňou, ale nie prijatie rozhodnutia ústavného súdu, ktorý vyslovil nesúlad s ústavou s príslušnými právnymi dôsledkami. Pričom problém môže byť v tom, že tento ústavný zákon je obsahovo potrebný. Zdá sa, že sa nachádzame v situácii potreby apelovať na poslancov, aby rešpektovali hranice diskrečnej právomoci parlamentu: Každý ústavný zákon má spĺňať podmienku procedurálnu (dodržanie podmienok čl. 84 ods. 4 ústavy), podmienku splnomocnenia (ústavné zákony, ktorými sa priamo mení alebo dopĺňa ústava) alebo ústavné zákony prijaté na základe splnomocňujúcej ústavnej blankety a podmienku materiálnu (nedotknuteľnosť princípu demokracie a princípu právneho štátu – čl. 1 ods. 1 prvá veta ústavy). Za dôsledné riešenie možno akceptovať príslušnú úpravu v prechodných ustanoveniach ústavy (čl. 152).

Prijatie novej ústavy by bol zrejme ešte dlhodobý proces. Za prioritu však možno považovať zrušenie ústavného zákona č. 254/2006 Z.z. o zriadení a činnosti výboru NR SR na preskúmavanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu. Zakomponovať do ústavy možnosť skrátiť volebné obdobie aj z iných dôvodov, ako doteraz uvádzaných, ak sa parlament resp. vláda stáva nefunkčnou a toto oprávnenie včleniť do príslušných ustanovení ústavy, ako ďalší dôvod, ktorý oprávňuje prezidenta parlament rozpustiť. V tejto súvislosti možno uvažovať i o samostatnej hlave v ústave pre prezidenta. Po priamej voľbe prezidenta, ale i vzhľadom na jednotlivé vzťahy k jednotlivým ústavným orgánom by jeho zaradenie do osobitnej hlavy neznamenal ešte vytvorenie poloprezidentského systému. Treba však modifikovať terajšie ustanovenie čl. 115 ods. 3 ústavy, podľa ktorého je v niektorých prípadoch pôsobnosť vlády viazaná na predchádzajúci súhlas prezidenta. Na jeho vyčlenenie do osobitnej hlavy môže prispieť jeho ústavné oprávnenie, ale i povinnosť, aby svojím rozhodovaním zabezpečil riadny chod ústavných orgánov. Na rozdiel od vlády nezodpovedá parlamentu a má postavenie neutrálneho arbitra.

Za problém možno považovať i používanie skráteného legislatívneho konania, ktoré upravuje § 89 zákona č. 350/1996 Z.z. o rokovacom poriadku NR SR v znení neskorších predpisov. Použitie tohto ustanovenia pri prijímaní ústavných zákonov ako parlament použil pri schvaľovaní ústavného zákona č. 330/2011 Z.z. o skrátení volebného obdobia NR SR, nemá opodstatnenie a je nenáležité. Do ústavy treba zakomponovať zákaz skráteného legislatívneho konania pri prijímaní ústavných zákonov.

V pozornosti vzhľadom na vyššie uvedené včleniť do ústavy osobitnú časť o vzťahoch k Európskej únii a uvážiť aj zákaz zmeny ústavy v podstatných náležitostiach demokratického právneho štátu, resp. parlamentnej formy vlády – nemeniteľné jadro ústavy, pričom by sa pre ústavný súd vytvoril širší priestor na ochranu ústavnosti.

K obmedzeniu diskompatibility by mohlo prispieť včlenenie do ústavy organických zákonov, na ktorých schválenie je potrebná kvalifikovaná väčšina, pričom by sa mohlo o tom uvažovať napríklad pri úprave primeraného rozsahu hmotného zabezpečenia občanov, ktorí nie z vlastnej viny nemôžu vykonávať právo na prácu (čl. 125), úprava nároku na primerané hmotné zabezpečenie v starobe a pri nespôsobilosti na prácu, zabezpečenie v hmotnej núdzi (čl. 39), vo veciach práva na vzdelanie, ktoré sa blanketne zveruje zákonu a pri určovaní podmienok za akých majú občania pri štúdiu právo na pomoc od štátu. Organické zákony by mohli prispieť k tomu, aby sa vykonávací predpis nevzdal'oval duchu ústavného ustanovenia. Predpokladalo by to začlenenie organických zákonov do čl. 84 ústavy s tým, žeby sa uviedli prípady, na ktoré sa organicky zákon vzťahuje.

Nakoľko ústava nie je izolovaný dokument závisí jej realizácia, zachovanie a rozvíjanie ústavných princípov aj od ústavy odvodenej legislatívy. V tejto oblasti je stabilita, resp. koncepcnosť poznamenaná zahltením právnymi normami. O nedostatočnom domýšľaní legislatívnych úprav svedčia najmä rozsiahle novelizácie už existujúcich zákonov. tak napríklad vo IV. volebnom období NR SR bolo prijatých 501 zákonov, z toho však až 388 noviel<sup>6</sup>.

Vo všeobecnosti platí, že pri normotvorbe je potrebný vyšší stupeň vnútornej previazanosti i koncepcnej súladnosti prvkov inštitucionálneho i obsahového rámca prijímaného na riešenie právnych vzťahov. Zmeny, ktoré ústavodarca prijíma sú v procese prípravy a prijímania právnych noriem viazané na formálnu identifikovateľnosť a obsahovú jednoznačnosť legislatívnych výstupov určených verejnosti.

Normotvorbu ovplyvňuje spektrum politických strán v parlamente zastúpených. Nie práve pozitívnym javom je, ak politické strany plniac svoj programový zámer bez dôslednej analýzy chcú tento zámer zabezpečiť na úrovni ústavného zákona.

Vzťah práva a politiky je značne zložitý. Tak ako právo a politika nemôžu byť zmiešavané a treba rešpektovať ich ostré hranice, tak menovite pri normotvorbe nie je možné bez znalosti politicky možného riešiť politické vzťahy tak, aby sa právo dostalo do scholastickej podoby, ktoré sa odvracia od života a reálneho poznania. To ale nijako neoslabuje požiadavku, aby sa pri novelizácii ústavy rešpektovalo jej materiálne jadro v symbióze s jej procesným rámcom.

### **Poznámky**

<sup>1</sup> K základným hodnotám a spoločným ústavným princípom demokratického právneho štátu patrí najmä: princíp zvrchovanosti ľudu, vyjadrený priamo alebo sprostredkovane; princíp reprezentatívnej demokracie; princíp vlády väčšiny a ochrany menšín; časové obmedzenie



mocenských funkcií; princíp del'by moci; princíp nedotknuteľnosti základných práv a slobôd; princíp materiálneho právneho štátu – Klokočka, V., Wagnerová, E.: Ústavy štátů Evropské unie. II. vydání, Linde a.s. Praha, 2004, s. 9.

- <sup>2</sup> Podľa čl. 102 ods. 1 písm. e) ústavy prezident môže rozpustiť Národnú radu Slovenskej republiky, ak Národná rada Slovenskej republiky v lehote šiestich mesiacov od vymenovania Vlády Slovenskej republiky neschválila jej programové vyhlásenie, ak sa Národná rada Slovenskej republiky neuzniesla do troch mesiacov o vládnom návrhu zákona, s ktorým vláda spojila vyslovenie dôvery, ak Národná rada Slovenskej republiky nebola dlhšie ako tri mesiace spôsobilá uznášať sa, hoci jej zasadanie nebolo prerušené a hoci bola v tom čase opakovane zvolávaná na schôdzu, alebo ak zasadanie Národnej rady Slovenskej republiky bolo prerušené na dlhší čas, ako dovoľuje ústava. Toto právo nemôže uplatniť počas posledných šiestich mesiacov svojho volebného obdobia, počas vojny, vojnového stavu alebo výnimočného stavu. Prezident rozpustí Národnú radu Slovenskej republiky v prípade, ak v ľudovom hlasovaní o odvolaní prezidenta nebol prezident odvolaný.
- <sup>3</sup> Neriešiteľná situácia by mohla nastať v prípade, ak by do vykonania nových volieb nemohol prezident z ústavných dôvodov svoju funkciu vykonávať a jeho oprávnenie by malo prejsť na iných ústavných činiteľov podľa čl. 105 ústavy. Predchádzajúci súhlas prezidenta na vymenovanie troch členov Súdnej rady SR je v konflikte záujmov, nakoľko do súdnej rady vláda a prezident vymenúvajú a odvolávajú po troch členov (čl. 141a ods. 1). Ak by trvalo zvolenie nového parlamentu a menovanie novej vlády dlhšiu dobu môže sa stať vláda s obmedzenou pôsobnosťou nevhodne nefunkčnou.
- <sup>4</sup> K tomu bližšie pozri Orosz, L.: Ústava v ohrození (Ústavní iniciatívy v rokoch 1993-2010 a ich dopady na aktuálnu podobu ústavného systému Slovenskej republiky) In: Jermanová, H., Masopust, Z. (eds.): Dvacet let poté: Právo ve víru metamorfóz, Praha-Plzeň 2010, s. 118 a nasl.
- <sup>5</sup> K tomu bližšie pozri Orosz, L. cit. dielo v poznámke 4, s. 124-127.
- <sup>6</sup> K tomu bližšie pozri Balog, B.: Ústavodarna a zákonodarná činnosť Národnej rady Slovenskej republiky v IV. volebnom období. In: Jermanová, H., Masopust, Z. (eds.): Dvacet let poté: Právo ve víru metamorfóz, Praha-Plzeň 2010, s. 129-146.

## **Literatúra**

COAKLEY, J.: Úloha hlavy státu v současné politice, Politologická revue č. 1/1998.

- ČEBIŠOVÁ, T.: Právo na dobré zákony? In: Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice. Plzeň, Aleš Čeněk 2005.
- ČIČ, M. a kol.: Komentár k Ústave Slovenskej republiky, Matica Slovenská 1997.
- BALOG, B.: Ústavodarna a zákonodárna činnosť Národnej rady Slovenskej republiky vo IV. volebnom období. In: Jermanová, H., Masopust, Z. (eds.): Dvacet let poté: Právo ve víru metamorfóz, Praha-Plzeň 2010.
- BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M.: Neústavné ústavné zákony – II. časť, Justičná revue 2/2011, s. 181.
- BRÖSTL, A.: O ústavnosti ústavných zákonov. In: Metamorfózy práva ve střední Evropě, Praha, Ústav státu a práva 2008.
- DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky, Komentár 2. Vydanie. Heuréka 2007.
- FILIP, J., SVATONĚ, J.: Státověda, 5. vydání Wolters Kluwer, Česká republika 2011.
- GERLOCH, A.: Má zákon budoucnost? (Zákony a zákonníky 21. století) In: Zákon v kontinentálním právu, Praha: Eurolex Bohemia 2005.
- HORVÁTH, P.: Postavenie prezidenta v krajinách V4, Slovenská politologická revue 1/2003.
- JIRÁSKOVÁ, V.: Dokumenty k ústavním systémům, Praha Karolínium 1996.
- KLOKOČKA, V., WAGNEROVÁ, E.: Ústavy států Evropské unie. II. vydání, Linde a.s. Praha, 2004.
- NIKODÝM, D.: Kompatibilita ústavného systému. Právny obzor 5/2007.
- OROSZ, L.: Ústava v ohrození (Ústavní iniciativy v letech 1993-2010 a ich dopady na aktuálnu podobu ústavného systému Slovenskej republiky).
- OROSZ, L.: K problémom kompatibility ústavného systému Slovenskej republiky, Justičná revue 3/2005.
- OROSZ, L.- SVÁK, J.- BALOG, B.: Základy teórie konštitucionalizmu, Bratislava EUROKÓDEX s.r.o. 2011.
- SLAŠŤAN, M.: Metamorfózy polylegálneho ústavného systému Slovenskej republiky. In: Metamorfózy práva ve střední Evropě, Praha, Ústav státu a práva 2008.
- SLAŠŤAN, M.: Možnosti využití nálezu PL ÚS/09 v podmínkách ústavného poriadku Slovenskej republiky, Dny práva – 2009 – Days of law: The Conference Proceedings, I. edition, Brno: Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1.
- SVÁK, J.: Dopad del'by moci v Slovenskej republike (systémové hľadisko). In: Ústavný poriadok Európskej únie a jeho vplyv na ústavu

a zákony členských štátov, Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie. Bratislava PF UK, 2007.

## **Resumé**

### **Kompatibilita ústavného poriadku a s tým súvisiace problémy**

**JUDr. Dušan Nikodým, CSc.**

Autor poukazuje na potrebu dodržiavať kompatibilitu ústavného poriadku nielen v prípade prijímania ústavných zákonov mimo textu ústavy, na ktoré ústava neposkytuje blanketné ustanovenie, ale aj v odvodenej legislatíve, najmä vtedy ak sa realizuje na základe ústavnej blankety.

Problém tvoria ústavné zákony, ktoré sú v rozpore s materiálnym jadrom ústavy, ako aj tie, ktoré sú už obsahovo v ústave uvedené, ale napriek tomu sa mimo textu ústavy upravujú osobitným ústavným zákonom bez rešpektovania dominancie ústavy. Pri ústavných novelách je diskrečné právo parlamentu limitované čl. 2 ods. 2 ústavy, podľa ktorého štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

Autor ponúka námety na odstránenie problematických riešení pri novelizácii ústavy a námety zamerané na prehľadnosť ústavného poriadku.

## **Resumé**

### **Compatibility of constitutional law and related problems**

**JUDr. Dušan Nikodým, CSc.**

The author refers to the need of maintaining the compatibility of constitutional laws, not only in case of adoption of constitutional laws outside the text of the constitution, for which the constitution does not provide any blanket provision, but also in derived legislation, especially when it is implemented on the basis of the constitutional blanket.

The problem is constitutional laws that are contrary to the material core of the constitution, as well as those that are already contained in the constitution, but outside the text of the constitution are regulated by special constitutional law without respecting the dominance of the constitution. In amendments to the constitution the discretion of the parliament is limited by Article 2 (2) of the Constitution that provides that state authorities may only act on the basis of the constitution, within its limits and within the scope and in the manner prescribed by the law.

The author offers suggestions for the elimination of problematic solutions in the process of amendment of the constitution as well as suggestions aimed to the transparency of constitutional laws.

## II. sekcia

### Ústava v ústavno-politickej praxi

## PRI ČÍTANÍ ÚSTAVY SLOVENSKEJ REPUBLIKY: DVADSAŤ ROKOV, DVADSAŤ POZNÁMOK

Alexander Brösl\*, SR

Známy francúzsky spisovateľ Henri Stendahl si údajne každé ráno, pred tým, ako začal písať, prečítal zopár ustanovení Občianskeho zákonníka, Code Civil z roku 1804, aby „sa naladil“ na písanie a aby sa inšpiroval presnými formuláciami a štýlom právnického jazyka.<sup>1</sup>

Ústava nie je dogma, nie je posvätná. Vznikla v určitej historickej situácii, prechádza vývojom a zmenami, niekedy k lepšiemu, inokedy k horšiemu.

Každý deň čítame Ústavu Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“). Ako vnímame jej jazyk a štýl, ako jej rozumieme? Ako nás inšpirujú články ústavy?

Predložené poznámky predstavujú len jedno z bežných, „pomalšie listujúcich“, trochu kritických čítaní textu ústavy, z ktorého niekedy vyplynú aj otázky typu „Prečo práve také riešenie ústavnej úpravy?“

1.Čl. 2 ods. 1 ústavy znie: *„Štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo.“* Na prvý pohľad (na prvé prečítanie) z neho vyplýva prepojenie verejnej moci na zákonodarnú moc. Zdá sa, že niečo nie je celkom dopovedané. Menej zrejmé je totiž prepojenie pôvodu štátnej moci vo vzťahu k výkonnej a súdnej moci. Keďže je nesporné, že ľud je zdrojom všetkej štátnej moci, chýba mi v texte ústavy prípadná „čarovná formulka“, že ju vykonáva prostredníctvom orgánov moci zákonodarnej, výkonnej a súdnej (podobná ako v čl. 2 ods. 1 Ústavy Českej republiky). Alebo ďalšia v trochu inom kontexte: Základné práva a slobody sú pod ochranou súdnej moci (čl. 4 Ústavy Českej republiky).

2. Zamestnanci majú právo na spravodlivé a uspokojujúce pracovné podmienky; právo na odmenu za vykonanú prácu, dostatočnú na to, aby im umožnila dôstojnú životnú úroveň [čl. 36, písm. a) ústavy] aj v spojení, napríklad, s právom na primerané hmotné zabezpečenie v starobe (čl. 39 ods. 1 ústavy). Problém je v garanciách sociálnych práv, ako aj v adjektívach „uspokojujúci“, „dôstojný“ a

---

\*

Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach – Právnická fakulta

<sup>1</sup> KAUFMANN, A. – HASSEMER, W. (Hrsg.): Einführung in Rechtsphilosophie und Rechtstheorie der Gegenwart. 5. Auflage. Heidelberg 1989, s. 234.

„primeraný.“ Čo tieto slová v skutočnosti znamenajú, keď sa základné práva berú vážne?

3. „*Manželstvo, rodičovstvo a rodina sú pod ochranou zákona*“, konštatuje čl. 41 ods.1 ústavy. Čo je manželstvo? Odpoveď je v zákone č. 36/2005 Z. z. o rodine a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v jeho čl. 1, resp. § 1 ods. 1: „*Manželstvo je zväzok muža a ženy.*“ „*Nuptiae sunt coniunctio maris et feminae*“ (Digesta 23. 2. 1, Modestinus 1. reg.), znie tradičná historická ozvena rímskeho práva. Bude manželstvo v budúcnosti zahŕňať okrem manželstva osôb rôzneho pohlavia aj manželstvo osôb rovnakého pohlavia? Druhý prípad je novým javom a bol právne umožnený (uzákonený) až začiatkom 21. storočia (po prvý raz asi v Holandsku 2001). Alebo sa presadí inštitút registrovaného partnerstva (životného partnerstva)? Aký bude právny vývoj v Slovenskej republike?

4. Kde sa vzal, tu sa vzal - „vyšší územný celok“ (čl. 64 ústavy a ďalšie). Nevieme preň v slovenčine nájsť jedno slovo? Iba jedno. Pekne znie (a dosť dlho znie v ušiach) aj ďalšie spojenie „všeobecne záväzné nariadenie vyššieho územného celku“ z čl. 68 ústavy. Nedá sa to pomenovať jednoduchšie a presnejšie?

5. Podľa čl. 86 ústavy do pôsobnosti Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) patrí najmä (teda ide o demonštratívny výpočet) to, čo je uvedené pod písm. a) až l). Napriek tomu „najmä“ – už sa nenašlo ďalšie písmenko, pod ktorým by sa uviedlo, že do tejto pôsobnosti patrí aj „*voliť a odvolávať generálneho prokurátora Slovenskej republiky*“? Veď ide v zmysle platnej a účinnej ústavy o ďalší ústavný orgán... Chce to len vniesť o štipku viac systematiky do tvorby ústavy.

6. Ústavná úprava inštitútu referenda aj po dvoch desaťročiach vzbudzuje rozpaky a vyvoláva viaceré otázky. Čo sú „výsledky referenda“ („rozhodnutie“ prijaté...) upravené v čl. 98 ods. 1 a v čl. 99 ods. 1 ústavy? Ako nadobúdajú platnosť a účinnosť? Čo to vo vzťahu k referendu znamená, že sa vyhlasujú ako zákon, prečo sa môžu zmeniť alebo zrušiť formou ústavného zákona (po troch rokoch od účinnosti „výsledku referenda“)? Prax nepriniesla presvedčivé odpovede na tieto otázky.

7. Čl. 102 ods. 1 písm. ústavy sa týka, napríklad, aj právomocí prezidenta Slovenskej republiky (ďalej len „prezident“) „*vymenúvať vysokoškolských profesorov...*“ Aj monarchia má svoje „kráľovské profesúry.“ Musí táto právomoc nevyhnutne ostať v rukách prezidenta? Nemyslím teraz, aby sa mu ústavným zákonom, ktorým sa mení ústava, odňala, je to čisto akademická úvaha. Kto je profesor? Slovo asi pochádza z latinského slovesa *profiteri* ...má teda profesor z menovania prezidentom nejaký profit? Symbolický honor, zdôrazňujúci význam tohto titulu, hodnosti, či profesie; áno, je to tradičná právomoc prezidenta. Možno si predstaviť aj vymenovanie profesora [ako, napríklad, aj vymenovanie

(odvolanie) rektora vysokej školy] ministrom školstva ako predstaviteľom vlády Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“)?

8. Reakciou na konkrétnu situáciu (odvolanie vlády po zamietnutí jej návrhu na vyslovenie dôvery zo strany národnej rady) bola zmena a doplnenie ústavy ústavným zákonom č. 356/2012 Z. z. o vzťah prezidenta a vlády vyjadrený v čl. 102 ods. 1 písm. u) a v čl. 115 ods. 3 ústavy. Podľa môjho názoru sa tento počin (rekordný z hľadiska času, v ktorom bol prijatý) dá hodnotiť ako zbytočný zásah do ústavy.

9. Prvý oddiel siedmej hlavy ústavy (Súdna moc) nesie názov Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“). Po definovaní tohto orgánu sa čl. 125 – 135 ústavy najprv zaoberajú právomocami ústavného súdu. Až od čl. 134 sa dozvieme, ako dochádza k jeho vytvoreniu. Štruktúra tejto časti ústavy v porovnaní s jej inými časťami o ústavných orgánoch (národná rada, prezident, vláda) je odlišná: mierne sa podobá, napríklad, na Základný zákon Spolkovej republiky Nemecko v tejto časti – príslušnosť v čl. 93 predchádza zloženie v čl. 94. Česká republika si to (pozri čl. 84 až čl. 87 Ústavy Českej republiky) usporiadala po svojom. Možno záležitosť vkusu, kozmetická chybička krásy, len také zašomranie...

10. Čl. 125 ústavy a jeho rozsah vyplývajúci z ods. 1, písm. a) až d). Je tu možnosť oveľa stručnejšie vyjadriť či nahradiť úpravu v prípade b), c) a d), napríklad takto: „Ústavný súd rozhoduje o súlade iných právnych predpisov s ústavou, ústavnými zákonmi a medzinárodnými zmluvami podľa čl. 7 ods. 3 a 4 ústavy.“ Aj znenie ďalších odsekov možno posudzovať z hľadiska toho, čo patrí do ústavy a čo do osobitného zákona (o ústavnom súde).

11. Čl. 125 ods. 3 ústavy: *„Ak ústavný súd ... vysloví nesúlad, ... strácajú príslušné predpisy ... účinnosť. Orgány, ktoré tieto predpisy vydali, sú povinné do šiestich mesiacov od vyhlásenia rozhodnutia ústavného súdu uviesť ich do súladu s ústavou... Ak tak neurobia, také predpisy strácajú platnosť po šiestich mesiacoch od vyhlásenia rozhodnutia.“* Túto úpravu založenú na uvedenej kombinácii účinnosti a platnosti som nikdy nedokázal uspokojivo vysvetliť pri diskusiách v zahraničí. Prečo sa vlastne zvolilo takéto riešenie? Nemohlo by sa, napríklad, v náleze určiť, že nesúladný zákon (jeho časť, ustanovenie) sa k určitému termínu zruší?

12. Aktívna legitimácia generálneho prokurátora Slovenskej republiky v konaniach pred ústavným súdom čl. 130 ods. 1 písm. e) ústavy vyplynula z úvah o prokuratúre ako o ústavnom orgáne (pozri poznámku 19). Nie je jednoznačná.

13. Čl. 130 ods. 1 písm. f) ústavy obsahuje pomerne nejednoznačnú formuláciu, z ktorej má vyplývať aktívna legitimácia verejného ochrancu práv vo vzťahu ku konaniu o súlade právnych predpisov podľa čl. 125. Napokon, nie je identická

s tou, ktorá je uvedená v čl. 151a ods. 2 ústavy, v rámci právomocí verejného ochrancu práv.

14. Podľa čl. 134 ods. 2 ústavy národná rada navrhuje dvojnásobný počet kandidátov na sudcov ústavného súdu, ktorých má prezident vymenovať. Ústava v tomto prípade dala a dáva prezidentovi možnosť ďalšieho výberu. Nemohla by národná rada navrhnúť prezidentovi len taký počet kandidátov, aký je potrebný – a nie dvojnásobný? Taká malá rečnícka otázka.

15. Aký orgán je Súdna rada Slovenskej republiky (ďalej aj „súdna rada“) v čl. 141a? Prečo sa nedá povedať aspoň to, že ide o (vrcholný, najvyšší) orgán správy súdnictva?

16. Vo vzťahu k súdnej rade sa tak z čl. 141a ods. 1 ústavy najskôr - *deus ex machina* - dozvedáme o jej predsedovi: „Predsedom Súdnej rady Slovenskej republiky je predseda Najvyššieho súdu Slovenskej republiky“. Bola by to „španielska dedina“, ak by sa povedalo, že súdna rada volí svojho predsedu a predsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“)? Ten, kto je zvolený za predsedu súdnej rady, stáva sa aj predsedom najvyššieho súdu. Alebo naopak? Volí predsedu najvyššieho súdu a ten...? Španielsky model našepkáva: predseda Všeobecnej rady súdnictva (Consejo General del Poder Judicial) a súčasne predseda Najvyššieho súdu Španielskeho kráľovstva je formálne vymenovaný kráľom na základe kráľovského dekrétu ratifikovaného predsedom vlády Španielskeho kráľovstva.

Čuduj sa svete! Nielenže sa v ústave nehovorí o tom, že súdna rada volí svojho predsedu, resp. predsedu najvyššieho súdu, či opačne [čl. 141a ods. 4 písm. c) nepovažujem za to „pravé orechové“], ale nerieši sa ani prípadná možnosť jeho odvolateľnosti ako predsedu súdnej rady. Všetko napokon vyjde najavo až zo zákona o súdnej rade... Aj odvolateľnosť „dvojitého predsedu“ podľa čl. 147 ods. 1 a 2, ktorá sa však týka možnosti odvolania sudcov (v Španielsku, napríklad, zdá sa, odvolateľnosť mieri aj na funkciu predsedu Všeobecnej rady súdnictva, na základe návrhu aj „v prípade vážneho neplnenia povinností spojených s touto funkciou“).

17. V súvislosti so znením čl. 143 ústavy sa v myšlienkach vraciam k Najvyššiemu správneému súdu Slovenskej republiky, o zriadení ktorého sa viackrát uvažovalo... Bude či nebude?

18. Čo s prokuratúrou Slovenskej republiky? Bolo to dobré riešenie, keď sa pred dvadsiatimi rokmi rozhodlo o jej vtesnaní do ústavy ako ústavného orgánu? Kontroverznosť je zrejmá hneď pri „započúvaní sa“ do základnej vety o jej poslaní v čl. 149 ústavy: „Prokuratúra Slovenskej republiky chráni práva a zákonom chránené záujmy fyzických a právnických osôb a štátu.“ Koho a čo chráni? Pozor, reč nie je o základných právach a slobodách – a potom: je tu aj štát...? Štátne zastupiteľstvo to aspoň má hneď v názve, že je určené na zastupovanie štátu (v prípadoch ustanovených zákonom)...



19. Ak si občan (aj viackrát po sebe) prečíta celé ustanovenie čl. 151a ods. 1 ústavy o verejnom ochrancovi práv, asi z neho veľmi múdry nebude. Spýtam sa popri tom aj na niečo iné: môže aj pri súčasnom znení ústavy byť iba jeden verejný ochranca práv alebo môže byť súčasne aj viac verejných ochrancov práv? Napríklad, pre deti, pre zdravotne postihnutých občanov, pre menšiny...?

20. Platí v rámci ústavy princíp, kto vymenúva/ volí, ten aj odvoláva? Ako je to so súčinnosťou pri týchto postupoch, čo ktorý ústavný orgán musí, môže? Dá sa legislatívne predísť tomu, aby nevznikali situácie, keď ústavné funkcie sú dlhodobo neobsadené?

Ale to už je pomaly viac ako dvadsať poznámok. Takže až pri budúcom čítaní, keď si ústava možno zaslúži aj päťadvadsať...

### **Pri čítaní Ústavy Slovenskej republiky: dvadsať rokov, dvadsať poznámok**

**B r ö s t l, A.:**

Abstrakt

Príspevok je pokusom pri listovaní a čítaní Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) na základe náhodného výberu jej niektorých článkov položiť otázky, vysloviť komentáre a poznámky týkajúce sa ich znenia. Krátke úvahy sú venované nielen pôvodnému textu ústavy, ale aj jeho zmenám, resp. hodnoteniu častí ústavnej úpravy na pozadí dvadsaťročných skúseností.

### **Reading the Constitution of the Slovak Republic: Twenty Years, Twenty Remarks**

Abstract

The article is an attempt in thumbing and reading the Constitution of the Slovak Republic (hereinafter „constitution“) on the basis of an accidental choice of its articles to put questions, make comments and remarks concerning their wording. Brief considerations are devoted not only to the original text of the constitution, but also to its amendments, respectively to the evaluation of the chosen set of constitutional rules on the background of twenty years of experience.

# ÚSTAVA SLOVENSKEJ REPUBLIKY A PRIMÁRNE PRÁVO EURÓPSKEJ ÚNIE

Gabriela Dobrovičová, Martina Jánošíková\*, SR

## Úvod

Pojem primárne právo Európskej únie (ďalej len "primárne právo") by sme v Ústave Slovenskej republiky (ďalej len "Ústava") hľadali márne. V žiadnom prípade to však neznamená, že by Ústava neobsahovala úpravu týkajúcu sa primárneho práva.

Súdny dvor Európskej únie považuje primárne právo za ústavnú chartu Európskej únie (ďalej len "Únia").<sup>1</sup> V zmysle teórie európskeho práva je primárne právo súhrnom zakladajúcich zmlúv, teda medzinárodných zmlúv uzavretých medzi štátmi, ktorými boli založené Európske spoločenstvá a následne Únia vrátane medzinárodných zmlúv, ktorými boli pôvodné zakladajúce zmluvy menené. Patria tu aj medzinárodné zmluvy o pristúpení nových členských štátov, keďže tieto je rovnako možné označiť za zmluvy meniace pôvodné zakladajúce zmluvy.<sup>2</sup>

Z uvedenej charakteristiky primárneho práva vyplýva, že ide o medzinárodné zmluvy dojednané a uzavreté medzi štátmi, ktoré sa tak javia ako "páni týchto zmlúv".<sup>3</sup> A to je aj dôvod, prečo Ústava nemá osobitné ustanovenia týkajúce sa primárneho práva. Vzťahujú sa totiž na neho ustanovenia Ústavy týkajúce sa medzinárodných zmlúv. Pre účely tejto štúdie nás budú zaujímať najmä tie ustanovenia, ktoré upravujú režim dojednávania a ratifikácie takých medzinárodných zmlúv, ktoré patria do primárneho práva, a ktoré definujú ich postavenie v hierarchicky usporiadanom vnútroštátnom právnom systéme.

Treba zvýrazniť, že uzatváranie medzinárodných zmlúv je prejavom zvrchovanej moci suverénneho štátu. Dojednávania a ratifikácia medzinárodných zmlúv sú právomoci ústavne zverené prezidentovi Slovenskej republiky<sup>4</sup>, ktorý sa podľa zásad platných v medzinárodnom práve a podľa Ústavy považuje za zástupcu a hlavu štátu. V súlade s Viedenským dohovorom o zmluvnom práve sa pod ratifikáciou rozumie medzinárodný úkon, ktorým štát prejavuje na medzinárodnom poli svoj súhlas s tým, že bude viazaný medzinárodnou zmluvou.

Medzinárodné zmluvné právo predstavované Viedenským dohovorom o zmluvnom práve nevylučuje, aby štáty pred tým, ako ratifikujú medzinárodné zmluvy, si ich dali schváliť (vysloviť s nimi súhlas) vnútroštátnym orgánom.

---

\* doc. JUDr. Gabriela Dobrovičová, CSc., JUDr. Martina Jánošíková, Ph.D., Právnická fakulta UPJŠ, Košice

<sup>1</sup> Prvýkrát bola táto terminológia použitá v rozsudku Súdneho dvora z 23. apríla 1989, 294/83, Zeleni, Zb. s. 1339, bod 23.

<sup>2</sup> Pozri napríklad Rosas, A. - Armati, L.: *EU Constitutional Law. An Introduction*. Oxford, Hart Publishing 2012, s. 57.

<sup>3</sup> Jacqué, J. P.: *Droit institutionnel de l'Union européenne*. 6<sup>e</sup> édition. Paris, Dalloz 2010, s. 488.

<sup>4</sup> Uvedená ústavnoprávna úprava je obsiahnutá v článku 102 ods. 1 písm. a) Ústavy, ktorý túto právomoc zveruje prezidentovi republiky s možnosťou preniesť časť svojich právomocí v tejto oblasti na vládu Slovenskej republiky alebo so súhlasom vlády na jednotlivých členov.

V našom prípade podľa čl. 86 písm. d) Ústavy vyslovuje súhlas s medzinárodnými zmluvami Národná rada Slovenskej republiky a čo sa týka ratifikácie primárneho práva, relevantný je čl. 7 ods. 4 Ústavy, ktorý definuje skupiny medzinárodných zmlúv, ktorých platnosť<sup>5</sup> je podmienená udelením súhlasu Národnej rady Slovenskej republiky pred ratifikáciou prezidentom.

Primárne právo patrí hneď do dvoch kategórií medzinárodných zmlúv definovaných v čl. 7 ods. 4 Ústavy – zmluvy tvoriace primárne právo sú jednak medzinárodnými zmluvami, z ktorých vzniká Slovenskej republike členstvo v medzinárodných organizáciách a tiež zmluvami, ktoré priamo zakladajú práva alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb.

Pri zaradovaní primárneho práva resp. medzinárodných zmlúv, ktoré ho tvoria, do hierarchickej výstavby slovenského právneho systému, je potrebné rozlišovať medzi inštitútom prednosti práva EÚ a inštitútom stupňa právnej sily. Stupeň právnej sily je dôležitý z hľadiska hierarchického usporiadania právnych noriem. Norma vyššej právnej sily je základom záväznosti normy nižšej právnej sily.<sup>6</sup> Ústava z pohľadu vnútroštátneho postavenia a právnej sily rozlišuje viaceré typy medzinárodných zmlúv a medzinárodné zmluvy tvoriace primárne právo zaraduje medzi ústavu, ústavné zákony a zákony tzn. že medzinárodné zmluvy majú vyšší stupeň právnej sily ako zákony a nižší stupeň právnej sily ako ústava a ústavné zákony.

Z hľadiska prednosti práva EÚ pred zákonmi, podľa nášho názoru je relevantný čl. 7 ods. 5 Ústavy, ktorý definuje skupiny medzinárodných zmlúv, ktoré majú prednosť pred zákonom. Prednosť medzinárodných zmlúv pred zákonom je tzv. aplikačná prednosť a zakotvuje povinnosť orgánu aplikácie práva v prípade nesúladu medzinárodnej zmluvy so zákonom použiť ako prameň práva na rozhodovanie vecí medzinárodnú zmluvu, pričom takého priameho použitia medzinárodnej zmluvy nemá žiaden dosah na platnosť zákona, pred ktorým bola priznaná prednosť medzinárodnej zmluvy. Primárne právo patrí medzi medzinárodné zmluvy, na ktorých vykonanie nie je potrebný zákon a tiež medzi medzinárodné zmluvy, ktoré priamo zakladajú práva alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb.

Uvedomujeme si, že v tejto otázke sa rozchádzame s názorom Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len "Ústavný súd") vyjadreným v náleze PL. ÚS 3/09 z 26. januára 2011, podľa ktorého je Zmluva o fungovaní Európskej únie nepochybne právne záväzným aktom Únie a teda jej prednosť pred zákonmi sa odvodzuje z čl. 7 ods. 2 Ústavy. Domnievame sa však, že pojem "právne záväzné akty Únie" označuje právne akty vytvorené samotnou Úniou, respektíve jej inštitúciami a orgánmi, a to na základe právomocí, ktoré na Úniu preniesli členské štáty. Ako sme už uviedli, primárne právo je tvorené medzinárodnými zmluvami,

<sup>5</sup> V čl. 7 ods. 4 Ústavy je vyslovenie súhlasu Národnej rady Slovenskej republiky spájané s platnosťou medzinárodnej zmluvy, čo nie je správne, pretože podmienkou nadobudnutia platnosti medzinárodnej zmluvy je v prípade zmlúv podliehajúcich ratifikácii uloženie určitého počtu ratifikačných listín u depozitára (v prípade viacstranných alebo mnohostranných medzinárodných zmlúv), resp. výmena ratifikačných listín (v prípade zmlúv dvojstranných)

<sup>6</sup> Prusák, J.: Teória práva. Bratislava, 1995, s. 245

ktorých "autormi" sú štáty a nie Únia, respektíve jej inštitúcie alebo orgány. Preto je potrebné odvodzovať prednosť primárneho práva skôr z čl. 7 ods. 5 Ústavy.

Doslovným výkladom prvej vety čl. 7 ods. 2 Ústavy možno objasniť zmysel a obsah právnej úpravy obsahujúcej iba možnosť Slovenskej republiky preniesť výkon časti svojich práv na Európske spoločenstvo a Európsku úniu a to buď medzinárodnou zmluvou, alebo na základe nej. V uvedenej vete nie je upravený vzťah medzi medzinárodnou zmluvou a vnútroštátnym právnym poriadkom.<sup>7</sup>

Cieľom tejto štúdie bude zistiť, či aktuálna ústavná úprava je dostatočná vo svetle zmien, ktoré boli v primárnom práve vykonané Lisabonskou zmluvou.<sup>8</sup> Identifikovali sme dva možné okruhy problémov, ktorými sa budeme postupne zaoberať. Prvým je skutočnosť, že Charta základných práv Európskej únie (ďalej len "Charta") nadobudla Lisabonskou zmluvou právnu silu ako zakladajúce zmluvy (čl. 6 Zmluvy o Európskej únii – ďalej len "ZEU") a druhým je zavedenie možnosti zmeniť tretiu časť Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej len "ZFEÚ") rozhodnutím Európskej rady.

## Charta

Ako vyplýva z preambuly Charty, tento dokument opätovne potvrdzuje práva vyplývajúce najmä z ústavných tradícií a medzinárodných záväzkov spoločných pre členské štáty, Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, sociálnych chárt prijatých Úniou a Radou Európy, ako aj judikatúry Súdneho dvora Európskej únie a Európskeho súdu pre ľudské práva.

Vzhľadom na definíciu primárneho práva, ktorú sme podali v úvode, by mala byť Charta medzinárodnou zmluvou uzavretou medzi členskými štátmi. Charta však klasickú formu medzinárodnej zmluvy nikdy nemala. Jej text bol vypracovaný Konventom, o zvolaní ktorého rozhodla v roku 1999 Európska rada.<sup>9</sup> Podpísaná a vyhlásená bola 7. decembra 2000 na zasadnutí Európskej rady v Nice, nie však členskými štátmi, ale tromi základnými inštitúciami Únie – Európskymi parlamentom, Radou a Komisiou. V takejto podobe bola publikovaná aj v Úradnom vestníku Európskeho spoločenstva z 18. decembra 2000 v sérii C, ktorá obsahuje oznamy a informácie Únie.<sup>10</sup> Nešlo teda o medzinárodnú zmluvu uzavretú medzi členskými štátmi a ani o akt sekundárneho práva orgánov Únie, ktorý by mal záväzný charakter.

Netreba však zabúdať, že viaceré zo základných práv uvedených v Charte boli už pred vyhlásením Charty označené Súdnym dvorom Európskej únie za všeobecné zásady práva Únie a ako také boli samozrejme záväzné, vzťahoval sa na

<sup>7</sup> Podriadenie primárneho únieového práva pod ustanovenie a režim medzinárodných zmlúv upravených v čl. 7 ods. 5 Ústavy odmieta napr. Slačan, M.: Integračné ambície Ústavy Slovenskej republiky. In: Ústava Slovenskej republiky. 20 rokov v národnom a európskom pohľade. Zborník príspevkov v medzinárodnej vedeckej konferencii k 20. výročiu prijatia Ústavy Slovenskej republiky, s.252

<sup>8</sup> Lisabonská zmluva, ktorou sa mení a dopĺňa Zmluva o Európskej únii a Zmluva o založení Európskeho spoločenstva, bola podpísaná v Lisabone 13. decembra 2007 – bola publikovaná v Ú. v. C 306 z 17. decembra 2007 a tiež v zbierke zákonov ako príloha oznámenia ministerstva zahraničných vecí č. 486/2009 Z.z.

<sup>9</sup> Bližšie pozri Mazák, J. – Jánošíková, M.: *Základy práva Európskej únie. Ústavný systém a súdna ochrana*. Bratislava, IURA EDITION 2009, s. 142.

<sup>10</sup> Ú. v. ES C 364 z 18. decembra 2000

nich princíp prednosti pred právom členského štátu a súdy členských štátov ako aj Súdny dvor Európskej únie boli povinné poskytnúť im ochranu. Ako príklad môžeme uviesť zásadu účinnej súdnej ochrany, ktorú Súdny dvor Európskej únie označil za všeobecnú zásadu práva Spoločenstva vyplývajúcu z ústavných tradícií spoločných všetkým členským štátom<sup>11</sup> a ktorá našla vyjadrenie v čl. 47 Charty. Alebo tiež zásadu zákonnosti trestných činov a trestov, zásadu rovnosti a zákazu diskriminácie<sup>12</sup>, ktoré našli vyjadrenie v čl. 49, 20 a 21 Charty. Ani skutočnosť, že niektoré z práv obsiahnutých v Charte boli záväzné v podobe všeobecných zásad práva Únie, však nič nemení na tom, že samotná Charta nemala právne záväzný charakter.

Prvým pokusom dodať Charte právne záväzný charakter bola Zmluva zakladajúca ústavu pre Európu, ktorá priamo do svojho textu prebrala text Charty. Pri Lisabonskej zmluve, ktorá bola reakciou na neúspešnú ratifikáciu Zmluvy zakladajúcej ústavu pre Európu, už členské štáty zvolili inú techniku. Do textu zmluvy zaradili len odkaz, že Charta, ktorá bola opätovne slávnostne vyhlásená 12. decembra 2007<sup>13</sup>, teda deň pred podpisom Lisabonskej zmluvy, má rovnakú právnu silu ako zmluvy. Vznikol tak čl. 6 ZEÚ, ktorý je výsledkom série kompromisov urobených počas rokovaní vedúcich k Lisabonskej zmluve medzi tými, ktorí chceli ponechať Chartu v texte zmluvy (ako tomu bolo v prípade Zmluvy zakladajúcej ústavu pre Európu), a tými, ktorí boli v prospech zachovania pôvodného charakteru Charty.<sup>14</sup> Charta sa nielenže nedostala priamo do textu zakladajúcich zmlúv, ale nebola ani pripojená k zakladajúcim zmluvám v podobe protokolu

Čo však znamená formulácia "rovnaká právna sila ako zmluvy" použitá v čl. 6 ZEÚ? Podľa nášho názoru priznali štáty Charte týmto spôsobom rovnaké postavenie v rámci hierarchie prameňov práva Únie, ako majú zakladajúce zmluvy a rovnako tak rovnaký účinok, ako majú zakladajúce zmluvy vo vzťahu k právnym poriadkom členských štátov.<sup>15</sup>

Z pohľadu vnútornej štruktúry práva Únie, vyjadruje formulácia "rovnaká právna sila ako zmluvy" skutočnosť, že sekundárne právne akty musia byť v súlade s Chartou. Ak by tomu tak nebolo, bol by to dôvod na konštatovanie neplatnosti sekundárneho právneho aktu, prípadne jeho časti, Súdnym dvorom. V judikatúre Súdného dvora už nájdeme aj prvý príklad takéhoto postupu. Vo veci C-236/09 sa belgický ústavný súd pýtal, či je čl. 5 ods. 2 smernice Rady 2004/113/ES z 13. decembra 2004 o vykonávaní zásady rovnakého zaobchádzania medzi mužmi a ženami v prístupe k tovaru a službám a k ich poskytovaniu zlučiteľný s Chartou, konkrétne s čl. 21 a 23, ktoré upravujú zákaz diskriminácie a zásadu rovnosti

<sup>11</sup> Rozsudok Súdného dvora z 15. mája 1986, Johnston (222/84, Zb. 1651, bod 18).

<sup>12</sup> Rozsudok Súdného dvora z 3. mája 2007, Advocaaten voor de Wereld (C-303/05, bod 44).

<sup>13</sup> Znovu išlo o vyhlásenie tromi základnými inštitúciami Únie. Hlavným iniciátorom opätovného vyhlásenia Charty bol Európsky parlament.

<sup>14</sup> Rossi, L. C.: *Les rapports entre la Charte des droits fondamentaux et le traité de Lisbonne*. In Chemins de l'Europe. Mélanges en l'honneur de Jean Paul Jacqué. Paris, Dalloz 2010, s. 615.

<sup>15</sup> K tomu aj Lenaerts, K.: *The Court of Justice of the European Union and the Protection of Fundamental Rights*. In Polish yearbook of international law. Warszawa 2011, s. 81 a nasl., ktorý však bez ďalšieho uvádza, že Charta je primárnym právom EÚ, ale nezaoberá sa tým ako sa Charta stala súčasťou primárneho práva. Rovnako implicitne uvažuje Villalón, C. P.: *Rights in Europe : The Crowded House*. In : Hochleitner, J. - D., Capdevila, C. - M., Navarro, I. - B., Miranda, J. - F. (eds): *Últimas Tendencias en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea* (2008-2011), Wolters Kluwer Espana 2012, s. 1137 a nasl.

zaobchádzania so ženami a mužmi. Čl. 5 ods. 2 uvedenej smernice obsahoval možnosť, aby členské štáty povolili primerané rozdiely vo výške poistenia a poistného plnenia v závislosti od pohlavia. Súdny dvor v svojom rozsudku z 1. marca 2011 rozhodol, že čl. 5 ods. 2 je neplatný a to práve pre rozpor so zásadou rovnosti zaobchádzania so ženami a mužmi obsiahnutou v Charte. V práve prebiehajúcim konaní C-399/11, Melloni zasa španielsky ústavný súd spochybňuje platnosť článku 4a ods. 1 rámcového rozhodnutia 2002/584/SVV z 13. júna 2002 o európskom zatykači a postupoch odovzdávania osôb medzi členskými štátmi s ohľadom na právo na účinný prostriedok nápravy a na spravodlivý proces podľa článku 47 Charty, ako aj s ohľadom na právo na obhajobu zaručené v článku 48 ods. 2 Charty.

Čo sa týka vzájomnej interakcie Charty a právnych poriadkov členských štátov, Charta má na základe odkazu obsiahnutého v čl. 6 ZEÚ aplikačnú prednosť v prípade rozporu s vnútroštátnym právom, má priamy účinok a je priamo aplikovateľná tak ako zakladajúce zmluvy.

Treba však spresniť, že nie všetky ustanovenia Charty zakladajú práva a povinnosti pre jednotlivcov a nie sú tak spôsobilé mať priamy účinok. Ide hlavne o ustanovenia obsahujúce zásady, ktorých sa v zmysle čl. 52 ods. 5 Charty možno dovolávať pred súdom len na účely výkladu a preskúmania zákonnosti aktov, ktoré tieto zásady vykonávajú.<sup>16</sup>

Rovnako tak treba upriamiť pozornosť na čl. 51 ods. 1 Charty upravujúci rozsah jej pôsobnosti, v zmysle ktorého je Charta záväzná pre členské štáty len vtedy, keď vykonávajú právo Únie. V dôsledku toho, ako správne vyplýva z judikatúry Ústavného súdu, je zbytočné napr. v sťažnostiach podľa čl. 127 Ústavy namietat porušenie základných práv vyplývajúcich z Charty, ak v danom prípade neexistuje žiaden súvis s právom Únie.<sup>17</sup>

Ak by nebolo zrejme, či v konkrétnom prípade štát uplatňuje právo Únie a či teda má povinnosť rešpektovať Chartu, je možné uvažovať aj o položení prejudiciálnej otázky Súdnemu dvoru, ako tomu bolo v spojených veciach C-411/10 a C-493/10, N. S. a i., kde Súdny dvor odpovedal na prejudiciálnu otázku súdu zo Spojeného kráľovstva tak, že rozhodnutie prijaté členským štátom na základe článku 3 ods. 2 nariadenia Rady (ES) č. 343/2003 z 18. februára 2003 ustanovujúceho kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny v jednom z členských štátov, o posúdení žiadosti o azyl, ktorá nie je v jeho právomoci podľa kritérií stanovených v kapitole III tohto nariadenia, uplatňuje právo Únie na účely článku 6 ZEÚ a/alebo článku 51 Charty základných práv Európskej únie.

V tejto súvislosti sa naskytá otázka, na základe čoho môže mať Charta právne účinky medzinárodnej zmluvy v slovenskom právnom systéme, hoci nebola prijatá spôsobom, ktorý je medzinárodným právom predpísaný pre uzavieranie zmlúv a nasledujúce úkony štátov (čl. 6 až 25 Viedenského dohovoru o zmluvnom

<sup>16</sup> Bližšie pozri Cassia, P. – Von Coester, S.: *L'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne par le juge national*. In La semaine juridique. Édition générale. 2012, N<sup>o</sup> 10, s. 298.

<sup>17</sup> K tomu pozri napr. uznesenie Ústavného súdu z 22. marca 2012 sp. zn. IV. ÚS 160/2012 alebo nálež ústavného súdu z 13. apríla 2011 sp. zn. III. ÚS 322/2019.

práve)? Teda na základe čoho môže pôsobiť tak, že z nej vyplývajú všeobecne záväzné právne povinnosti a ním zodpovedajúce oprávnenia pre subjekty práva?

Teória práva ako jeden z druhov prameňov práva uvádza aj normatívne odkazy na mimoprávne pravidlá správania.<sup>18</sup> Možno polemizovať, či v prípade normatívnej aplikácie mimoprávných pravidiel správania, je prameňom práva toto samotné pravidlo správania, alebo ním je zákon alebo iný prameň práva, ktorý absorbuje odkaz a dovoľuje, resp. ukladá povinnosť mimoprávne pravidlo správania aplikovať.

V. Knapp poukazuje na to, že pri normatívnej aplikácii mimoprávneho pravidla správania prameňom práva nie je samotné pravidlo správania, ale zákon, ktorý na uvedené pravidlo odkazuje, tzn. ktorý jeho aplikáciu dovoľuje a prikazuje.<sup>19</sup>

Tento záver je využiteľný aj pri Charte, ktorá obsahovala mimoprávne pravidla správania<sup>20</sup> a cez odkaz obsiahnutý v čl. 6 Lisabonskej zmluvy nadobudla právnu záväznosť rovnakú ako Lisabonská zmluva.

Ak teda Chartu vnímame rovnako právne záväznú ako medzinárodnú zmluvu, domnievame sa, že v takom prípade Ústava poskytuje dostatočný právny základ na to, aby sa v právnom poriadku Slovenskej republiky mohli prejaviť jej účinky tak, ako sa na to Slovenská republika zaviazala ratifikáciou Lisabonskej zmluvy.

Prednosť pred zákonmi teda Charte zaručuje čl. 7 ods. 5, keďže Charta má rovnakú právnu silu ako zmluvy tvoriace primárne právo a tie sú, ako sme už uviedli, medzinárodnými zmluvami, na ktorých vykonanie nie je potrebný zákon a tiež medzinárodnými zmluvami, ktoré priamo zakladajú práva alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb.

Ďalším dôsledkom právnej záväznosti Charty rovnakej ako pri medzinárodnej zmluve je skutočnosť, že môže slúžiť ako referenčné kritérium v konaní o súlade právnych predpisov pred Ústavným súdom podľa čl. 125 Ústavy a tiež v konaní o sťažnostiach podľa čl. 127 ods. 1 Ústavy. V oboch prípadoch však treba zobrať do úvahy čl. 51 ods. 1 Charty, v zmysle ktorého je Charta pre členské štáty záväzná len vtedy, keď vykonávajú právo Únie.<sup>21</sup> Z doteraz podaných sťažností podľa čl. 127 ods. 1 Ústavy vyplýva, že túto skutočnosť, si sťažovatelia neuvedomujú dostatočne.

Nakoniec posledným dôsledkom právnej záväznosti Charty rovnakej ako pri medzinárodnej zmluve je skutočnosť, že zaväzuje sudcov pri výkone ich funkcie v zmysle čl. 144 Ústavy. Zdá sa, že niektoré sudy vyššieho stupňa sa už záväzným charakterom Charty začali zaoberať.<sup>22</sup> Účelom tohto príspevku nie je

<sup>18</sup> Knapp, V. Teórie práva. Praha, 1995, s. 139

<sup>19</sup> Tamtiež, s. 139

<sup>20</sup> Podrobnejšie: Šturma, P.: Lisabonská smlouva a zavaznosť Listiny základních práv EU pro Českou republiku vzhledem k tzv. výjimce (opt-out). Právní rozhledy č. 6, 2010, s. 191; OJ, 2000/C364/01. Český text vid' Grygar, J.: Ochrana základních práv v Evropské unii. Praha, 2001, s. 119 a nasl.

<sup>21</sup> K tomu pozri napr. von Danwitz, T.: *A fresh start for the Charter – Fundamental questions on the application of the European Charter of Fundamental Rights*. Fordham University School of Law. New York 2011, s. 2 a nasl.

<sup>22</sup> Napríklad v rozsudku Krajského súdu v Prešove, sp.zn. 3 Co 109/2010 z 9. marca 2011 tento súd uviedol: Odvolací súd na záver zdôrazňuje, že v záujme naplnenia jedného zo základných práv v Európskej únii

analyzovať úroveň ich prístupu k Charte v kontexte čl. 144 Ústavy, najmä so zreteľom na to, že v prejednávanych sporoch sa vlastne venovali skôr nepriamemu účinku príslušnej smernice v oblasti ochrany spotrebiteľa.

### **Zmena tretej časti ZFEÚ rozhodnutím Európskej rady**

Možnosť zmeny tretej časti ZFEÚ nazwanej "Vnútrošné politiky a činnosti Únie" rozhodnutím Európskej rady je upravená v čl. 48 ods. 6 ZEÚ. Európska rada môže takéto rozhodnutie prijať jednomyselne na základe návrhu vlády niektorého z členských štátov, Európskeho parlamentu alebo Komisie. Rozhodnutím Európskej rady však nesmie dôjsť k rozšíreniu právomocí, ktoré členské štáty preniesli zmluvami na Európsku úniu.<sup>23</sup>

Z pohľadu Ústavy je problematická požiadavka, v zmysle ktorej je účinnosť rozhodnutia Európskej rady meniaceho tretiu časť ZFEÚ podmienená jeho schválením členskými štátmi v súlade s príslušnými ústavnými požiadavkami. Ústava totiž neobsahuje žiadne pravidlá pre schvaľovanie rozhodnutí Európskej rady alebo iných inštitúcií Únie.

Čl. 48 ods. 6 ZEÚ však nie je jediným ustanovením primárneho práva, ktoré pre účinnosť rozhodnutia inštitúcie Únie požaduje jeho schválenie členskými štátmi v súlade s ich ústavnými požiadavkami. Rovnaká požiadavka sa nachádza v čl. 42 ods. 2 ZEÚ v súvislosti s rozhodnutím Európskej rady o spoločnej obrane, v čl. 25 ZFEÚ v súvislosti s rozhodnutím Rady o posilnení alebo doplnení práv občanov Únie, v čl. 218 ods. 8 v súvislosti s rozhodnutím Rady o dohode o prístupení k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, v čl. 223 ZFEÚ v súvislosti s opatreniami Rady týkajúcimi sa volieb do Európskeho parlamentu, v čl. 262 ZFEÚ v súvislosti s rozhodnutím Rady o prevode právomocí na Súdny dvor v sporoch týkajúcich sa duševného vlastníctva a nakoniec v čl. 311 ZFEÚ v súvislosti s rozhodnutím Rady upravujúcim systém vlastných zdrojov Únie.

Vo všetkých uvedených prípadoch ide o výnimku zo všeobecného pravidla, v zmysle ktorého sa akty tvoriace sekundárne právo Únie, teda akty inštitúcií a orgánov Únie, už následne na vnútroštátnej úrovni neschvaľujú. Ide však o natoľko "citlivé" otázky, že si štáty ešte nad nimi ponechali túto formu poslednej kontroly, ktorá im ponecháva priestor na prípadné zapojenie vnútroštátnych parlamentov do rozhodovania. Nie je vylúčená ani možnosť, že sa členský štát rozhodne pre priame zapojenie občanov prostredníctvom referenda.

---

(politiky štátov zabezpečia vysoký stupeň ochrany spotrebiteľa - čl. 38 Charty základných práv Európskej únie) je treba využiť všetky efektívne prostriedky ochrany spotrebiteľa, aby sa zvyšovala prepotrebná dôvera spotrebiteľa v trh a aby nečestné postupy dodávateľov ich na trhu nezaťažovali. Problémová zmluvná pokuta podľa názoru odvolacieho súdu nielenže spôsobuje hrubú nerovnováhu v právach a povinnostiach v neprospech slabšej zmluvnej strany, ale má aj tendenciu negatívne ovplyvniť dôveru spotrebiteľov voči štandardizovaným produktom na trhu (presne rovnako aj Krajský súd v Žiline, sp.zn. 8 Co 270/2010).

<sup>23</sup> Bližšie k tejto problematike pozri Mazák, J. – Jánošíková, M.: *Lisabonská zmluva. Ústavný systém a súdna ochrana*. Bratislava, IURA EDITION 2011, s. 195 – 197. Rovnako aj Bříza, P.: *Jaké jsou dopady „Lisabonského nálezu“ (nejen) pro ústavní rovinu vztahu českého a unijního práva?* In Soudní rozhledy, 6/2009, s. 201 a nasl.



Ako sme už uviedli, Ústava neobsahuje žiadne pravidlá pre schvaľovanie rozhodnutí Európskej rady alebo iných inštitúcií Únie. Európska rada už využila možnosť danú čl. 48 ods. 6 a 25. marca 2011 prijala rozhodnutie č. 2011/199/EÚ, ktorým sa mení a dopĺňa čl. 136 ZFEÚ v súvislosti s mechanizmom pre stabilitu pre členské štáty, ktorých menou je euro (ďalej len "rozhodnutie Európskej rady 2011/199"). Získali sme tak možnosť sledovať na konkrétnom príklade, akým spôsobom Slovenská republika toto rozhodnutie schválila a vyrovnala sa tak so situáciou, keď neexistuje požadovaná právna úprava.

Vláda predložila rozhodnutie Európskej rady 2011/199 Národnej rade Slovenskej republiky (ďalej len "Národná rada") za účelom vyslovenia súhlasu s týmto rozhodnutím v zmysle čl. 86 písm. d) Ústavy. Národná rada vyslovila súhlas uznesením č. 25 z 15. mája 2012 a súčasne rozhodla, že predmetné rozhodnutie predstavuje medzinárodnú zmluvu, ktorá má podľa čl. 7 ods. 5 Ústavy prednosť pred zákonmi. Následne bolo rozhodnutie Európskej rady 2011/199 predložené prezidentovi, ktorý ho ratifikoval 30. mája 2012.

Z uvedeného vyplýva, že rozhodnutie Európskej rady 2011/199 bolo na vnútroštátnej úrovni ratifikované prezidentom, pričom ratifikácia bola podmienená súhlasom Národnej rady. Vláda Slovenskej republiky v predkladacej správe adresovanej Národnej rade zdôvodnila tento postup tým, že rozhodnutie Európskej rady 2011/199 má za cieľ zmenu prezidentskej medzinárodnej zmluvy (Zmluva o fungovaní Európskej únie), a preto je pri jeho vnútroštátnom schvaľovaní nevyhnutné dodržať postup identický ako v prípade prezidentskej medzinárodnej zmluvy.

Podobný postup zvolila aj vláda Českej republiky, ktorá rozhodla, že pri absencii výslovnej úpravy postupu vnútroštátneho schvaľovania takéhoto typu rozhodnutia bude postupovať per analogiam podľa noriem, ktoré upravujú proces schvaľovania aktov, ktoré sú typovo najbližšie, teda podľa noriem upravujúcich schvaľovanie medzinárodných zmlúv revidujúcich zakladajúce zmluvy Únie.<sup>24</sup>

Domnievame sa, že zvolený postup schválenia rozhodnutia Európskej rady 2011/199 v podmienkach Slovenskej republiky bol v záujme neblokovania tohto rozhodnutia jedinou možnou reakciou na neexistenciu výslovnej právnej úpravy v právnom poriadku Slovenskej republiky. Keďže predmetné rozhodnutie bolo v uznesení Národnej rady explicitne označené za medzinárodnú zmluvu, malo by byť ešte vyhlásené v Zbierke zákonov Slovenskej republiky uverejnením oznámenia Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky.

Z hľadiska stability právneho systému, presnejšie ústavného poriadku, a jeho predvídateľnosti a tiež vzhľadom na skutočnosť, že čl. 48 ods. 6 ZFÚ nie je jediným ustanovením primárneho práva, ktoré požaduje vnútroštátne schválenie aktu inštitúcií alebo orgánov Únie, by však bolo žiaduce, aby bola uskutočnená zmena Ústavy, v rámci ktorej by bol zadaný spôsob schvaľovania aktov inštitúcií alebo orgánov Únie, ak to požadujú medzinárodné zmluvy a v súvislosti s tým by boli upravené aj ustanovenia Ústavy o právomoci Národnej rady (čl. 86

---

<sup>24</sup> Vládni návrh z 2. května 2011, kterým se předkládá Parlamentu České republiky k vyslovení souhlasu s ratifikací Rozhodnutí Evropské rady, kterým se mění článek 136 Smlouvy o fungování Evropské unie, pokud jde o mechanismus stability pro členské státy, jejichž měnou je euro.

Ústavy) a prezidenta Slovenskej republiky (čl. 102 Ústavy). Vyhli by sme sa tak sporným otázkam, ktoré by mohli v budúcnosti vzniknúť, ako je napríklad otázka predbežnej kontroly aktu inštitúcií alebo orgánov Únie v zmysle čl. 125a Ústavy.

## **Záver**

Testovanie Ústavy cez prizmu primárneho práva Únie nie je jednoduchá záležitosť. Ústava bola prijatá v roku 1992 a do Únie sme vstúpili v roku 2004. Napriek tomu, že náš ústavodarca sa snažil vopred vyrovnať s pôsobením komunitárneho a únijného práva<sup>25</sup>, ukazuje sa, že vývoj primárneho práva Únie prináša stále nové otázky a výzvy, ktoré nebolo možné v čase tvorby ústavy predvídať a ktoré by bolo vhodné preniesť do textu Ústavy, samozrejme za predpokladu, že nie je možné uplatniť metódy výkladu, ktoré by viedli k uspokojivému výsledku.

V prípade Charty akú takú odpoveď nájdeme priamo v Ústave, o zmenách tretej časti ZFEÚ Ústava nielen mlčí, ale nedáva takmer žiadnu možnosť výkladu, okrem tej, ktorú zvolila Národná rada a ktorá je založená na analógii, čo je v ústavnom práve dosť neobvyklé.

Bolo by preto potrebné tento ústavný problém zaradiť do zoznamu budúcich aktuálnych zmien nášho základného zákona a to z dvoch dôvodov. Po prvé, ide o zmeny primárneho práva Únie, ktoré musia byť aprobované v členskom štáte spôsobom, ktorý je inak vyhradený pre medzinárodné zmluvy a po druhé, v právnom štáte (čl. 1 ods. 1 Ústavy) by sa nemalo pri vzťahu k primárnemu právu Únie improvizovať a hľadať metódy výkladu, ktoré už do istej miery presahujú možnosti ústavne konformnej interpretácie a aplikácie ústavných noriem.

## **Resume**

Ústava Slovenskej republiky nemá osobitné ustanovenia týkajúce sa primárneho práva Európskej únie. Vzťahujú sa na neho ustanovenia Ústavy týkajúce sa medzinárodných zmlúv, keďže primárne právo je v zásade tvorené medzinárodnými zmluvami dojednanými a uzavretými medzi členskými štátmi. Ide hlavne o čl. 7 ods. 4 Ústavy, ktorý definuje skupiny medzinárodných zmlúv, ktorých platnosť je podmienená udelením súhlasu Národnej rady Slovenskej republiky pred ratifikáciou prezidentom, a čl. 7 ods. 5 Ústavy, ktorý definuje skupiny medzinárodných zmlúv, ktoré majú prednosť pred zákonom. Cieľom štúdie je zistiť, či aktuálna ústavná úprava je dostatočná vo svetle zmien, ktoré boli v primárnom práve vykonané Lisabonskou zmluvou. Identifikovali sme dva možné okruhy problémov, ktorými sa v štúdiu zaoberáme. Prvým je skutočnosť, že Charta základných práv Európskej únie nadobudla Lisabonskou zmluvou právnu silu ako zakladajúce zmluvy (čl. 6 Zmluvy o Európskej únii) a druhým je zavedenie možnosti zmeniť tretiu časť Zmluvy o fungovaní Európskej únie rozhodnutím Európskej rady.

---

<sup>25</sup> Ústavný zákon č. 90/2001 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

# AKTUÁLNÍ OTÁZKY DEMOKRATICKÉ ÚSTAVNOSTI

Karel Klíma\*, ČR

## 1. Úvodem

Vývoj ústavních systémů po II. Světové válce v Evropě značně doplněný vývojem demokratizace zemí Střední a Východní Evropy od počátku 90. let XX. století nepochybně znamená výrazné změny **v charakteru zastupitelské demokracie**. Tradiční klasické pojetí o tom, že „lid je zdrojem státní moci a uplatňuje ji prostřednictvím volených zástupců“<sup>1</sup> zaslouží bližší analýzy společenské role ústavy a reality modelu dělby moci, kterou v ústavních systémech zakládá. Demokratické prostředí je prostředí regulované ústavním systémem a ústavní systém je **strukturálním modelem dělby moci**.<sup>2</sup> Psaná ústava (kodexového typ) však určuje pro realizaci politické moci **organizační prostor**, který z hlediska obecné teorie státovědy představuje určité pojetí „formy vlády“ jako parlamentní.<sup>3</sup> Tento organizační a modelový prostor může být však vnímán jako „statický“ a do značné míry v rozporu s politickou praxí. Zastupitelská demokracie totiž musí být konfrontována **s mimoústavními prvky, zejména s politickým systémem**.

## 2. Ústavní prostředí a politické strany

V současné době je politický systém v ústavních systémech aktuálních demokracií založen na volební soutěžní demokracii, která je v evropsko-kontinentálním kontextu soutěží společností uznaných nebo „registrovaných hráčů“.<sup>4</sup> Ústavní prostředí těmto soutěžícím stranám určuje volební prostor daný volebními zákony a zcela ponechává na volnosti těchto stran tvořit programy a na jejich základě usilovat o politickou moc získáním povolební většiny v parlamentu.<sup>5</sup> Politické prostředí je tak zcela volným a nepředvídatelným prostorem pro vznik a zánik stran, a tudíž určité předvolební situace. Pokud tedy uvažujeme o tom, že politické strany jsou výsledkem svobodné integrace nezávislé na vůli a

---

\* Prof. et Doc. (mult.) JUDr. Karel Klíma, CSc, dr. hab., prof.nzw. Metropolitní univerzita Praha.

<sup>1</sup> Koncepce čl. 2 Ústavy České republiky, podle níž: „Lid je zdrojem veškeré státní moci, vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní“ sice zvýrazňuje původ státní moci, ale podstatu principu reprezentace sám o sobě vyjadřuje obecně a nejasně (srov. „prostřednictvím“); viz k tomu blíže, in: Klíma, K. et al.: Komentář k Ústavě a Listině. 2. vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, str., 56 a násl.

<sup>2</sup> Ostatně, Ústava české republiky svým vnitřním členěním velmi zřetelně naznačuje, že nabízí pojetí nikoli „učebnicových“ tří mocí, ale mocí šesti: srovnej – moc zákonodárná, výkonná, soudní, Česká národní banka, Nejvyšší kontrolní úřad a systém územní samosprávy; možný výklad viz Klíma, K.: Ústavní právo. 4. vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, str. 484 a násl.

<sup>3</sup> Významně se odlišující ústavní model Francouzské republiky přitom není opomíjen, srov. k tomu autor, in: Klíma, K.: O právu ústavním, ....ibidem, str. 208 a násl.

<sup>4</sup> Zákonný požadavek registrace politické strany je například známý z České republiky, kde se navíc k této registraci vyžadují podpisy nejméně 1 000 občanů (jde o zvláštní druh petice).

<sup>5</sup> Např. krajské kandidátky politických stran při volbách Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky jsou výhradní možností ucházet se o křeslo ve Sněmovně. Tzv. nezávislé kandidáty mimo tyto kandidátky zákon nepřipouští

rozhodování veřejné moci, pak má politická strana apriorně **soukromoprávní povahu**. Od kterého momentu nabývá charakter veřejnoprávní, pak rozhoduje hledisko (kritérium) **státotvornosti**, což není myšleno jako testování její vůle přispívat k formulaci zájmů státu, ale zákonem určené možnosti politických stran o státní funkce usilovat a státní politiku tvořit.<sup>6</sup>

Doba vstupu politických stran do systému veřejné moci není až tak nová či současná. I Republika Československá se vypořádávala s faktickou parlamentní demokracií a s dilematem ovládnutí, zejména Národního shromáždění politickými stranami.<sup>7</sup> Nicméně, ústavní právo jako vědeckopedagogická disciplína se až v posledním období od 60. let XX. století teoreticky vypořádává s fenoménem existence a činnosti politických stran v systému veřejné moci. Ihned po II. Světové válce se nově vytvořivší demokracie<sup>8</sup> zakládají na pluralitě stranickopolitického systému, a tento systém postupně kultivuje v osobitý fenomén každé země.<sup>9</sup>

Jestliže takto bylo politologicky a ústavněprávně připuštěno, že politické strany na sebe „strhly“ soutěž o voliče tak, aby ovládly parlament, muselo se překonat „mlčení“ zákonodárce a strany legalizovat ve zvláštních zákonech.<sup>10</sup> Politické strany takto získaly „legislativní licenci“ jako formálněprávní legitimitu a v zákonech o volbách i funkční pozici „volebních“ stran. I tak soudíme, že ústavní systémy, a poté i věda ústavního práva, spíše **podléhaly tlaku politologické reality**, než koncepčnímu vysvětlení vztahu svobodného (a tudíž soukromého) sdružování občanů v politických stranách a systému zastupitelské demokracie.

### 3. Ústavní model zastupitelské soustavy a funkce politických stran

Dilema vztahu ústavy jako regulatorního dokumentu k politologickému fenoménu politických stran v systému zastupitelské demokracie musí být řešeno na základě diskuse o vztahu ústavy jako dokumentu, který plní úlohu **obecného a statického regulátoru** a stran jako aktivního a stěžejního uživatele ústavy ve veřejném zájmu. Ústava nemůže určit více než jsou zásady organizace a činnosti veřejné moci v podobě „zastupování lidu“. Systém politických stran pak **dotváří** mocenský model ústavy ve faktické podobě činitele, který ji uvádí v život po stránce **personální** (volby a složení zastupitelských sborů) a **obsahové** (státní politika normativní – zákonodárná regulace, jakož i obsah státní politiky výkonné moci). Politické strany tak byly aprobovány jako subjekty, které spojují oba (uvedené výše) aspekty, když je v rámci volebního procesu koncentrují na (svoje) kandidátní listiny a na (svoje) volební programy. Politické strany tak naplňují

<sup>6</sup> Jsou veřejně známé způsoby politických dohod klíčových stran SRN (SPD, resp. CDU/CSU) na paritním obsazování soudců Spolkového ústavního soudu SRN.

<sup>7</sup> J. Gronsý to komentuje ve vztahu k zákonu č.201/1933 Sb. z. a n. o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran; in: Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa, I. 1914-1945, Karolinum Praha 2005, str. 229 a násl.

<sup>8</sup> Je zřejmě nemožné ve vztahu k SRN, Itálii či Rakousku, vzhledem ke krátce existujícím demokraciím (např. Výmarská republika) hovořit o „obnovené demokracii“.

<sup>9</sup> Viz k tomu V. Klokočka, in: Ústavní zřízení evropských států (srovnávací studie), Linde, Praha 1996

<sup>10</sup> M. Gulczyński v tom smyslu píše o tzv. státoprávní institucionalizaci, srov. k tomu, in: Komnystytucja i władza we współczesnym świecie, Warszawa, 2002, str. 55.

zásadu plurality názorů na vývoj společnosti a tyto názory si integrují – a to v zásadě vlastní iniciativou je zpracované předkládají občanům, aby si „vybrali“.

Institut politických stran tak pragmaticky odpovídá na **způsob řešitelnosti** doposud ideálního (a idealistického) modelu teorie zastupitelské demokracie a suverenity lidu. Otázka tak může i nadále znít: proč zrovna politické strany na sebe vzaly závazek (ale i úsilí, motiv, aspirace, apod.) zastupovat občany a rozhodovat v parlamentu zásadní zákonodárné otázky? Ústavy sice mohou (obecněji) určit oblasti věcného rozhodování parlamentu, ale nikoli konkrétné věcný obsah (např. strukturu státního rozpočtu, modely sociálního zabezpečení, strukturu trestněprávních sankcí, modely daňového systému, apod.).

Politickými stranami **realizovaná** ústava tedy není nahodilostí.<sup>11</sup> Logika zastupování obyvatelstva (tzv. exkluzivita reprezentace) pak v zásadě vychází zejména z toho, že strany přinesly dosud **bezkonkurenční**, a tudíž **nezastupitelný integrační efekt**, spočívající:

- a) ve formulaci zájmů, prostředků i cílů pro jednotlivá odvětví společenského života;
- b) v personálně – nomenklатурní přípravě na obsazování orgánů veřejné moci na základě profesionalizace vedoucích stranických orgánů;<sup>12</sup>
- c) v politicko – realizační fázi **přímoou realizací politických záměrů** prostřednictvím ústavních funkcí;
- d) v politicko – oponentní činnosti stran vůči stranám (nyní) vládnoucím jako součást permanentní kontroly ve struktuře moci.

Státotvornou roli politických stran tak lze přirovnat k „nervovému“ systému společnosti, v němž strany vysílají podněty spojující instituce moci a korigují jejich vzájemná spojení. Tato činnost směřuje k určitému typu rozhodovací státní vůle, která tyto strany soustřeďuje v rámci určitého politického směru. Tím se také zajišťuje víceméně harmonické fungování strukturních článků moci v jejich celku. Politické strany jsou takto strukturní součástí ústavního prostředí, a to jako **hlavní činitel faktické ústavnosti**, a tudíž i **zastupitelské soustavy** v její reálné funkční aktivitě.<sup>13</sup>

#### 4. Reálná ústavní zastupitelská demokracie

Svojí faktickou činností v ústavním prostředí dotvářejí politické strany systém dělby moci. Prakticko-politická doktrína dělby moci se s vývojem ústavních systémů v zásadě od americké revoluce spojuje se svojí konkrétní ústavněprávní modelovou podobou. Tedy – text ústavy a především jeho konkrétní realizace ukazují na konkrétní formu moci – ve státovědní doktríně pojato jako

<sup>11</sup> Ani tvůrci první psané ústavy na světě – Ústavy USA z roku 1787 nemohli očekávat, že Nejvyšší soud USA v případě Marbury vers. Madison precedenčně změnil (dotvořil, přizpůsobil, rozvine Ústavu, apod.) běžnou aplikaci; viz k tomu blíže J. Blahož, Soudní kontrola ústavnosti, srovnávací pohled, Praha, CODEX, 2001, str. 70 a násl.

<sup>12</sup> To se potenciálně projevuje dosazováním stranických činitelů do veřejnoprávních funkcí na všech úrovních zastupitelské soustavy (centrální, regionální a komunální), přičemž zejména na komunální úrovni se placenými funkcionáři stávají do té doby aktivisté stran dosud neprofesionalizovaní.

<sup>13</sup> Příkladem budiž vnitřní integrující funkce klubů politických stran Poslanecké sněmovny České republiky před rozhodováním o zákonodárných a jiných otázkách pravomocí Poslanecké sněmovny; viz k tomu Klíma, K.: Ústavní právo. 4. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, str. 648 a násl.

**forma vlády.**<sup>14</sup> Vstup politických stran do systému zastupitelské demokracie (miněno v dnešním doktrinárním pojetí) se projevil (po II. Světové válce) v tom, že skutečná aktuální dělba moci je v současnosti ovlivňována politologickou skutečností **stranické konkurence v parlamentech**. Tradiční konfrontace mezi mocí výkonnou a legislativní, např. v ústavě zakotvená odpovědnost vlády České republiky Poslanecké sněmovně se projevuje jako konflikt mezi parlamentní „většinou“ a opozicí, kde většina podporuje (podrží) vládu a menšina v parlamentu reprezentuje opozici. V tom smyslu se případné užití institutu „vyjádření důvěry“ či „vyjádření nedůvěry“<sup>15</sup> stává v zásadě iluzorní, čistě teoretický či dokonce zakrývající až klamavý. Faktický dopad do modelu dělby moci dle psané ústavy však je převratný, neboť logiku skladby mocí (zákonodárná, výkonná) v rovině **dělby horizontální** sepsanou v písemné představě v ústavě ve faktické podobě ústavnosti **vertikalizuje (!)**. Užitý termín lze vysvětlit tak, že v zásadě blokový stranický konflikt, který je založen v parlamentu na základě výsledků voleb povyšuje parlamentní většinu do „patra horního“ a vládu na její (rozuměno parlamentní) stejnou úroveň. Parlamentní „menšina“ pak z „dolního patra“ sice může vládu a ministry intervenovat, ale bez dekonstitučního (sesazovacího) efektu. Tato politologická skutečnost nepochybně **posiluje výkonnou složku** na celé volební období parlamentní moci, která vládu ustavovala. Z hlediska pojetí zastupitelské demokracie pak tento efekt nadsazuje (zvýrazňuje) roli těch stran, které v parlamentu takto nejen prosazují svoje zákonodárné představy, ale současně zajišťují svoje představy o státní politice **prostřednictvím moci vládní a výkonné**.

## 5. Vztah ústavního soudnictví a zákonodárné moci

Model zastupitelské demokracie je v její podobě ústavněprávní i faktické výrazně ovlivněn **institucí ústavního soudnictví**. V každé formě ústavní demokracie současnosti, v níž soudy mohou rozhodovat o protiústavnosti běžného zákona, se soudní moc stává **kontrolním subjektem sui generis** vůči parlamentu.<sup>16</sup> Především je tak založen efekt negující zákon rozporný s ústavou, kdy v evropsko – kontinentální kultuře může ústavní soud zákon či jeho ustanovení zrušit. Tento balanční a kontrolní prostředek je nesmírně důležitý v systému právě stranami moderované demokracie, když nedovoluje či alespoň snižuje riziko zákonodárných excesů parlamentů.<sup>17</sup>

Řešení souladu textu zákona s ústavou má apriorně ochranný efekt pro každou situaci, kdy zákonodárce (jakýkoli, jakákoli skupina) ústavu „nezná, nepochopila, vykládá po svém.“ Nicméně, ústavní soud se jako „negativní zákonodárce“ v řadě zemí dostává do pozice arbitra konfliktních vztahů většiny a

<sup>14</sup> Viz k tomu např. in: Klíma, K. a kol.: Encyklopedie ústavního práva, Praha: ASPI, a.s., 2007, str. 224 a násl. (autor zde ad) „Pojetí“). Podobně B. Banaszak, Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych, 2. wydanie, Wolters Kluwer, Polska, 2007, str. 342 a násl.

<sup>15</sup> Terminologie odpovědnosti užitá dle čl. 68 Ústavy České republiky; viz komentář P. Mlsny, in: Klíma k. a kol.: Komentář k Ústavě a Listině. 2. vydání. ....tamtéž, str. 525.

<sup>16</sup> Viz k tomu blíže J. Blahož, in: Blahož, J., Balaš, V., Klíma, K.: Srovnávací ústavní právo. 4. přepracované a doplněné vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011, str. 347 a násl.

<sup>17</sup> Znění ústavního zákona „samorozpouštějícího“ Poslaneckou sněmovnu pro rozpor s ústavně utvrzenými podstatnými náležitostmi demokratického právního státu v září 2009 je dostatečně známo.

menšiny v parlamentu, kdy jeho jednání je často iniciováno **opozičním menšinovým** seskupením. Tím se již samotný jeho výrok může stát sám o sobě potvrzením názoru jedné z politických stran, potažmo jejího politického programu ve vztahu k této otázce.<sup>18</sup>

Praxe Ústavního soudu ČR v určité kontinuitě 18 let předkládá určité zužující pojetí judikatury (důraz na „spravedlivý proces“) a současně extenzivní výklad vůči odvětvím tzv. „jednoduchého práva“.<sup>19</sup> Lze si v té souvislosti klást různé teoretické a praktické otázky, např.:

- v čem jsou důvody interpretační intenzity Ústavního soudu ČR vůči Listině a Ústavě a zákonům „organickým“;
- v čem jsou důvody interpretační extenze a intenze vůči zcela mimoústavním normativním vztahům (odvětví trestního, katastrálního, bytového, komunálního, vězeňského, daňového, restitučního, apod.).

Při pohledu na takto se vyvíjející judikování se lze pak z obecnějšího hlediska tázat, jaký je pohled normativní teorie na zjevnou přítomnost „soudcovského práva“ a „precedenčního práva“, zejména tedy, zda:

- nejde již jen o doménu „ústavního práva sporného“;<sup>20</sup>
- existuje aktuální „konvergence“, zmnožení a koexistence psaných i nepsaných pramenů ústavních norem;
- lze argumentačně „posílit“ legitimitu soudcovského a precedenčního práva v „psané“ ústavnosti.

Dále je potřebné při diskusích o kontinentální soudní judikatuře zhodnocovat komparativní zkušenosti ústavně soudcovské precedenční praxe USA, Evropského soudu pro lidská práva, Evropského soudního dvora (nyní Soudního dvora EU) zejména v otázkách:

- ustálené metodologie NS USA, resp. obecných soudů USA;<sup>21</sup>
- zjevné tvorby či přizpůsobování základatelských smluv ES/EU Evropským soudním dvorem (nyní Soudem EU);
- vlivu typové a selektivní judikatorní „hmoty“ Evropského soudu pro lidská práva na bázi psané Konvence na „národní“ justiční systémy;
- procesní koexistence „case law“ evropského a národního ústavního systému.<sup>22</sup>

Praxe Ústavního soudu ČR (i jiných podobnou dobu působících ústavních systémů) rozsáhlejším způsobem vnesla do národních ústavních systémů zcela

<sup>18</sup> Zvláště v české politické praxi konfrontace politicky liberálně konzervativní vyvolává řadu zákonodárných konfliktů věcného charakteru: ve sféře daní, důchodového zabezpečení, organizace lékařské péče, vztahu k Evropské unii, a samozřejmě rozpočtových

<sup>19</sup> Kontinentální výběr a publikace důležitých rozhodnutí Ústavního soudu v postupně číslovaných svazcích vydávaných v Nakladatelství C.H.Beck předkládá veřejnosti určitou názorovou hodnotu judikování Ústavního soudu ČR a je tak nepochybně studijním i aplikačním pramenem především pro právnickou veřejnost, a to ve vztahu k celému právnímu řádu.

<sup>20</sup> K pojetí tzv. ústavního práva sporného viz delší dobu „kultivovaná“ koncepce výběru a řazení sentencí ústavněprávního charakteru, např. in: Klíma K., Ústavní právo, 2. rozšířené vydání, Plzeň, Aleš Čeněk, 2004, str. 482 a násl., resp. posléze za jednotlivými kapitolami struktury učebnice, in: Klíma Karel, Ústavní právo, 4. vydání, Plzeň, Aleš Čeněk, 2010, např. str. 265 a násl.

<sup>21</sup> Srov. k tomu zcela bezkonkurenční analytické dílo J. Blahože, Soudní kontrola ústavnosti (srovnávací pohled), Praha, CODEX, 2001, zejm. str. 70 a násl.

<sup>22</sup> Srov. k tomu např. Outlů V., Hamerník P., a kol., Praktikum Práva Evropské unie, Plzeň, Aleš Čeněk, 2005.

nový fenomén – soudní tvorbu práva.<sup>23</sup> Tato skutečnost je míněna ve dvojím slova smyslu – jednak jako zdroje mezinárodní – především Evropskou úmluvu jako ústavní deklaraci ve znění stovek zejména procesních precedentů a dále pak – jako vnitrostátní potřebu doplňování i extenze ústavního textu.

Když se k tomu vnitrostátní ústavní a justiční doktrína v 90 letech neustálily, přišel do České republiky další prvek závazného charakteru – a sice komunitární, resp. unijní právní systém, který vedle zcela transparentní soudní produkce Evropského soudního dvora konstitutivního charakteru<sup>24</sup> všem národním systémům ústavní kontroly položil otázku o vztahu vlastní ústavy k normám jiného typu kategorizace.<sup>25</sup>

Fenomén české ústavnosti spočívá nepochybně v určité restriktivní dogmatice (důraz na „spravedlivý proces“) a současně v expanzivním vstupu judikatury Ústavního soudu ČR do „odvětví práva“. To, že je Ústavní soud tlačěn do meritorního přehodnocování není nic překvapivého, neboť cesta advokáta s kauzou k Ústavnímu soudu je v zásadě „jednoduchá“ (po vyčerpání řádných opravných prostředků).<sup>26</sup> Hmotněprávní Listina je přitom převážně závislá na odvětvích občanského, správního, trestního, apod. práva a hledání ústavněprávního obsahu zpravidla stačí na jeho legislativní provedení zákonem. Zde hledat důvody tohoto postupu.

## **6. Důvody interpretační intenze a extenze ústavních soudů do primární normotvorby**

V čem jsou důvody interpretační extenze a intenze ústavního soudnictví vůči mimoústavním normativním vztahům (odvětví trestního, katastrálního, vlastnického, občanského, atd.), a to do hmotného i procesního práva?

Česká republika je svojí ortodoxní pyramidální (neokelsenovskou) koncepcí právního řádu těžce sevřena do ulity vlastní psané ústavy (myšleno ústavního pořádku). To má samozřejmě na jedné straně řadu výhod pro stabilizaci situace jedné z „nových demokracií“. Parlament totiž může být takto „hlídán“ (kontrolován, oponován, atd.) v zákonodárných excesech.

Na druhé straně však koncepce standardního ústavního dogmatu psaných principů a hesel nemůže samozřejmě dávat kauzálně složité soudní činnosti (obecných soudů) dostatečné vysvětlení, co je ústava a co je ústavní.<sup>27</sup> Oblast hospodářská, podnikatelská, pojišťovací, zdravotní, pracovněprávní, školská, ochrany životního prostředí, autorskoprávní, atd. je navíc podle čl. 41 odst. 1

<sup>23</sup> Viz k tomu podobný rozbor in: Skrzydło W. a kol.: *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin, 2002, str. 412 a násl.

<sup>24</sup> Srov. k tomu např. Outál V., Hamerník P., a kol., *Praktikum práva Evropské unie*, Plzeň, A. Čeněk, 2005, str. 76 a násl.

<sup>25</sup> Viz k tomu např. Blahož J., Klíma K., Skála J. a kolektiv, *Ústavní právo Evropské unie*, Dobrá Voda 2003, str. 79 a násl.

<sup>26</sup> Je všeobecně známo, že vzhledem k tomu, že neexistuje akreditace advokátů u jednotlivých stupňů či druhů soudů (jako např. ve Francii), povinné zastoupení stěžovatele advokátem před Ústavním soudem ČR může realizovat každý licencovaný advokát ČAK.

<sup>27</sup> Vezměme jenom oblast finančního práva hmotného i procesního – administrativního) – čl. 11 odst. 5 Listiny o zákonné povaze úpravy daní a poplatků. K výběru judikatury s názvem „ústavní základy daňového práva“ viz autor, in: *Ústavní právo. 4. rozšířené vydání*, str. 312 a násl.



Listiny vyloženě odkázána na prováděcí zákony (a jimi posléze na druhotné normy typu nařízení vlády, vyhlášek ministerstev, apod.

V hledání ústavnosti se tak interpretační hladina Ústavního soudu při výkladu norem o stupeň snižuje na úroveň zákonů, a řekněme, přímo i do předpisů tyto zákony konkretizujících. Je tedy zřejmé, že ÚS nejen „vyplňuje mezery v ústavních normách“ (Holländer“), ale „vyplňuje i mezery zákonů“.<sup>28</sup>

Navíc, přímý a závazný vliv judikatury ESLP a nově i ESD, které jsou takřka „angloamericky“ doktrinárně koncipovány, způsobuje, že:

- ESLP konfrontuje legalitu členských států s kauzálními modely porušení Úmluvy;
- ESD se v určitém období postavil do role zákonodárce a potažmo vůči zakladatelským smlouvám jako ústavodárce a nové členské státy přistoupily nejen k mezinárodním smlouvám zakladatelským, ale i ke stabilní pilířové doktríně vertikálních mocenských vztahů quazifederativního typu.<sup>29</sup>

Je zjevné, že dosavadní „fundamentální“ produkční perioda činnosti Ústavního soudu ČR vytvořila určitou modelovou konstrukci činnosti procesní (důraz na tzv. spravedlivý proces) i kreativní (tzv. „hledání obsahu právních norem“). Aplikační fronta zčásti akceptovala skutečnost hledání normativních sentencí i typových rozhodnutí a je tedy zjevné, že soudem (zejm. Ústavním) interpretované odvětvové právo<sup>30</sup> je stavem (situací), který má svoji komplexní logiku objektivní (provázané právní systémy Evropy) i subjektivní (dosavadní styl kreativní činnosti Ústavního soudu ČR). O otázce, zda-li jsou soudní precedenty v právním (ústavním) řádu ČR možné (přípustné) lze samozřejmě kontroverzně diskutovat. Doktrinární „síla“ sentencí Ústavního soudu ČR i v kontextu s možnou různou diskutabilitostí jejich obsahu je však reálně působící a zaslouží si tudíž další zhodnocování.

## 7. Profesionalizace zastupitelské demokracie a nomenklatura politických stran

Pokud aktuální stav zastupitelské demokracie představujeme z hlediska moderace reprezentace lidu politickými stranami, potom je třeba posoudit i další politologickou skutečnost současné demokracie, již je **profesionalizace politiky** (aspekt subjektivní) a určité **splývání stranické nomenklatury s aparátem veřejné moci**, včetně aparátu v rámci moci výkonné (aspekt objektivní).

Politické strany v zásadě nominují svoje funkcionáře ústředních, regionálních a místních orgánů politických stran do předních pozic kandidátek politických stran tak, aby jejich umístění garantovalo volitelnost preferovaných členů strany ve funkcích v rámci kandidátky. V systému poměrného zastoupení tak

<sup>28</sup> P. Holländer k tomu píše: „Konečně argumentem posledním ve prospěch opuštění tradiční evropsko-kontinentální koncepce pramenů práva je anglosaská zkušenost, jež v žádném případě neodůvodňuje závěr o možném omezování suverenity lidu (resp. suverenity parlamentu)“; srov. k tomu P. Holländer, Ústavněprávní argumentace, Praha, Linde, 2003, str. 82.

<sup>29</sup> Viz k tomu blíže in: Outlá V., Hamerník P., Bambas J., Judikatura Evropského soudního dvora, Plzeň, Aleš Čeněk 2005.

<sup>30</sup> Judikatura Ústavního soudu ČR užívá konsekventně pojem „jednoduché“ právo, což nás nemůže vést k jeho nepřetržitému užívání, neboť je pouze jedním z možných úhlů pohledu.

politická strana, která výsledky voleb získá mandáty z této kandidátky, je schopna do parlamentu převést nejen svoje ústřední vedení, ale i namnoze funkcionáře regionální či komunální.<sup>31</sup> Ve struktuře parlamentu (komory) posléze strany nominují a prosazují svoje čelné představitele do čela orgánů sboru.<sup>32</sup>

Další akcelerační stranicko – nomenklaturní efekt pak v modelu parlamentní formy vlády spočívá v tom, že politické strany schopné koaliční dohodou vytvořit vládu, svoje čelné představitele prosazují do vládních křesel, čili personálně konstituují vládu, včetně obsazování míst náměstků ministra.

Určité prolínání, resp. splývání stranické nomenklaturní struktury s aparátem moci zákonodárné či výkonné je takto realitou zastupitelské demokracie, která na základě volebního prostoru a volební technologie zajišťuje **ztotožňování** funkcí v zastupitelské soustavě a v ústřední moci výkonné s **okamžitou funkční nomenklaturou politických stran**. Toto prolínání či splývání stranického aparátu s funkcemi v orgánech veřejné moci se projevuje taktéž v orgánech územní samosprávy,<sup>33</sup> i když možnost utváření tzv. stran pro volby, hnutí či jiných účelových seskupení zřejmě více odpovídá „čistě“ představě o zastupitelské demokracii.

## 8. Relativnost samosprávy v místech

Územní samosprávu regionálního, okresního či komunálního (městského či obecního) nebo jiného statutárního typu (metropole nebo jiná velká města) je samozřejmou i rozvíjející se oblastí zastupitelské demokracie. Centrální moc ústavou a zákony vymezuje rámec samosprávy, a v nich mohou samosprávné orgány přímo volené obyvatelstvem vykonávat svoji činnost. Ústřední orgány (stát) jsou určitým gestorem celého systému, a proto si vyhrazují určitou kontrolu nad tím, zda samospráva nepřesahuje určité meze. Současně stát (výkonná moc) zajišťuje celouzemní správu určitých státních funkcí (např. státoobčanský statut).<sup>34</sup> Nelze tedy hovořit o územní samosprávě absolutní – neomezené. Otázka **reálného dopadu** kontrolních, dohledových i administrativně řídicích funkcí centrální i územně nadřazené veřejné správy na **relativní samostatnost a samosprávnost** v místech je aktuálním dilematem zastupitelské demokracie.

## 9. Sekundární normotvorba a zastupitelská demokracie

Normotvorná exkluzivita parlamentu jako občany delegovaného zákonodárce je ideálem zastupitelské demokracie. V reálné činnosti současných demokratických států je však iluzí a je třeba vidět, že v normotvorbě rozhoduje

<sup>31</sup> V České republice se tento efekt projevuje při volbách Poslanecké sněmovny organizačně tak, že podle příslušného volebního zákona jsou kandidátky politických stran registrovány v krajích, jejichž obvody odpovídají administrativním krajům (v počtu 13 plus Praha). V rámci těchto krajů jsou podle výsledků voleb proporcionálně přidělovány mandáty; viz k tomu blíže Z.Horská, in: K.Klíma a kol. Encyklopedie ústavního práva. Praha:ASPI, a.s., 2007, str. 46 a násled.

<sup>32</sup> V Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky se tak například dohodou politických stran paritně obsazují funkce místopředsedů.

<sup>33</sup> Z hlediska statistického porovnání je jistě velmi výmluvná skutečnost, že např. v České republice se politická strana XY s 6 až 10.000 (!) členy, v tom cca 2.000 funkcionáři orgánů veřejné moci, dále mj. 3-4 ministry, podílí na zastupování (a rozhodování) cca 10 mil. obyvatel.

<sup>34</sup> V České republice tzv. působnost přenesená.

více orgánů tak, jak existuje určitá hierarchie právních norem **odvozená od primární legitimacy parlamentu.**

Zákonodárná moc je především výrazně ovlivněna charakterem vládní moci – parlamentní formy vlády. Za návrhy ministrů zpravidla stojí rozsáhlá odborná byrokracie ministerstev, včetně legislativně technických aparátů těchto orgánů a taktéž aparátů úřadů vlád.<sup>35</sup> Vláda v souladu se zvyklostmi parlamentního systému moderuje (obsahově naplňuje) zákonodárnou iniciativu, včetně obsahové proměnnosti nových zákonů. Koaliční vztahovou politikou je pak tento způsob majoritně prosazován při hlasování v parlamentu. Vzhledem k provázanosti stranického managementu s řídící vládní strukturou se realizace stranického politického programu prosazuje směrem od vlády ke klubům a výborům. Parlamentní vnitřní struktury jsou tak „politickou exekutivou“, která návrhy vlády zpracovává a prosazuje.

Za výraznější deklinaci při normotvorném výrazu zastupitelské demokracie lze považovat **prováděcí normotvorbu ministerského odborného aparátu.** Ministerská legislativní „byrokracie“ je v systému kodexového práva předurčena ke konkretizaci zákonů prováděcími právními předpisy. Vzhledem k nezbytné odborné konkretizaci řady odvětvových vztahů tak legislativní odborný aparát ministerstev získává legislativní prostor ke hmotně právnímu normování.<sup>36</sup>

## 10. Subjektivní faktor a moderace zastupitelské demokracie

Tzv. faktická ústava je bezesporu ovlivněna politicko subjektivními faktory okamžitosti, což výrazně souvisí nejen s konkrétní konstelací politických stran, ale i s konkrétní osobou, která ústavní funkci ztělesňuje. Tato politologická fakticita nezůstává bez pozornosti ústavněprávní vědy.

Uplatňování veřejné moci v moderní demokracii je neodlučitelné od **úloh jednotlivých osob,** které jako osobnosti z větší části postupně prosazené dominující (vítěznou) politickou stranou, hnutí či revolučním vývojem, svojí činností představují konkrétní naplnění určité funkce (a nejen monokratické).<sup>37</sup>

Je nesporné, že konkrétní role osobnosti veřejnoprávního činitele (státníka) nejen, že určitou funkci konkrétně představuje v její reálné funkci, ale **může jí dodat** (zmnožit, akcelarovat) v zásadě **větší politickou váhu než případně nominálně podle ústavních norem disponuje.** Především v systémech současného parlamentarizmu je úloha tzv. premiérů (předsedů vlád, v Německu

<sup>35</sup> V České republice legislativní rady vlády ČR. K legislativní funkci vlády České republiky a její součinnosti s rezortními legislativními odbory viz P. Běhan v komentáři k čl. 78 a čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR, in: Klíma, K. a kol.: Komentář k Ústavě a Listině. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005, str. 366 a násl., resp. str. 362 a násl.

<sup>36</sup> Přitom nejde pouze o konkretizaci organizačně technickou (např. organizace vězeňské struktury, správy vodního hospodářství, územního plánování, apod.). Prováděcí legislativa má rovněž svoje výrazné politické souvislosti modifikující zaměření zákonů (např. v oblasti důchodového zabezpečení, školské a zdravotnické politiky, atd.

<sup>37</sup> Dějiny jsou tak průběžně demonstratelné a ilustrativně doložitelné (a věnujeme se demokratickým režimům) konkrétní osobnosti prezidentů (např. De Gaulle, J. F. Kennedy, U. Kärknen, B. Clinton), dynastických panovníků (Alžběta II., J. Carlos) či ministerských předsedů (H. Kohl, M. Thatcherová, A. Merkelová) či dalších státníků (H. G. Genscher), kteří způsobem výkonu funkce, iniciativami, akcemi ve vnitřní či zahraniční činnosti **vtiskli určité mocenské funkci charisma.**

spolkového kancléře) posilována zázemím dominující většiny v příslušné komoře. Stává se „vůdčí“ osobností vnitřní státní politiky, navenek státu pak značně mezinárodněprávní přesahující formálně reprezentující úlohu hlavy státu. **Skutečná politická síla takových funkcí je schopna konkurovat prestiži hlavy státu v modelově prezidentském systému.**

Moderní ústavní demokracie nevyloučila **privilegizovanou pozici hlav států** především v konstitučních monarchiích (politickou nepřerušitelností dynastického nositele funkce - rodu, aspekty právní a politické imunity finanční či daňové privilegizace, apod.). Z pozice hlavy státu se tak vytváří určitý „nadobčanský“ subjekt s řadou výhod i nevýhod.<sup>38</sup>

Určitou část ústavních funkcí je třeba jako **funkce volené** považovat za politicko-nomenklaturní profesi. V souladu se střídáním volebních period, ale také s osobním (kariérním) postupem každého z funkcionářů tito získávají komplexní schopnosti k systémově vztahové, odvětvově manažerské i formulačně rétorické činnosti, čímž nabývají různého stupně schopností rozhodování ve veřejné moci svojí povahy mocensky obdobnou jako při řízení strany či jejích článků. Součástí těchto schopností je též nabývání přirozené osobní asertivity při posuzování osobních ambicí, soutěže s jinou vnitřní konkurencí, akceptace porážek, respekt k tlaku masmédií, apod. Periodicita voleb a obměňování řídicího personálu stran má mnohdy podobu „**primárních**“ voleb a vnitřní volební demokracii je možné považovat za **případnou součást** z hlediska mnohoetapovitého výběru příštích nejvyšších ústavních činitelů.

Osobností a charismatická stránka kvality kandidátů na ústavní funkce je tak schopna ovlivňovat **autoritu ústavní funkce**, její mediální progres i případný úpadek. S tím však musí **sociologie** ústavního práva počítat a hlavně zhodnocovat.

### **Závěrem:**

Koncepci zastupitelské demokracie je v současné době nutno posuzovat v systémových souvislostech s ústavněprávní realitou dělby moci. Současné ústavní systémy zemí evropského kontinentu stěžejně profilují stranicko – politické systémy a prostředí, a v tom smyslu je nutné taktéž **vidět skutečnou dělbu moci**. Psaný ústavní model je takto nejen moderován politickými stranami, ale i realizován v podobě, která se částečně vymyká ústavnímu textu, resp. jej dotváří a modernizuje. To se týká i klíčového prvku dělby moci a ústavního modelu, jímž je model zastupitelské demokracie. Její učebnicový ideál založený na přenosu vůle občanů na volené zástupce je v realitě politicko – státní moci **složitým komplexem stranicko – politické technologie zprostředkované a funkčně zejména stranami formované moci**.

### **Résumé:**

Vývoj ústavních systémů po II. Světové válce v Evropě značně doplněný vývojem demokratizace zemí Střední a Východní Evropy od počátku 90. let XX.

---

<sup>38</sup> Nejen funkční dědičné hlavy státu, ale takto „ex offio“ i jejich rodinní příslušníci jsou zbaveni soukromí - masmediální oponenturou jakkoli se do té pozice dostanou již samotným narozením; srov. k tomu A.Lawniczak, Monarchiczne i republikanskie glowy panstwa w Europie, Kolonia Limited 2011, str. 56 a násl

století nepochybně znamená výrazné změny v charakteru zastupitelské demokracie. Tradiční klasické pojetí o tom, že „lid je zdrojem státní moci a uplatňuje ji prostřednictvím volených zástupců“ zaslouží bližší analýzy společenské role ústavy a reality modelu dělby moci, kterou v ústavních systémech zakládá. Demokratické prostředí je prostředí regulované ústavním systémem a ústavní systém je strukturálním modelem dělby moci. Psaná ústava (kodexového typ) však určuje pro realizaci politické moci organizační prostor, který z hlediska obecné teorie státovědy představuje určité pojetí „formy vlády“ jako parlamentní. Tento organizační a modelový prostor může být však vnímán jako „statický“ a do značné míry v rozporu s politickou praxí. Zastupitelská demokracie totiž musí být konfrontována s mimoústavními prvky, zejména s politickým systémem.

# OBŽIVNUTÍ ZRUŠENÉHO PRÁVNÍHO PŘEDPISU V ČECHÁCH, NA MORAVĚ, VE SLEZSKU A NA SLOVENSKU

Zdeněk Koudelka, ČR

Pokud nastane situace, kdy Ústavní soud zruší právní předpis, který sám zrušoval jiné právní předpisy, případně je měnil, nastávají tyto otázky:

1. **Obživne či ne původně zrušený celý právní předpis?**
2. **Obživne či ne původní ustanovení v novelizovaném právním předpise?**

Řešení těchto otázek je různé v závislosti na konkrétním právním řádu. Právní věda nemá jednotné stanovisko k věci. Lze přijmout argumenty, že byl-li zrušen právní předpis, měl by se právní stav od okamžiku vykonatelnosti nálezu Ústavního soudu vrátit do stavu před vydáním vadného právního předpisu. Tento přístup má oporu v tom, že v opačném případě daná oblast společenských vztahů zůstane bez právní regulace.<sup>1</sup> Druhý přístup je, že jednou zrušený právní předpis se automaticky neobnovuje, pokud se zruší předpis, který jej rušil. Neboť i právní předpis zrušený Ústavním soudem jako vadný byl platný a účinný až do jeho zrušení (platnost zrušovacího nálezu ex nunc).<sup>2</sup> I obživnutí právního předpisu je tvorba práva. Při obživnutí právního předpisu se Ústavní soud stává pozitivním zákonodárcem, k čemuž nemá ústavní oprávnění.

Problematické je, pokud zrušený právní předpis jiný výslovně nerušil, ale pouze měnil jeho některá ustanovení. Pokud bychom přistoupili na to, že nové znění je zrušeno Ústavním soudem a původní se neobnovuje, může vzniklá mezera

---

<sup>1</sup> Tento přístup je používán částečně na Slovensku vůči měněným zákonům a v Rakousku, kdy podle čl. 140 ods. 6 Ústavy Rakouské republiky nabývají po zrušení protiústavního zákona opět účinnost zákonná ustanovení, která byla zrušena zákonem prohlášeným Ústavním soudním dvorem za zrušený.

<sup>2</sup> Tento postup se používá částečně na Slovensku, pokud byl zrušen celý právní předpis. § 41a ods. 3 zákona č. 38/1993 Z.z., o organizaci Ústavního soudu Slovenské republiky, o jednání před ním a o postavení jeho soudců ve znění zákona č. 293/1995 Z.z., kde se neobnovuje platnost původně zrušeného celého zákona, ale v případě dílčích změn se obnovuje původní znění předpisů změněných právním předpisem prohlášeným slovenským Ústavním soudem za neústavní či nezákonný.

Dále se tento přístup používá v Itálii i v Německu. Tento přístup podporuje JAN FILIP: *Vybrané kapitoly z ústavního práva*. 1. vydání Brno 1997, ISBN 80-210-1569-1, s. 334 a 2. vydání Brno 2001, ISBN 80-210-2592-1, s. 427 i VOJTĚCH ŠIMÍČEK: *Ústavní stížnost*. 1. vydání Praha 1999, ISBN 80-7201-160-X, s. 106-108. Názor, že zrušením protiústavního předpisu neoživá ustanovení dřívější, které bylo protiústavním ustanovením právního předpisu zrušeno či změněno, je vysloven poprvé v nálezu č. 14/2002 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu (95/2002 Sb., Pl.ÚS21/01), VOJTĚCH ŠIMÍČEK: Článek 42 Ústavy podle Ústavního soudu – důsledky pro legislativní činnost. *Právní zpravodaj* 4/2002, s. 27 p. 9. Tento názor, byť poukazuje na určité výhrady i u nás, zastává i JOSEF VEDRAL: K právním účinkům derogačního nálezu ÚS. *Právní zpravodaj* 8/2005, ISSN 1212-8694, s. 12-15.

v právním předpisu z původního právního předpisu učinit nepoužitelný logický nesmysl. Takovému nebezpečí může zákonodárce, či ještě lépe ústavodárce, předejít tím, že výslovně uzná, že se obnovuje původní znění tam, kde bylo měněno pozdějším právním předpisem následně zrušeným Ústavním soudem.<sup>3</sup> Problémům může předejít Ústavní soud tím, že použije odloženou vykonatelnost svého nálezu rušícího právní předpis a poskytne normotvůci čas pro přijetí nové právní úpravy.

Jiná je situace u právních předpisů, které nebyly právním předpisem zrušeným Ústavním soudem přímo rušeny (derogovány), ale vyšly z užívání (obrogovány) na základě výkladového pravidla, že norma mladší stejné právní síly má přednost před starší (též speciální má přednost před obecnou). Takové normy v právních předpisech nepřestaly být formálně součástí právního řádu a může se obnovit jejich užívání.<sup>4</sup> Byť se často uvádí, že mladší právní předpis ruší starší, nejde o skutečné zrušení, ale aplikační přednost.

## 1 Prevence

Často však mohou nastat spory. Proto je lepší, aby právo těmto sporům preventivně předcházelo. První prevencí je, že Ústavní soud zruší derogační právní předpis v době jeho platnosti, ale nikoliv ještě účinnosti, takže rušící ustanovení rušeného právního předpisu ještě neměla právní závaznost. Vzhledem ke krátkostem našich legisvakančních lhůt a délce řízení u Ústavního soudu jde o nepravděpodobnou možnost.

Dalším preventivním opatřením je důsledné dodržování zásady, že novela právního předpisu nemá samostatnou existenci a stává se součástí novelizovaného právního předpisu. Tedy návrh na zrušení musí směřovat proti novelizovanému a ne novelizujícímu právnímu předpisu. Tuto zásadu původně Ústavní soud plně akceptoval.<sup>5</sup> Později však tento právní názor změnil s odůvodněním, že neústavnost vznikla při procesu přijímání novelizujícího právního předpisu a tedy je nutné zrušit jen tento předpis, nikoliv i příslušná ustanovení v původním novelizovaném předpisu.<sup>6</sup> Ani vada v procesu přijetí novelizujícího předpisu však nebrání tomu,

<sup>3</sup> Tak je tomu na Slovensku. § 41a ods. 3 zákona č. 38/1993 Z.z., o organizaci Ústavního soudu SR, o jednání před ním a o postavení jeho soudců ve znění zákona č. 293/1995 Z.z.

<sup>4</sup> Obdobný právní názor v rozhodnutích Nejvyššího správního soudu – body 43-46 rozsudku ze 17. 4. 2009, čj. 2 Afs 131/2008 – 137, bod 23 odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze 14. 5. 2009, 1 Afs 26/2009 – 113.

<sup>5</sup> Původní názor, že má být napaden novelizovaný právní předpis – nálezy Pl.ÚS 5/96 a 33/01, usnesení Pl.ÚS 25/2000. JAN FILIP: *Vybrané kapitoly z ústavního práva*. 2. vydání Brno 2001, ISBN 80-210-2592-1, s. 427. ELÍŠKA WAGNEROVÁ, MARTIN DOSTÁL, TOMÁŠ LANGÁŠEK, IVO POSPÍŠIL: *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha 2007, ISBN 978-80-7357-305-8, § 68 ods. 2 bod 8, s. 270-271.

<sup>6</sup> Nález č. 476/2002 Sb., kterým byl zrušen zákon č. 501/2001 Sb., jenž měnil obchodní a občanský zákoník a některé další zákony. Důvodem bylo, že Ústavní soud konstatoval, že text zákona byl postoupen Poslaneckou sněmovnou Senátu v nesprávném znění, když podle Ústavního soudu nelze akceptovat postup Poslanecké sněmovny, která po schválení zákona revokovala původní usnesení o přijetí jednoho pozměňujícího návrhu.

aby Ústavní soud zrušil novelizované části původního právního předpisu a nejen vadně přijatý novelizující předpis.

## 2 Právní možnosti řešení

### 2.1 Výslovná direktiva v právním řádu

Pokud právní řád (ústava, zákon o ústavním soudu) stanoví řešení dané situace, postupuje se podle něj. V právním řádu platném v Čechách, na Moravě a ve Slezsku taková výslovná direktiva v pozitivním právním řádu není.

### 2.2 Posouzení charakteru účinku nálezu Ústavního soudu

Otázku obživení zrušeného právního předpisu lze řešit rozdílně podle účinků rozhodnutí Ústavního soudu.

#### 2.2.1 Účinky nálezu Ústavního soudu ex tunc

Zpětnou působnost nálezu Ústavního soudu lze připustit, pokud budeme považovat vyhlášené právní předpisy za akty, jejichž platnost je podmíněna ústavností a které mají pouhou presumpci správnosti (ústavnosti u zákonů a dále ještě zákonnosti u podzákonných právních předpisů). Bude-li následně autoritativně proklamována jejich vadnost a nepravnost, tuto presumpci ztratí. Protože jde jen o vyvratitelnou domněnku, která byla vyvrácena, je možné účinky autoritativního rozhodnutí o nepravosti právního předpisu vztáhnout na předpis zpětně (ex tunc). V takovém případě nový právní předpis de iure neexistoval, tedy neměl žádné právní účinky zrušující či měnící předchozí právní předpisy. V takovém případě se však nejedná o obživení, ale jen nepřihlídnutí k něčemu, co de iure neexistovalo.

Československý ústavní soudce František Zikán ve své zpravodajské zprávě z 19. 5. 1938 ve věci ústavnosti zákona o změně zmocňovacích zákonů stál na stanovisku, že nález československého Ústavního soudu je deklaratorním aktem o platnosti daného předpisu, protože ústavnost zákona je podmínkou jeho platnosti s tím, že až do vyhlášení nálezu Ústavního soudu je dána presumpce právní správnosti i platnosti zákona: *„až do vyhlášení nálezu Ústavního soudu musí být předpokládáno, že objektivně platnou právní normou je, že však tato pro zákonodárné sbory, vládu, všechny úřady a soudy závazná presumpce jeho ústavní*

---

Nález Ústavního soudu č. 283/2005 Sb., kterým byl zrušen zákon č. 96/2005 Sb. novelizující zákon o střetu zájmů. Důvodem zrušení bylo, že novela podle názoru Ústavního soudu měla být podle čl. 40 Ústavy č. 1/1993 Sb. přijata i Senátem jako volební zákon, neboť obsahovala i změnu volebního zákona. Přitom Ústavní soud neminimalizoval řešení věci právě jen na zrušení části týkající se změny volebního zákona, ale prosadil maximalistické řešení - zrušení celé novely.

Dále např. nález č. 80/2011 Sb. (Pl.ÚS 55/10), kterým se ruší zákon č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí.



*platnosti pomíjí, jakmile ve Sbírce zákonů a nařízení byl uveřejněn náleze, že předpis ten je v rozporu s ústavním zákonem a tudíž neplatný.*<sup>7</sup>

Zikán zde navázal na právní názory prvního tajemníka a druhého předsedy Ústavního soudu Jaroslav Krejčího,<sup>8</sup> který s odkazem na uvozovací zákon k Ústavní listině uvedl, že ústavnost je podmínkou platnosti zákona<sup>9</sup> a pokud Ústavní soud autoritativně konstatuje jeho neústavnost, důsledkem je prostá zmatečnost zákona s účinky ex tunc. Problémem bylo, že některými právními teoretiky<sup>10</sup> byla s poukazem na § 20 zákona o Ústavním soudě prohlašována jen zničitelnost takového zákona a jeho zrušení rozhodnutím Ústavního soudu s účinky do budoucna ex nunc.<sup>11</sup> Takovýto výklad § 20 obvyčejného zákona o Ústavním soudě je podle Krejčího neústavní a tedy neplatný. Krejčí poukazuje, že nejen Ústavní soud, ale z důvodu vadného vyhlášení může každý soud prohlásit zákon za neplatný<sup>12</sup> také s účinky ex tunc: „*Prohlásí-li soudce zákon (třeba jen pro vadné vyhlášení) nebo nařízení za neplatné, znamená to, že se zákonem nebo nařízením nakládá tak, jako kdyby nikdy nebylo vydáno, tj. považuje se bezúčinné.*“<sup>13</sup>

Ovšem z hlediska principu zákazu pravé retroaktivity v právním řádu, což jsou i účinky ex tunc vůči právním předpisům, pokud ústava či alespoň zákon výslovně nestanoví jinak, je nutné konstatovat, že v dnešním **právním řádu Čech, Moravy a Slezska nejsou stanoveny účinky nálezu Ústavního soudu o zrušení právního předpisu ex tunc. Proto nelze vyvozovat obživení právní úpravy zrušené právním předpisem zrušeným Ústavním soudem.**

#### **2.2.2 Účinky působení nálezu Ústavního soudu ex nunc**

---

<sup>7</sup> TOMÁŠ LANGÁŠEK: *Ústavní soud Československé republiky a jeho osudy v letech 1920-1948*. Praha 2011, ISBN 978-80-7380-347-6, s. 188.

Náleze nebyl vydán, jelikož řízení o přezkumu nebylo skončeno náleze z důvodu změny právních poměrů dle čl. III zmocňovacího ústavního zákona č. 330/1938 Sb., které ústavním zákonem prohlašovalo vládní nařízení vydaná podle zmocňovacích zákonů za právní předpisy s mocí zákona zpětně od počátku jejich účinnosti.

<sup>8</sup> JAROSLAV KREJČÍ: *Principy soudcovského zkoumání zákonů v právu československém*. Praha 1932, s. 85-98.

<sup>9</sup> Zákony odporující ústavní listině, jejím součástkám a zákonům ji měnícím a doplňujícím jsou neplatné. Čl. I ods. 1 uvozovacího zákona k Ústavní listině č. 121/1920 Sb.

<sup>10</sup> JIŘÍ HOETZL: *Ústavní listina Československé republiky*. Zvláštní otisk ze Slovníku národohospodářského, sociálního a politického, Praha 1928, s. 6. FRANTIŠEK WEYR, ZDENĚK NEUBAUER: *Ústavní listina Československé republiky*. Praha, Brno 1931, s. 10. FRITZ SANDER: Zur Frage der Verfassungsgerichtsbarkeit in d. Tchechoslowakischen Republik. *Prager Juristische Zeitschrift* 7-8/1930, sl. 279.

<sup>11</sup> Uveřejnění nálezu ve Sbírce zákonů a nařízení má ten účinek, že ode dne uveřejnění zákonodárné sbory, vláda, všechny úřady a soudy jsou náleze vázány. § 20 zákona č. 162/1920 Sb., o Ústavním soudě.

<sup>12</sup> § 102 Ústavní listiny uvozené zákonem č. 121/1920 Sb. JAROSLAV KREJČÍ: *Principy soudcovského zkoumání zákonů v právu československém*, Praha 1932, s. 93-98.

<sup>13</sup> JAROSLAV KREJČÍ: *Principy soudcovského zkoumání zákonů v právu československém*. Praha 1932, s. 91.

Důsledky nálezů Ústavního soudu v Čechách, na Moravě a ve Slezsku, kterým ruší právní předpis, mají účinky do budoucna (ex nunc), nikoliv zpětně (ex tunc). Tedy právní předpis, byť vadný, byl před rozhodnutím Ústavního soudu platný a zpravidla i účinný, proto také ke dni své účinnosti zrušil, případně změnil právní předpisy dřívější, které novelizoval.<sup>14</sup> Nález Ústavního soudu, kterým se zrušuje právní předpis, má stejné účinky jako kdyby dřívější právní předpis byl rušen jiným právním předpisem – např. zákon zákonem. Pouze, pokud bude právní předpis, který mění či ruší jiné právní předpisy, zrušen po své platnosti, ale ještě před účinností, zůstanou předchozí právní předpisy nedotčeny.

Nález ve věci návrhu na zrušení právního předpisu je zveřejňován ve Sbírce zákonů. Právní předpis je zrušen ke dni, který je v nálezě určen (obvykle dnem zveřejnění ve Sbírce zákonů). Ústavní soud může odložit vykonatelnost nálezů a poskytnout čas normotvůrci, aby znovu upravil určitou společenskou oblast právem, jestliže by se okamžité zrušení, byť vadné právní úpravy,jevilo jako nežádoucí. Z principu právní jistoty a zákazu retroaktivity plyne, že Ústavní soud nemůže zrušit právní předpis zpětně, ale teprve od vyhlášení nálezů.<sup>15</sup> Z důvodu požadavku na veřejnost a známost práva, je nutné nález publikovat ve Sbírce zákonů. Ovšem občas Ústavní soud určil za den zrušení právního předpisu již den ústního vyhlášení nálezů.<sup>16</sup> Jde o popření staré zásady, že právo musí být formálně publikované, včetně právních aktů rušících platné právní předpisy. Ústavní soud se snaží zavést skutečnost, že státní orgány mají jednat podle zpravodajství televize a rozhlasu o této události, případně textu vyhlášeného na webových stránkách Ústavního soudu, které však nemají oficiální publikační

---

<sup>14</sup> Nález č. 14/2002 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu s. 109-110 (95/2002 Sb., Pl.ÚS.21/01). Tento názor Ústavní soud potvrdil i v nálezě č. 35/2004 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu s. 344 (278/2004 Sb., Pl.ÚS.2/02), ale bohužel jedním dechem připustil v konkrétním případě výjimku. Tu odůvodnil i poukazem na dřívější nález č. 59/1994 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu (8/1995, Pl.ÚS. 5/94) ve věci § 324 trestního řádu č. 141/1961 Sb.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. 1847 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 7/2009 (2Afs 131/2008-137): Pouhým zrušením derogačního ustanovení nedochází k opětovnému nabytí platnosti a účinnosti dříve derogovaných zákonných ustanovení. Přímou derogací je totiž původní předpis zrušen, přestal být součástí právního řádu a k „obnovení“ formálně zrušeného pravidla může dojít pouze jeho výslovným opětovným přijetím v zákonodárném procesu.

FRANTIŠEK BALÁK: Důsledky zrušení derogačního ustanovení zákona. *Právní rozhledy* 1/2007, s. 35-36.

<sup>15</sup> STANISLAV MIKULE: Může Ústavní soud zrušit ústavní zákon?. *Jurisprudence* 1/2010, ISSN 1212-9909, s. 23.

<sup>16</sup> Ústavní soud tak učinil v nálezě č. 283/2005 Sb. (127/2005 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, Pl.ÚS 13/05), kterým byl zrušen zákon č. 96/2005 Sb. měnicí zákon č. 238/1992 Sb., o střetu zájmů. Nález č. 483/2006 Sb. (Pl.ÚS 51/06), kterým byla zrušena část zákona č. 245/2006 Sb., o veřejných neziskových ústavních zdravotnických zařízeních. Nález č. 318/2009 Sb., kterým byl zrušen ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny. Kritické stanovisko k postupu Ústavního soudu JOSEF VEDRAL: K právním účinkům derogačního nálezů ÚS. *Právní zpravodaj* 8/2005, s. 13.

způsobilost. Tuto cestu by bylo možno připustit jen pro vyhlášení mimořádných aktů v době války anebo pádu komety na naše území. Kdyby Ústavní soud měl opravdu zájem na urychlené publikaci, mohl se s redakcí Sbírky zákonů domluvit na přednostním vydání nálezu ve Sbírce zákonů.

Připomeňme, že tak závažný zákon<sup>17</sup> pro hospodářství státu o oddělení měny od společné československé koruny v roce 1993 byl řádně publikován v přednostně vydané části Sbírky zákonů během jednoho dne. Též zákon o přechodu Úrazové nemocnice v Brně byl po svém podepsání prezidentem 29. 12. 2008, podepsán předsedou vlády 30. 12. 2008 a publikován následující den 31. 12. 2008.<sup>18</sup> Zákon nabýval účinnost prvním dnem kalendářního měsíce po dni vyhlášení. Příčinou urychlené publikace bylo zjednodušit finanční toky v rámci uceleného rozpočtového roku. Přitom zákon byl přijat převážně opozičními poslanci, nešlo o návrh vládní. Senát jej ve lhůtě 30 dnů neprojednal a prezident využil téměř celých 15 dnů k rozhodování o podpisu zákona, neboť návrh mu byl doručen 15. 12. 2008. Přesto vydavatel Sbírky zákonů přednostně vydal příslušnou částku. Bylo by pochopitelné vázat vykonatelnost na ústní vyhlášení nálezu Ústavního soudu, pokud by vydavatel Sbírky zákonů dělal obstrukce. Pokud tomu tak není, Ústavní soud nerespektováním zásady, že právní předpisy státu i jejich rušení mají být před účinností (vykonatelností) formálně publikovány v oficiální sbírce právních předpisů, porušuje obecně uznávané principy právního státu.

**Pokud jsou účinky nálezu ex nunc a neexistuje výslovná právní úprava stanovící něco jiného, zrušením derogační právní normy neobživne zrušený právní předpis jako celek, ani jeho změněné či doplněné části. To platí pro normotvůrce i pro Ústavní soud, který je pouhým negativním normotvůrcem.** Pokud by sám o své vůli bez toho, aby byl k tomu právem zmocněn, oživoval původní změny zákonů, stává se již pozitivním zákonodárcem, což mu z ústavní úpravy nepřísluší. Nejvyšší správní soud to vyjádřil slovy: *„prostým zrušením derogačního ustanovení bez výslovně provedeného projevu vůle zákonodárce nemůže dojít k opětovnému nabytí platnosti a účinnosti dříve derogovaných zákonných ustanovení. Tento postup by totiž nebylo možno ani považovat za „tvorbu zákonů“, resp. legislativní proces, nýbrž spíše za jakýsi hybridní proces „reinkarnace“, který je v oblasti normotvorby zcela nepřipustný.“*<sup>19</sup> Nicméně Nejvyšší správní soud vidí rozdíl mezi rušením právního předpisu ze strany normotvůrce a rušením ze strany Ústavního soudu.<sup>20</sup> To však platí jen, jsou-li

---

<sup>17</sup> Zákon č. 60/1993 Sb., o oddělení měny. Schválen 2. 2. 1993 a publikován ve Sbírce zákonů 3. 2. 1993.

<sup>18</sup> Zákon č. 485/2008 Sb., o přechodu Úrazové nemocnice v Brně publikovaný v části 155 Sbírky zákonů rozeslané 31. 12. 2008.  
<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&T=373>

<sup>19</sup> Bod 43 odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze 17. 4. 2009, čj. 2 Afs 131/2008 – 137 a bod 23 odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze 14. 5. 2009, 1 Afs 26/2009 – 113.

<sup>20</sup> Bod 25 části IV.C odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze 14. 5. 2009, 1 Afs 26/2009 – 114.

účinky nálezů Ústavního soudu ex tunc. Podle právního řádu platného v Čechách, na Moravě a ve Slezsku tomu tak však není.

Je možné, že nečinnost zákonodárce může být neústavní tehdy, když určitou zákonnou úpravu ústava předpokládá a nedůvodně není naplněna. Tedy po zrušení vadné novelizace, není přijata nová, ústavou vyžadovaná zákonná úprava v již ústavně správné podobě. Takovou nečinnost zákonodárce však mohou napravit soudy přímou interpretací a aplikací ústavních norem. Je pak na zákonodárci, zda ponechá volnost soudní tvořivosti či raději přijme pravidla sám. Takový způsob zvolil Ústavní soud v Brně, když absenci zákona o zvyšování regulovaného nájemného nabádal řešit rozhodnutím obecných soudů.<sup>21</sup>

### 3 Příklady nejednotné praxe

#### 3.1 Transformace práva trvalého užívání pozemku na vlastnictví a rozhodování o přeřazení vězně ve věznici dle trestního řádu

Ústavní soud v nálezu č. 35/2004 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu (278/2004 Sb., Pl. ÚS 2/02) uvedl: *“V řízení o kontrole norem vystupuje Ústavní soud jako tzv. negativní zákonodárce, oprávněný v případě vyhovění návrhu napadený právní předpis toliko derogovat (viz náleze ze dne 12. 2. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 21/01, vyhlášený pod č. 95/2002 Sb. a uveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, svazek 25, náleze č. 14). Proto také zrušením napadeného předpisu může dojít výhradně k jeho „vyřazení“ z právního řádu České republiky, a nikoliv k faktickému konstituování nové úpravy formou „oživání“ předpisu již dříve zrušeného.*

*V konkrétním případě se ovšem jedná o zrušení derogačního ustanovení zákona č. 229/2001 Sb. V této souvislosti Ústavní soud poukazuje na svůj náleze ze dne 30. 11. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 5/94, vyhlášený pod č. 8/1995 Sb. a uveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, svazek 2, náleze č. 59. V uvedeném nálezu Ústavní soud zrušil bod 198 zákona č. 292/1993 Sb., kterým byl změněn a doplněn zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád). Bod 198 uvedeného zákona vypustil z trestního řádu ustanovení § 324, který upravoval rozhodování o změně způsobu výkonu trestu. Zmíněná derogace derogačního ustanovení bodu 198 zákona č. 292/1993 Sb. měla za následek „rehabilitaci“ ustanovení § 324 trestního řádu, které je jeho součástí až do těchto dnů. Lze tedy přisvědčit názoru navrhovatele, že zrušením části druhé čl. II zákona č. 229/2001 Sb. se obnoví stav založený ustanoveními § 879c, 879d a 879e ObčZ.*

*Tato skutečnost by ovšem měla za následek vznik značné právní nejistoty nejenom v právech subjektů, na které se vztahoval režim § 879c až 879e ObčZ, ale*

<sup>21</sup> Ústavní soud nálezem ze dne 28. 2. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 20/05 (252/2006 Sb.) zdůraznil, že dlouhodobá nečinnost Parlamentu České republiky, spočívající v nepřijetí zvláštního právního předpisu vymezujícího případy, v nichž je pronajímatel oprávněn jednostranně zvýšit nájemné, úhradu za plnění poskytovanou v souvislosti s užíváním bytu a změnit další podmínky nájemní smlouvy, je protiústavní a porušuje čl. 4 odst. 3, odst. 4 a čl. 11 Listiny a čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. V odůvodnění výše označeného nálezů Ústavní soud také mimo jiné uvedl, že obecné soudy, i přes absenci konkrétní právní úpravy, musí rozhodnout o případném zvýšení nájemného, a to v závislosti na místních podmínkách.

*i u práv třetích osob. Proto Ústavní soud odložil účinnost zrušení napadeného ustanovení zákona č. 229/2001 Sb. do 31. prosince 2004, aby tak poskytl Parlamentu České republiky dostatečně dlouhou dobu k přijetí přiměřené právní úpravy.“*

Zde je však nutno říci, že právní praxe údajně Ústavním soudem tvrzené oživení původního znění § 324 trestního řádu po zrušení derogační změny zákonem č. 292/1993 Sb. neakceptovala. To dokládají i časové změny § 324 trestního řádu v ASPI. Zákonodárce urychleně přijal nové znění § 324 zákonem č. 152/1995 Sb. Pokud by platila slova Ústavního soudu o obživení původního znění § 324 trestního řádu, nebylo by to nutné.

Ve vztahu k transformaci práva trvalého užívání pozemků zákonodárce novou úpravu nepřijal, byť mu na to poskytl Ústavní soud lhůtu do 31. 12. 2004. Nejvyšší soud sice judikoval<sup>22</sup> že, zrušením derogačního ustanovení se obnovil právní stav derogačním ustanovením zrušený, ale věc dostatečně neodůvodnil a právní teorie to obecně nepřijímá. Navíc tak judikoval při aplikaci rozhodnutí Ústavního soudu č. 278/2004 Sb., které samotné zpochybňovalo možnost oživení zrušeného předpisu a věc řešilo odložením vykonatelnosti zrušení neústavního zákona, aby zákonodárce mohl přijmout novou úpravu, což se však nestalo. Proti rozsudkům, které vycházely z právního názoru Nejvyššího soudu o obživení předchozí právní úpravy, podal stát zastoupený Úřadem pro zastupování státu ve věcech majetkových ústavní stížnosti, které byly odmítnuty, neboť Ústavní soud tento názor potvrdil.<sup>23</sup>

### **3.2 Zákon o úsporných opatřeních**

Ústavní soud v Brně ve svém nálezu, jehož vykonatelnost odložil a kterým rušil zákon č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí, jenž sám novelizoval jiný zákon, uvedl: „...*pokud nebude do okamžiku nabytí účinnosti derogačního výroku tohoto nálezu přijata nová úprava, obživne dnem 1. ledna 2012 úprava obsažená v právním řádu přede dnem účinnosti zákona č. 347/2010 Sb., zrušeného tímto nálezem.*“<sup>24</sup> V daném případě zákonodárce přijal novou úpravu,<sup>25</sup> tedy nenastalo žádné obživení. Ústavní soud se vyjadřoval k otázce, která nebyla předmětem řízení, aniž by své konstatování jakkoliv zdůvodnil. Ústavní soud si zahrál na Boha, kterým může vzkřísit, ne ovšem člověka, ale zrušený právní předpis či jeho část.

### **3.3 Zákon o střetu zájmů**

---

<sup>22</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu z 28. 8. 2006, 22Cdo 2205/2005.

<sup>23</sup> Usnesení Ústavního soudu z 3. 12. 2007 IV.ÚS 914/07, z 20. 11. 2007 II.ÚS 755/06 a další.

<sup>24</sup> Bod 107 části VII Výroková část nálezu a odklad vykonatelnosti odůvodnění nálezu č. 80/2011 Sb. (Pl.ÚS 55/10).

<sup>25</sup> Zákon č. 364/2011 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí

Nálezem Ústavního soudu č. 283/2005 Sb. ve věci zrušení zákona č. 96/2005 Sb. novelizující zákon o střetu zájmů byl tento zákon zrušen. Důvodem zrušení bylo, že novela podle názoru Ústavního soudu měla být dle čl. 40 Ústavy č. 1/1993 Sb. přijata i Senátem jako volební zákon, neboť obsahovala i změnu zákona o volbách do zastupitelstev obcí. Ústavní soud neminimalizoval řešení věci právě jen na zrušení části týkající se změny volebního zákona, ale maximalisticky zrušil celý zákon. Původní zákon o střetu zájmů se stal z větší části nepoužitelný, protože ani Ústavní soud ani právní praxe nekonstatovaly obživnutí předchozího znění zákona o střetu zájmů.

### 3.4 Platový zákon

Nálezem Ústavního soudu č. 181/2012 Sb. bylo zrušeno snížení platové základny pro ústavní činitele a soudce z 3násobku průměrného příjmu v nepodnikatelské sféře na 2,5násobek.<sup>26</sup> Ústavní soud však nekonstatoval obživnutí původního 3násobku a odložil vykonatelnost do konce roku 2012. Navíc předseda Ústavního soudu Pavel Rychetský veřejně vyjádřil, že Ústavní soud nestanovil, jaká výše platové základny má být: „*Uznávám, že náš nálezn vytvoril zákonodárcům šibeniční termín, ale do konce roku musí vyřešit platové otázky soudců obecných soudů, protože jinak by neměli soudci od 1. ledna žádný plat, a to je nepřijatelná situace.*“<sup>27</sup> Pokud by platila zásada obživnutí původní úpravy, došlo by k 1. 1. 2013 automaticky oživení původní úpravy. Její výše by byla zřejmá již v době vydání nálezu a fakticky stanovena Ústavním soudem. Vláda rovněž nestála na stanovisku obživnutí původní úpravy a navrhla novelu platového zákona.

### 4 Slovenská situace

Na Slovensku je účinek zrušení právního předpisu na jím rušené či měněné zákony upraven přímo zákonem o Ústavním soudu. Podle něj ztrátou účinnosti či platnosti právního předpisu na základě nálezu Ústavního soudu se neobnovuje platnost právních předpisů, které byly zrušeny předpisem zrušeným slovenským Ústavním soudem. Pokud však šlo o změnu či doplnění, platí měněný právní předpis ve znění před změnou zrušeným právním předpisem.<sup>28</sup> Řešení je tedy dáno zákonnou direktivou.

---

<sup>26</sup> § 3 ods. 3 zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění zákona č. 425/2010 Sb.

<sup>27</sup> Poslanci se bojí před volbami debaty o platech, soudci asi ostrouhají. *Právo* 20. 9. 2012, ISSN 1211-2119, s. 4.

Dále též vyjádření na Českém rozhlasu 1 - Radiožurnálu a v ParlamentníchListech.cz 19. 7. 2012: Podle Rychetského však Ústavní soud neřekl, jak má vypadat platová základna. „*Ústavní soud řekl, co nemá být.*“ zdůraznil na Radiožurnálu. <http://www.parlamentnilisty.cz/rss/zpravy/Sef-US-Rychetsky-brzdi-Drabka-My-vam-nenaridili-abyste-si-zvedli-platy-240024>

<sup>28</sup> § 41a ods. 3 zákona č. 38/1993 Z.z., o organizaci Ústavního soudu SR, řízení před ním a o postavení jeho soudců ve znění zákona č. 293/1995 Z.z.

#### 4.1 Přezkum derogační normy

Na Slovensku se objevil problém, zda je možné zrušené ustanovení oživit zrušením derogačního ustanovení. Stalo se tak v případě, kdy Ústavní soud přijal návrh prvního náměstka generálního prokurátora<sup>29</sup> na zrušení zákona,<sup>30</sup> kterým byl novelizován zákon o soudech. Navrhovatel navrhl přezkoumat mimo jiné zrušení § 85 zákona o soudech a soudcích, které zajišťovalo automatické zvýšení platů soudců v závislosti na růst platů v národním hospodářství. Toto ustanovení z právního řádu bylo vypuštěno bez náhrady. Je otázkou, zda může Ústavní soud oživit původní právní úpravu, když nová právní úprava z předpisu posuzovaného Ústavním soudem nemůže být sama o sobě neústavní, protože původní znění nebylo nahrazeno novou pozitivní úpravou, při jejímž posuzování by mohla být konstatována neústavnost. Původní ustanovení bylo nahrazeno NIČÍM. NIC nemá obsah a kvalitu. Je tedy pochybné abstraktně konstatovat jeho neústavnost. Přesto Ústavní soud SR návrh přijal k rozhodování ve věci samé.<sup>31</sup> Není pro něj NIC vytvořené zákonodárcem stejné jako NIC vytvořené Ústavním soudem. Ale to je pojmově nesprávné, protože NIC nelze odlišovat od jiného NIC. NIC nemá obsah ani kvalitu, pokud jej rozlišujeme, již mu nějaký obsah či kvalitu dáváme. Cožpak byl na Slovensku neústavní stav před přijetím valorizačního ustanovení do právního řádu? V řadě právních řádech také takové ustanovení nenajdeme.

Usnesení Ústavního soudu SR z 21. 9. 2011, PL.ÚS 103/2011: „*Pri bežnom prieskume noriem môže byť oživenie ex offio v režime § 41a ods. 3 zákona o ústavnom súde problematické, pretože dochádza k oživeniu normy, ktorá predchádzala (!) preskúmavanej norme a ktorá bola explicitne derogovaná zákonodarcom, prípadne môže dôjsť k oživeniu normy, ktorá je tiež ústavnoprávne sporná (porov. situáciu v bode II.1 nálezu sp. zn. PL. ÚS 10/04). Ak môžu byť takéto nechcené oživenia problémom, tak práve pri meritórnom prieskume ústavnosti derogačnej právnej normy môže byť oživenie cieľom, môže byť chcené, pretože práve legislatívna derogácia pôvodnej normy znamenala protiústavný stav. Dôležitá je aj skutočnosť, že ústavný súd sa v doterajšej rozhodovacej činnosti zaoberal aj derogačnými normami, aj keď návrhu na ich zrušenie nikdy nevyhovel (porov. PL. ÚS 33/95, PL. ÚS 30/95, PL. ÚS 8/96 časť XI a PL. ÚS 6/01).*

*Ústavný súd však zároveň musí uviesť, že prieskum derogačnej normy považuje za výnimku, ktorú je potrebné aplikovať s opatrnosťou. Ústavný súd nemohol v záujme ochrany ústavnosti, zvlášť základných slobôd, úplne rezignovať na prieskum derogačnej normy z hmotnoprávných dôvodov, aj keď vníma problematickosť prípadného (automatického) oživovania právnych predpisov tak z hľadiska právnej istoty, ako aj z hľadiska minimalizácie zásahov do zákonodarnej*

<sup>29</sup> Návrh může podat podle ústavy generální prokurátor, ale funkce nebyla v té době obsazena. Ústavní soud připustil, že za takové situace ústavní právo generálního prokurátora přechází na jeho náměstka. Usnesení Ústavního soudu SR z 15. 6. 2011, PL.ÚS 95/2011-15.

<sup>30</sup> Zákon č. 500/2010 Z.z.

<sup>31</sup> Usnesení Ústavního soudu z 21. 9. 2011, PL.ÚS 103/2011. Odlišné stanoviska vyjádřila soudkyně Ľudmila Gajdošíková.

*kompetencie Národnej rady Slovenskej republiky. Možno v tejto súvislosti naznačiť, že konštrukciu § 41a ods. 3 zákona o ústavnom súde nemožno vnímať z uvedených hľadísk a z hľadiska previazanosti so súvisiacou právnou úpravou ako bezproblémovú.“*

#### **4.2 Pozastavení účinnosti právního předpisu a obživení norem**

Slovenská úprava zná institut pozastavení účinnosti právních předpisů, pokud je u Ústavního soudu napadena jejich nezákonnost či neústavnost.<sup>32</sup> Toto bylo využito i v případě napadení způsobu volby kandidáta na generálního prokurátora v Národní radě, kdy došlo ke změně z tajné volby na veřejnou.<sup>33</sup> Ústavní soud pozastavil účinnost nové úpravy zavádějící veřejnou volbu, přičemž výslovně uvedl: „*Právoplatnosťou rozhodnutia o pozastavení účinnosti sa neobnovuje platnosť predchádzajúcej právnej úpravy, keďže pozastavením účinnosti napadnutých ustanovení nedochádza aj k strate ich platnosti, ktorá je conditio sine qua non obnovenia platnosti skoršieho (derogovaného) právneho predpisu, resp. jeho časti.*“<sup>34</sup> Košícký Ústavní soud vyvozuje tedy, že pozastavení účinnosti nemá vliv na účinky novelizační vůči předchozí právní úpravě. Pak však vlastně nejde o pozastavení účinnosti, ale jen některých účinků. Takové třídění účinků na pozastavené a nepozastavené však slovenská ústava nepředpokládá.

Zvláště je výše uvedené stanovisko pozoruhodné s pohledem na to, že na Slovensku Ústavní soud přímo neruší právní předpis, ale jeho výrokem, že je neústavní, pozbývá právní předpis jen účinnosti a až po 6 měsících i platnosti.<sup>35</sup> Pokud se zde užije výše uvedeného názoru většiny ústavních soudců, pak by obživení původních znění v novelizovaném právním předpise nastávalo ne samotným výrokem Ústavního soudu, kdy vadný právní předpis pozbyl jen účinnosti, ale až po 6 měsících, kdy neústavní právní předpis pozbyl platnosti. To je nelogický výklad, neboť by vzniklo právní vakuum, kdy nová úprava se již pro ztrátu účinnosti nedá použít a původní ještě neobživla, protože nová úprava, ale již autoritativně prohlášená za neústavní, je ještě 6 měsíců platná, byť neúčinná. Národní rada následně provedla tajnou volbu. Přičemž nerespektovala právní názor Ústavního soudu, který byl však obsažen jen v odůvodnění, nikoliv ve výroku, proto nebyl závazný.<sup>36</sup> Kandidátem na generálního prokurátora zvolila 17. 6. 2011 Jozefa Čentése.

<sup>32</sup> Čl. 125 ods. 2 Ústavy SR č. 460/1992 Sb. ve znění ústavního zákona č. 90/2001 Z.z.

<sup>33</sup> Zákon nově stanovil veřejnou volbu, pokud ústava nestanovila volbu tajnou či tajnou volbu neschválila Národní rada na návrh alespoň 15 poslanců. Změna se týkala i předsedy a místopředsedy Nejvyššího kontrolního úřadu. § 39, 39a, 110 ods. 2, § 115 ods. 1, § 123 ods. 3, § 124 ods. 2 zákona č. 350/1996 Z.z., o jednacím řádu Národní rady v původním znění a ve znění zákona č. 153/2011 Z.z.

<sup>34</sup> Bod 11 odůvodnění usnesení Ústavního soudu z 15. 6. 2011, PL.ÚS 95/2011-15. Odlišné stanovisko vyjádřili soudci Ladislav Orosz, Ján Luby, Lajos Mészáros, Juraj Horvát.

<sup>35</sup> Čl. 125 ods. 3 Ústavy SR č. 460/1992 Sb.

<sup>36</sup> ZDENĚK KOUDELKA: *Právní předpisy samosprávy*. 2. vydání Praha 2008, ISBN 978-80-7201-690-7, s. 203-205.



## 5 Závěr

Obživnutí zrušeného právního předpisu je možné, pokud to ústava či zákon výslovně stanoví, což v právním řádu platném na území Čech, Moravy a Slezska není. Zrušující účinky nálezu Ústavního soudu jsou jen do budoucna, ne minula, jinak by šlo o neústavní retroaktivitu. Na Slovensku věc řeší zákonná direktiva, která upravuje odlišně následky derogace právního předpisu (obživnutí nenastává) a jeho pouhé změny či doplnění (obživnutí nastává). Nestanoví-li pozitivní právo jinak, není důvodu přistupovat odlišně k důsledkům zrušení právního předpisu normotvůrcem nebo Ústavním soudem. Přitom je nutné pamatovat, že Ústavní soud není pozitivním zákonodárcem a obživnutí právního předpisu je již samo o sobě tvorbou práva.

### Resumé

#### **Obživnutí právního předpisu v Čechách, na Moravě ve Slezsku a na Slovensku**

Text se zabývá obživnutím právního předpisu, který byl zrušen právním předpisem, jenž byl následně zrušen Ústavním soudem.

#### **A Revive of a Legal Act in Bohemia, Moravia and Silesia and in Slovakia.**

The text deals with the reviving of the legal regulation, which had been cancelled by the legal regulation subsequently cancelled by the Constitutional Court.

# ÚSTAVNÝ SÚD AKO OCHRANCA DEMOKRATICKÉHO A SUVERÉNNÉHO CHARAKTERU ŠTÁTU

Michal Mrva\*, SR

## Úvod

Ústava Slovenskej republiky definuje v ustanovení čl. 1 ods. 1 Slovenskú republiku ako zvrchovaný demokratický a právny štát, ktorý sa neviaže na žiadnu ideológiu ani náboženstvo. Podobné definície sú obsiahnuté v ústavách takmer všetkých členských štátov EÚ. Samotné definovanie a zakotvenie predmetných atribútov do základného právneho dokumentu však nespôsobuje, že štát sa automaticky stáva demokratickým, suverénnym a právnym. Na druhej strane ani absencia takejto definície nemá za následok, že štát nie je alebo nemôže byť demokratickým, suverénnym a právnym. Pozitívne zakotvenie týchto hodnôt však vyjadruje určitý cieľ, ku ktorému má štát konvergovať. Zároveň tieto hodnoty predstavujú základný východiskový pilier, ktorý má byť spolu so základnými ľudskými právami a slobodami rešpektovaný všetkými štátnymi orgánmi pri realizácii štátnej moci. Je možné viesť nekonečné debaty o tom, nakoľko je Slovensko štátom demokratickým, právnym a suverénnym, a to z rozličných uhlov pohľadu. To však nie je cieľom tohto príspevku. Práve naopak, cieľom príspevku (ako napovedá už jeho názov) je upriamiť pozornosť na úlohu ústavných súdov ako garantov a ochrancov týchto hodnôt, a to najmä s ohľadom na výzvy, ktorým tieto hodnoty musia čeliť z dôvodov neustále sa prehľbujúcej európskej integrácie. Tento článok sa zaoberá predovšetkým úlohou ústavných súdov členských štátov EÚ pri ochrane demokratického a suverénneho charakteru štátov EÚ, keďže práve tieto hodnoty sú v dôsledku napredujúcich procesov európskej integrácie neustále ohrozované.

## Úloha ústavných súdov pri ochrane suverénneho a demokratického charakteru členského štátu EÚ

Je zrejmé, že v globalizovanom svete nie je možné, aby štáty (alebo aspoň prevažná väčšina štátov s čiastočnou výnimkou veľmocí) zabezpečovali všetky funkcie autonómne. Z tohto dôvodu sú štáty nútené kooperovať, pričom najvyšším stupňom tejto spolupráce je integrácia štátov do nadnárodných organizácií, spomedzi ktorých azda najďalej pokročila integrácia v rámci Európy, a to konkrétne v rámci Európskej únie. Všetky druhy kooperácie medzi subjektami medzinárodného práva predstavujú nevyhnutne výzvu pre pojmy ako sú demokracia alebo suverenita (v ich klasickom chápaní). Preto je namieste pýtať sa, či zostávajú štáty aj po začlenení sa do integračných procesov suverénne?

---

\* JUDr. Mgr. MICHAL MRVA, LL.M, PhD. Právnická Fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave.

Nepodkopáva vzrast moci medzinárodných organizácií demokratické procesy v národných štátoch v miere, v akej sa národnoštátne funkcie presúvajú na úroveň transnacionálneho vládnutia?<sup>1</sup>

„Systém fungovania európskeho integračného modelu je vystavaný tak, že zveruje plnenie úloh pre dosahovanie cieľov európskej integrácie dvom typom subjektov - inštitúciám EÚ a orgánom členských štátov. V situácii jedinej prekrývajúcej sa teritoriálnej a personálnej jurisdikcie entít (EÚ a členské štáty existujúce na jednom území), ako aj prekrývajúcej sa pôsobnosti práva je nevyhnutným dôsledkom prenosu a zdieľania právomocí v rámci flexibilného systému istý konflikt. Konflikt materiálny, spočívajúci v určení hraníc prenosu právomocí; konflikt formálny, v ktorom sa vedie boj o stanovenie, kto je držiteľom kompetenčnej kompetencie, teda kto rozhoduje o prekročení alebo neprekročení hraníc zverených právomocí, kto bude kontrolórom a posledným arbitrom v konfliktných situáciách, a s tým súvisiaci konflikt v rámci určenia priority právnej úpravy, ktorá vychádza z využitia uvedených právomocí.“<sup>2</sup> Pokiaľ ide o suverenitu štátu v jej klasickom chápaní, nevyhnutne dochádza z dôvodu integračných procesov k erózii tohto pojmu. Suverenita však nie je ohrozená len z dôvodu prenosu časti suverénnych práv na nadnárodné inštitúcie (kde je možné za určitých okolností vystačiť si aj s notoricky známou Jellinkovou definíciou, kedy sa suverenita chápe ako možnosť sebalimitácie a nie ako neobmedzenosť, pričom v danom prípade ide o materiálny konflikt), ale problém predstavuje najmä prednosť európskeho práva pred vnútroštátnym právom členských štátov (s ohľadom na princíp právnej istoty), a to dokonca aj pred ústavami a ústavnými zákonmi členských štátov ako to judikuje SD EÚ (ktorý predstavuje konflikt formálny).

V dôsledku európskej integrácie a medzinárodnej spolupráce sú ústavné súdy niektorých členských štátov konfrontované s otázkou, kde sa nachádza hranica prenosu právomocí. Ako aj s otázkou, či členské štáty zostávajú aj napriek neustále sa prehlbujúcej a rozširujúcej európskej integrácii suverénne. Ústavné súdy niektorých členských štátov tak už boli s týmito otázkami konfrontované (Česká republika, Spolková republika Nemecko a pod.). Zaujali však k týmto otázkam správny postoj? Prípadne, aký postoj je vôbec správny? Veď niektoré ústavné súdy tieto otázky v rámci svojej rozhodovacej činnosti takmer vôbec neriešia. Obracajú sa najmä priamo na SD EÚ s prejudiciálnymi otázkami ako napr. Belgický ústavný súd. Ak vychádzame z úlohy ústavného súdu ako nezávislého orgánu ochrany ústavnosti, potom je nevyhnutné, aby ústavný súd bdel nad zachovaním suverénneho a demokratického charakteru štátu. Kde sú však hranice tejto jeho úlohy?

Pri hľadaní odpovede na vyššie položené otázky je v prvom rade nevyhnutné si uvedomiť, že suverenita v Európe dnes už nemôže byť chápaná v klasickom vymedzení tohto pojmu, pretože takého jej definovanie by prakticky znamenalo, že zrejme žiadny štát by nemohol byť v súčasnosti považovaný za

<sup>1</sup> Porovnaj: Habermas, J.: K ústave Európy, Bratislava : KALLIGRAM, 2012, str. 57

<sup>2</sup> Hamulák, O.: Právo Evropské unie v judikatuře Ústavního soudu České republiky, Praha : Leges, 2010, str. 189 – 190

suverénny. Možno sa preto stotožniť s týmto názorom, ktorý predostrel Ústavný súd ČR v rozhodnutí Pl. ÚS 19/08 zo dňa 26. 11. 2008. Podľa jeho názoru: „Z moderného ústavnoprávneho pohľadu teda nemusí zvrchovanosť (suverenita) znamenať iba nezávislosť štátnej moci na akejkoľvek inej moci, a to tak navonok (v oblasti medzinárodných vzťahov), tak i vo vnútorných veciach. Takto dnes už (pravdepodobne) nie je suverenita chápaná v žiadnej tradične demokratickej krajine, a *stricto sensu* by potom nespĺňal znaky suverenity žiadny štát. Národná suverenita znamená predovšetkým legitímnu vládu, ktorá disponuje formálnou právomocou vybrať si medzi do úvahy pripadajúcimi variantmi, a nie iba nasledovať variant priamo diktovaný cudzou mocnosťou. Inými slovami, pre národný štát, rovnako ako pre jednotlivca v rámci spoločnosti, praktická sloboda znamená byť aktérom, a nie len objektom. Prenesenie určitých kompetencií štátu, ktoré vyviera zo slobodnej vôle suveréna a bude naďalej vykonávané za jeho účasti dopredu dohodnutým kontrolovaným spôsobom, nie je pojmovým oslabením zvrchovanosti, ale naopak vo svojich dôsledkoch môže znamenať jej posilnenie v spoločnom postupe integrovaného celku. Integračný proces EÚ sa nedeje radikálnym spôsobom, ktorý by vo všeobecnosti znamenal "stratu" národnej suverenity. Ide o proces evolučný, a – okrem iného - i o reakciu na postupujúcu svetovú globalizáciu.

Problém suverenity bol azda najviac artikulovaný v procese ratifikácie Lisabonskej zmluvy. Tento dokument bol z hľadiska ústavnosti (najmä s ohľadom na otázku či po ratifikácii tohto dokumentu bude možné považovať aj naďalej štáty za suverénne) skúmaný ústavnými súdmi viacerých štátov. Ústavné súdy boli okrem iného konfrontované so zásadným problémom spočívajúcim v určení hranice prenosu suverénnych práv na EÚ. Už dlhodobo sú v tomto smere považované za najvýznamnejšie rozhodnutia Ústavného súdu SRN, ktoré sú nasledované rozhodovacou činnosťou ústavných súdov viacerých členských štátov, pričom tieto rozhodnutia významne determinujú aj vzťah EÚ k členským štátom (najmä rozhodovaciu činnosť európskych inštitúcií, a to najmä SD EÚ). Ústavný súd Spolkovej republiky Nemecko sa problematikou suverenity zaoberal už veľakrát. V tejto súvislosti je nevyhnutné spomenúť rozhodnutia Ústavného súdu Spolkovej republiky Nemecko ako *Solange I* a *Solange II*<sup>3</sup> a *Maastricht*<sup>4</sup> a tiež zatiaľ posledné kľúčové rozhodnutie predmetného súdu týkajúce sa otázky suverenity je z 30. júna 2009, v ktorom tento súd posudzoval otázku ústavnosti Lisabonskej zmluvy. Vo všetkých rozhodnutiach Ústavného súdu SRN možno badať latentný strach zo straty suverenity, pričom práve obavy zo straty suverenity a pohľad ústavných súdov členských štátov môžu byť významným faktorom, ktorý môže v budúcnosti determinovať podobu európskej integrácie.

<sup>3</sup> V týchto rozhodnutiach nemecký ústavný súd rozhodol, že prednosť európskeho práva bude akceptovať dovtedy, pokiaľ bude na úrovni EÚ zabezpečená ochrana základných ľudských práv a slobôd spôsobom a v rozsahu porovnateľným s tým, a kom sú tieto garantované na úrovni Ústavy SRN.

<sup>4</sup> V tomto rozhodnutí Ústavný súd SRN jasne vyjadril, že ani Európske spoločenstvá a ani EÚ nedisponujú takou suverenitou a autonómiou akými disponujú členské štáty EÚ a že tieto entity nekonštituujú ani federáciu a ani konfederáciu štátov. V tomto rozhodnutí označil tento súd EÚ za tzv. Spoločenstvo štátov, pričom tento pojem sa veľmi rozšíril aj do jurisprudencie ostatných členských štátov EÚ.

Ústavný súd SRN nachádza vo svojich rozhodnutiach akýsi *modus vivendi*, v ktorom poukazuje na dôležitosť a význam vytvorenia jednotnej Európy, čo potvrdzuje aj aktuálne znenie nemeckej ústavy. Na druhej strane však zreteľne a jednoznačne definuje podmienky, len za rešpektovania ktorých bude Nemecko podporovať a participovať na európskej integrácii. Výhradne v prípade, že sú splnené všetky tieto podmienky, SRN môže na základe zákona schváleného Spolkovou radou preniesť na EÚ svoje suverénne práva. Podľa názoru Nemeckého ústavného súdu suverenita EÚ sa odvíja od suverenity členských štátov EÚ a EÚ a disponuje takými suverénnymi právami, ktoré jej boli odovzdané na základe medzinárodných zmlúv (tvoriacich primárne právo EÚ), s ktorými vyslovili v procese ich ratifikácie súhlas parlamenty členských štátov EÚ, alebo boli tieto zmluvy schválené prostredníctvom referend v jednotlivých členských štátoch EÚ. To prakticky znamená, že EÚ nemá vo svojich rukách tzv. „kompetenz-kompetenz.“ Suverenita Spolkovej republiky Nemecko a ostatných členských štátov EÚ je základom suverenity EÚ a žiadne opatrenie a ani ďalší vývoj procesu európskej integrácie to nemôže zmeniť. A práve toto je formálna hranica prenosu suverénnych práv jednoznačne artikulovaná Spolkovým ústavným súdom.<sup>5</sup> Jednoznačne je zrejmé, že EÚ môže byť aktívna a môže konať výhradne v oblastiach, v ktorých právomoci členských štátov EÚ boli na EÚ prenesené, pričom EÚ musí pri výkone takýchto prenesených právomocí rešpektovať princíp subsidiarity. V prípade, ak EÚ poruší princíp subsidiarity (jednoducho ak by EÚ konala nad rámec právomocí, ktoré jej boli zverené SRN), tento súd zasiahne. „Znamená to, že v prípade, ak Ústavný súd SRN dospeje k záveru, že európske právne akty porušujú princíp subsidiarity, môže tento súd vysloviť vo svojom rozhodnutí, že takéto akty sa na území SRN neaplikujú.“<sup>6</sup> Postoj, keď sa EÚ určujú hranice, v rámci ktorých môže vykonávať svoje právomoci, vyjadril Ústavný súd SRN v rozsudkoch Solange I a II, Maastricht a Lisabon. Ústavný súd SRN vyjadril záver, že EÚ bude vykonávať suverénne práva SRN, ktoré táto postúpila na EÚ len dovtedy, kým bude EÚ rešpektovať svojimi právnymi aktmi ako aj činnosťou svojich inštitúcií tzv. materiálne ohnisko Ústavy SRN (ktoré zároveň predstavuje materiálne hranice prenosu suverénnych práv).

Podobné stanovisko zaujal aj Ústavný súd českej republiky, a to vo viacerých rozhodnutiach. Možno spomenúť rozhodnutie vo veci Pl. ÚS 50/04 zo dňa 8. 3. 2006, v ktorom tento vyslovil, že „...prepožičanie časti právomocí Českej republiky orgánom ES je prepožičaním podmieneným a môže trvať iba dovtedy, pokiaľ sú tieto právomoci vykonávané týmito orgánmi spôsobom zlučiteľným so zachovaním základov štátnej suverenity Českej republiky a spôsobom, ktorý neohrozuje samotnú podstatu materiálneho právneho štátu.“. Významné sú aj rozhodnutia Ústavného súdu ČR vo veci súladu Lisabonskej zmluvy, v ktorých poukázal na skutočnosť, že zmena podstatných náležitostí demokratického právneho štátu je neprípustná, pričom výkladom právnych noriem nie je možné

<sup>5</sup> Les conséquences du jugement de la Cour constitutionnelle fédérale allemande sur le processus d'unification européenne, Paris : Fondation Robert Schuman, 2009, str. 30.

<sup>6</sup> Les conséquences du jugement de la Cour constitutionnelle fédérale allemande sur le processus d'unification européenne, Paris : Fondation Robert Schuman, 2009, str. 31.

oprávniť odstránenie alebo ohrozenie základov demokratického štátu. Rovnako súd pripomenul, že podľa čl. 10a ods. 1 stanovuje, že medzinárodnou zmluvou môžu byť niektoré právomoci orgánov ČR prenesené na medzinárodnú organizáciu alebo inštitúciu. Prenos takýchto právomocí však nemôže ísť tak ďaleko, aby narušil samotnú podstatu republiky ako zvrchovaného a demokratického právneho štátu založeného na úcte k právam a slobodám človeka a občana, a aby založil zmenu podstatných náležitostí demokratického právneho štátu.

Tento ústavný súd dal do pozornosti skutočnosť, že pre prenos právomocí na EÚ existujú určité hranice, ktoré sú dané čl. 1 ods.1 Ústavy ČR. Česká republika prenosom svojich právomocí teda nemôže stratiť charakter demokratického, suverénneho a právneho štátu. Definovanie týchto limitov však podľa názoru českého ústavného súdu prináleží zákonodarnému orgánu, pretože podľa názoru súdu ide v prvom rade o otázku politickú a ústavný súd má vykonávať výlučne kontrolu takýchto prenosov a definícií. Ústavnému súdu prináleží právo veta v prípade, ak by postup parlamentu nebol v súlade s Ústavou ČR. Český ústavný súd sa v prípade tejto doktríny odvolal na Ústavný tribunál Poľskej republiky a na jeho rozhodnutie o ústavnosti pristúpenia Poľska k EÚ zo dňa 11. mája 2005 (nález K18/04), aj na rozhodnutia nemeckého ústavného súdu vo veciach Solange II z 22. októbra 1986 a Maastricht z 12. októbra 1993. Tento súd vyjadril záver, že bude obdobne ako jeho nemecký kolega vykonávať svoju právomoc ako prostriedok *ultima ratio*, pričom si ponecháva právo kontrolovať, či orgány EÚ vykonávajú svoje právomoci v rozsahu, v akom boli tieto prenesené na EÚ (podľa čl. 10a Ústavy ČR).

V protiklade s týmto postojom ústavných súdov SRN a Českej republiky stojí názor J. Habermasa, ktorý hovorí v súvislosti s rozhodnutiami Ústavného súdu SRN ako o rozhodnutiach nepriateľských voči Európe. Podľa neho sa „súd postavil do pozície ochrancu identity národného štátu, a tým aj proti ďalším integračným úsiliam svojvoľným vymedzením akýchsi neposunuteľných národných kompetencií.“<sup>7</sup> Habermas dokonca veľmi ostro formuloval nasledovné vyjadrenie: „V globalizovanom svete sa musia všetci naučiť zahŕňať do vlastnej perspektívy aj perspektívu iných, miesto aby sa utiekali do egocentrickej zmesi estetizovania a optimovania zisku. Politickým symptómom ochabujúcej ochoty učiť sa sú výroky Spolkového ústavného súdu o zmluvách z Maastrichtu a Lisabonu, ktoré sa kŕčovito pridŕžujú zastaraných predstáv dogmatického práva o suverenite.“<sup>8</sup> Osobne sa nazdávam, že tvrdenie J. Habermasa nie je celkom namieste a prikláňam sa k názoru sudcu Ústavného súdu SRN Uda di Fabia, podľa ktorého: „Suverenita je kompetencia rozhodovať o kompetenciách a nie je deliteľná, pričom ňou môže disponovať iba jeden subjekt. Inak by pojem suverenita nedával žiadny zmysel.“<sup>9</sup> Keďže zdroj moci sa nachádza na úrovni členských štátov, nakoľko európsky ľud zatiaľ neexistuje a je možné, že tento ani nikdy nebude kreovaný (i keď Lisabonská zmluva jeho vytvorenie predpokladá),

<sup>7</sup> Habermas, J.: K ústave Európy, Bratislava : KALLIGRAM, 2012, str. 136

<sup>8</sup> Habermas, J.: K ústave Európy, Bratislava : KALLIGRAM, 2012, str. 128

<sup>9</sup> Hamulák, O.: Právo Evropské unie v judikatuře Ústavního soudu České republiky, Praha : Leges, 2010, str. 193

postoje, ktoré zaujali ústavné sudy ČR a SRN možno považovať za správne. V týchto svojich postojoch ústavné sudy ČR a SRN zadefinovali materiálne a rovnako tak aj formálne kritériá prenosu suverenity na EÚ. Z materiálneho hľadiska musí byť prenos právomocí taký, aby nedošlo k ohrozeniu základných ústavných hodnôt a princípov, na ktorých sú tieto štáty budované. Z hľadiska formálneho tieto sudy potvrdili, že držiteľom tzv. kompetenčnej kompetencie v EÚ sú členské štáty a nie EÚ. Z uvedeného dôvodu je nevyhnutné, aby EÚ vykonávala svoje právomoci takým spôsobom, aby nedošlo k ohrozeniu materiálneho ohniska ústavy členských štátov. Inak si ústavné sudy ponechali právomoc, ktorú môžu využiť ako prostriedok *ultima ratio*, rozhodnúť o tom, že akty EÚ, ktoré by tieto podmienky nerešpektovali sa nebudú na území týchto štátov aplikovať.

Na tomto mieste je potrebné zdôrazniť, že prenos suverénnych práv na EÚ sa síce uskutočňuje na podklade právnych dokumentov (medzinárodnými zmluvami), avšak vo väčšine prípadov sa jedná o politické rozhodnutia. Politici dojednávajú medzinárodné zmluvy, ktoré sú následne ratifikované (najčastejšie parlamentmi členských štátov), pričom ratifikácia alebo odmietnutie týchto dokumentov sú opätovne politickými rozhodnutiami. Do tohto procesu vstupuje množstvo premenných, pričom argumenty vystupujúce v tomto procese sú často iracionálne. Práve z uvedeného dôvodu je nevyhnutné, aby existoval orgán, ktorý musí dohliadať nad skutočnosťou, či prenos právomocí na EÚ je v súlade so základným právnym dokumentom štátu (keďže tento prenos právomocí sa deje na základe tohto dokumentu, musí s ním aj nevyhnutne byť v súlade). Dohliadajúcim orgánom je ústavný súd, ktorého úlohou je kontrolovať, súlad prenosu právomocí na EÚ so základnými princípmi, na ktorých je štát vybudovaný. Nevyhnutné je najmä, rešpektovanie požiadaviek, aby štát zostal zvrchovaný, demokratický a právny a aby boli rešpektované základné ľudské práva a slobody. Toto sú hodnoty tvoriace tzv. materiálne ohnisko ústavy. Keďže ústavné sudy sú povolané na to, aby chránili ústavnosť a najmä základné princípy tvoriace materiálne ohnisko ústavy, postoje ústavných súdov ČR a SRN sú úplne pochopiteľné a možno ich považovať jednoznačne za správne. Akýkoľvek iný postoj je buď na úkor európskej integrácie, kedy by prišlo k jej príbrzdeniu alebo je na úkor členských štátov EÚ.

Možno zhrnúť, že ústavné sudy ČR a SRN vhodným spôsobom pristúpili k riešeniu problému týkajúceho sa európskej integrácie, a to tým, že ju nebrzdia, nespomaľujú, avšak zároveň poukazujú na skutočnosť, že základným kameňom európskej integrácie sú členské štáty, od ktorých sa odvíja moc EÚ. Poukázali pritom na to, že zdrojom moci EÚ je ľud jednotlivých členských štátov EÚ a keďže na úrovni EÚ neexistuje originárny zdroj legitímnej a suverénnej moci (moc ktorou disponuje EÚ je totiž derivovaná od moci členských štátov, kde je jej zdrojom ľud týchto členských štátov), musí európska integrácia prebiehať tak, že základné hodnoty, na ktorých sú tieto moderné štáty vybudované, musia byť rešpektované. Pre prípad, že by hodnoty, na ktorých spočíva ústavnosť členských štátov neboli zo strany EÚ rešpektované, musia mať členské štáty mechanizmus, ako sa vyhnúť aplikácii takýchto aktov. Inak by pripustili, že EÚ a jej inštitúcie včítane ich právomocí disponujú vlastnou originárnou kompetenčnou kompetenciou, v rámci

uskutočňovania ktorej je EÚ spôsobilá sama určovať hranice prenosu právomocí z členských štátov na EÚ, čo by však vzhľadom na absenciu primárneho zdroja moci na celoeurópskej úrovni znamenalo popretie politicko-filozofického základu, na ktorom spočívajú moderné demokratické a suverénne štáty.

## **Záver**

S ohľadom na všetko vyššie uvedené je nevyhnutné artikulovať úlohu ústavných súdov ako ochrancov suverénneho a demokratického charakteru štátu, ako ochranu ústavnosti členského štátu a tým jednoznačne ako ochrancu materiálneho ohniska ústavy členského štátu. Tejto úlohy sa vhodne chopili vyššie uvedené ústavné súdy ČR a SRN (ale aj niektoré iné ako napr. Poľský ústavný súd). Nemožno súhlasiť s názorom J. Habermasa, že takýmto postojom hovoria ústavné súdy „áno“ národným štátom a „nie“ Európe. Ústavné súdy povedali len to, že do času, kým sú zdrojom moci v EÚ členské štáty a EÚ nedisponuje vlastnou originárnou právomocou (čo nebude možné až do času, kým nebude vytvorený európsky ľud, ktorý by bol schopný legitimovať moc v rámci EÚ), je nevyhnutné, aby výkon moci zo strany EÚ rešpektoval základné princípy, na ktorých spočíva ústavnosť členských štátov, pričom kontrolu nad týmto rešpektom majú práve tieto súdy. Vzhľadom na relatívnu homogénnosť princípov tvoriacich materiálne ohnisko ústavy v členských štátoch EÚ, sú tieto dobre rozpoznateľné a zo strany EÚ môžu byť preto dobre rešpektované.

Jediný, kto je spôsobilý rozhodovať o tom, či tieto princípy sú rešpektované alebo či došlo k ich porušeniu je ústavný súd. Práve to je orgán, ktorý má spomedzi ostatných ústavných orgánov nepodliehať politickým vplyvom a má bdieť nad dodržiavaním ústavy štátu. Otázne je, akou formou a kedy má tento orgán ochraňovať uvedené hodnoty. Prílišná agilnosť môže viesť k vzniku zbytočných konfliktov v politickej rovine, zatiaľ čo prílišná zdržanlivosť môže v konečnom dôsledku viesť k ohrozeniu hodnôt nad dodržiavaním ktorých má bdieť. Spôsob, akým si túto úlohu plní ústavný súd SRN možno považovať azda za najvhodnejší. Jednak nebráni procesom európskej integrácie, na druhej strane však jasne definuje podmienky, ktoré je potrebné rešpektovať pre to, aby boli základné hodnoty, ktorých dodržiavanie má chrániť rešpektované. Takto funguje ústavný súd, ktorý chráni suverenitu štátu, jeho demokratický charakter a tiež ostatné atribúty tvoriace materiálne jadro ústavy.

## **Zoznam použitej literatúry**

1. AZUD, J. : K otázke vplyvu vstupu SR do EÚ na suverenitu SR v kontexte článku 7 Ústavy Slovenskej republiky. Právny obzor, 86, 2003, č. 6, str. 591 – 609
2. HABERMAS, J.: K ústave Európy, Bratislava : KALLIGRAM, 2012
3. HAMULÁK, O.: Právo Evropské unie v judikatuře Ústavního soudu České republiky, Praha : Leges, 2010



4. Les conséquences du jugement de la Cour constitutionnelle fédérale allemande sur le processus d'unification européenne, Paris : Fondation Robert Schuman, 2009
5. OTTOVÁ, E.: EÚ a štátna suverenita. In: Slovensko v procese európskej integrácie. Zborník príspevkov z konferencie s medzinárodnou účasťou, konanej pri príležitosti ukončenia výskumnej úlohy grantu VEGA MŠ SR č. 1/8085/01 dňa 6. novembra 2003, Bratislava, 6. november 2003. Bratislava, Právnická fakulta UK v Bratislave. 2001. str. 15-17
6. OTTOVÁ, E.: Teória práva. Šamorín : Heuréka, 2006
7. PAVLÍČEK, V. a kol.: Suverenita a evropská integrace. Praha : Univerzita Karlova v Praze, 1999
8. TOKÁR, A.: Suverenita a rozširovanie Európskej únie po summite v Nice. Právny obzor, 84, 2001, č. 3, p. 197 – 205
9. TOKÁR, A.: Vzťah Európskej únie a členských štátov v zrkadle navrhovanej Zmluvy zakladajúcej ústavu pre Európu. Právny obzor, 87, 2004, č. 5, str. 437 – 447
10. TOKÁR, A.: Zmluva o Ústave pre Európu – symbol zjednocujúcej sa Európy? Právny obzor, 89, 2006, č. 5, str. 435 – 443

### **Rozhodnutia súdov**

Rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky zo dňa 26. novembra 2008 – Pl. ÚS 19/08  
 Rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky zo dňa 3. novembra 2009 – Pl. ÚS 29/09  
 Rozhodnutie Ústavného súdu SRN zo dňa 30. júna 2009 – BverfG, 2BvE 2/08  
 Rozhodnutie Ústavného súdu SRN zo dňa 29. mája 1974 – „*Solange I*“  
 Rozhodnutie Ústavného súdu SRN zo dňa 22. októbra 1986 – „*Solange II*“  
 Rozhodnutie Ústavného súdu SRN zo dňa 12. októbra 1993 – rozsudok o ústavnosti Maastrichtskej zmluvy  
 Rozsudok SD EÚ zo dňa 15. júla 1964 vo veci Flaminio Costa contre Ente Nazionale per l'Energia Elettrica ( alebo Costa c/ Enel, affaire 6/64)  
 Rozsudok SD EÚ zo dňa 5. februára 1963 vo veci NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos contre Administration fiscale néerlandaise (alebo van Gend en Loos, affaire 26/62)  
 Rozsudok SD EÚ zo dňa 23. Apríla 1986 vo veci Parti écologiste "Les Verts"/Parlement européen, (affaire 294/83)  
 Rozsudok SD EÚ zo dňa 9. Marca 1978 vo veci Administration des finances de l'État contre Société anonyme Simmenthal (affaire 106/77)  
 Rozsudok SD EÚ zo dňa 17. decembra 1970 vo veci Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel (affaire 11/70)  
 Rozsudok SD EÚ zo dňa 22. júna 2010 v spojených veciach Melki et Abdeli (affaire C-188/10 et C-189/10)

### **Pramene práva**

Konsolidované znenie Zmluvy o fungovaní EÚ a Zmluvy o EÚ vrátane Charty základných práv EÚ. Belgium : Union européenne, 2010

Ústava České republiky č. 1/1993 Sb.  
Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

### **Resumé**

Príspevok je venovaný problematike úlohy ústavných súdov pri ochrane hodnôt ako je suverenita a demokracia. V dôsledku európskej integrácie a medzinárodnej spolupráce sú ústavné súdy niektorých európskych štátov konfrontované s otázkou, kde sa nachádza hranica prenosu právomocí štátov na medzinárodné a nadnárodné organizácie, ako aj s otázkou, či členské štáty zostávajú aj napriek neustále sa prehľbujúcej a rozširujúcej európskej integrácii suverénne. Ústavné súdy niektorých európskych štátov (členských štátov EÚ) už boli s týmito otázkami konfrontované (Česká republika, Spolková republika Nemecko a pod.). Autor sa zaoberá v príspevku skutočnosťou, či tieto ústavné súdy zaujali k predmetným otázkam správny postoj, ako aj tým aký postoj ústavných súdov v danej veci je vôbec správny.

### **Kľúčové slová**

Suverenita. Demokracia. Ústavný súd. Integrácia. Európska únia.

### **Abstract**

This article is dedicated to the issue of the role of constitutional courts in the protection of values like sovereignty and democracy. As a result of European integration and international cooperation, the constitutional courts of some European countries are confronted with the question, where is the transfer limit of jurisdiction of the states into international and supranational organizations, and with the question, if Member States remain sovereign in spite of constantly deepening and expanding European integration. Constitutional courts of some European states (Member States of the European Union) were already confronted with these issues (Czech Republic, Germany etc.). The author deals in this article with the issue if these Constitutional courts took the correct stand on these questions and also with that which stance of Constitutional courts is correct at all.

# SLOVENSKÝ VOLEBNÝ ARBITER

Štefan Kseňák, SR

## 1. Voľby ako nástroj demokratickej legitimacy

Ľudská spoločnosť nie je tvorená fakticky rovnakými jednotlivcami, ale je súčtom jednotlivcov, ktorí sa odlišujú a ich odlišnosti zakladajú faktickú nerovnosť. Nerovnakí ľudia s rôznymi schopnosťami a svojimi potrebami sú súčasťou veľkého celku, ktorého dominancia oproti iným formám života na Zemi je nespochybniteľná. Adaptabilita človeka mu umožňuje vytvárať zložité štruktúry organizačných vzťahov, ktorých účelom je zabezpečenie vhodných podmienok pre reprodukciu členov predmetného celku<sup>1</sup>, pričom efektívne fungovanie takejto štruktúry predpokladá vzťahy nadriadenosti a podriadenosti, teda existenciu autority, ktorú ostatní členovia tohto telesa rešpektujú. V štátoch, ako organizačných štruktúrach, sa spája autorita s výkonom verejnej moci, s existenciou ktorej je neodmysliteľne spojená jej legitimita. Konkretizácia nositeľa verejnej moci nie je zložitá - je to orgán, či už jednosobový alebo kolektívny, ktorý je nositeľom verejnej moci, ale priradenie kvality legitímnosti k tomuto orgánu je zložitejšie. Pod označením *legitimita* sa však môže skrývať rôzny obsah, pretože poznáme rôzne legitimacy, čo môže viesť k nejasnostiam aké kladie napr. otázka – *je legitímne pochybovať o legitímite legitímneho panovníka?* S určitosťou môžeme povedať, či existuje<sup>2</sup> nositeľ verejnej moci (napr. panovník), ale prisúdiť mu kvalitu *legitímneho* nositeľa verejnej moci bude asi problematickejšie. Možno ťažšie ako uviesť, akú farbu v nás vyvoláva slovo legitimita.<sup>3</sup> Aké kritériá si pre „legitimitu“ vymedzíme, taký bude pre tento prípad jej obsah. Pre účely tohoto príspevku, teda vo vzťahu k oprávneniu orgánu súdneho typu preskúmať voľby, je legitimitou *všeobecná – väčšinová (v zmysle prevažujúca), akceptácia určitej osoby alebo kolektívu osôb, ako nositeľov verejnej moci, ktorá je podmienená tým, že nositeľ získal verejnú moc vopred stanoveným spôsobom, pričom aspoň časť verejnej moci je vykonávaná osobami, na ustanovenie ktorých do verejnej funkcie alebo na jej zánik, má vplyv väčšinové rozhodnutie obyvateľstva.* Ide síce o užší

<sup>1</sup> V organizačne náročných štruktúrach žijú samozrejme nielen ľudia, ale variabilita a schopnosť meniť systém vzájomných vzťahov sú pre človeka typické. Inými slovami – ľudská spoločnosť nie je mravenisko, ani včelí úľ a ani vlčia svorka.

<sup>2</sup> V tejto súvislosti, i keď snáď trochu nesúvisiaco, by som rád poukázal na otázku, ktorá bola v diskusii položená Bertrandovi Russellovi, a tiež aj na odpoveď B. Russella na položenú otázku:

*Otázka: Možno výraz „existencia“ nahradiť iným slovom, ktorým by sa mohla pripisovať existencia individuám? Vztahujete slovo existencia na dve idey alebo popierate, že sú to dve idey?*

*Pán Russell: Nie, nejestvuje idea, ktorá sa vzťahuje na individuá. O reálnych veciach vyskytujúcich sa vo svete nemôžete povedať nič, čo nejako zodpovedá tomuto pojmu existencie. Je čírym omylom, že by ste o nich mohli povedať niečo, čo je analogické existencii. Jazyk vás uvádza do omylov, lebo celkom korektné sa dá povedať „Všetky veci vo svete existujú“ a príliš ľahko možno prejsť k vete „Toto existuje, lebo je to vec vo svete“. Predikát, o ktorého nepravdivosti sa nedá uvažovať, nemá nijaký zmysel. Chcem tým povedať, že keby bolo niečo také, ako je spomínaná existencia individuí, je jasné, že by bolo nemožné, že by sa nedala aplikovať, a to je znakom omylu.*

Russell, B.: *Jazyk a poznanie*. Prvé vydanie. Kalligram, spol. s r.o., Bratislava 2005, str. 330.

<sup>3</sup> V neurológii sa tento jav označuje ako *synestézia*. Ako prvý ho zrejme popísal John Locke. Započutie slova vyvoláva pocit farby, opačne to však nepôsobí, pohľad na farbu nevyvolá pociť slova.

Koukolík, F.: *Možek a jeho duše*. 3. vydanie, Galén 2005, str. 59.

rozsah ako v prípade legalistickej legitimacy, predpokladá sa tu aj existencia legitimizácie voľbami, inak by, pochopiteľne, nemalo zmysel uvažovať o volebnom súdnictve.<sup>4</sup> Ide vlastne o demokratickú legitimitu, ktorej sú voľby nedielnou súčasťou.

## 2. Legalita volieb

Z pohľadu demokratickej legitimacy je pôvodcom vnútornej suverenity štátu občan, pričom legitimujúci fenomén – ľud – má vlastnú ústavu, územie, mocenskú štruktúru a demokratický systém s deľbou moci.<sup>5</sup> Namiesto je otázka, prečo by mal byť ľud legitimujúcim fenoménom. Romantické chápanie demokracie, ktoré je vyjadrené tézou „Ľud sa nikdy nemýli“, teda tézou o imanentnej správnosti vôle ľudu má význam len potiaľ, pokiaľ ona stanovuje, že v demokracii spoločenský prospech určujú záujmy ľudu.<sup>6</sup>

Materiálnym základom existencie volieb je predovšetkým súperenie o výkon verejnej moci. Realite je iste bližší model konkurencie elít v Schumpeterovom zmysle ako romantické chápanie demokracie. Inými slovami, vplyv na výkon verejnej moci, hoci nie v celom spektre verejnej moci<sup>7</sup>, získa ten, kto presvedčí občanov (resp. tzv. politický ľud), že je tým, ktorý by mal byť držiteľom výkonnej moci. Ak nevychádzame z neomylnosti ľudu, tak voľby v takomto prípade majú predovšetkým ten význam, že umožňujú formu súťaže medzi aktérmi uchádzajúcimi sa o politický úspech a verejnú moc. Ak by možnosť tejto súťaže nebola, neznamenaloby to, že by záujem o výkon verejnej moci, teda zámer stať sa držiteľom úradu reprezentujúceho verejnú autoritu, sa stal menej atraktívnym, ale znamenalo by to, že konkurencia elít by mala inú podobu, zrejme menej kultivovanú a zohľadňujúcu záujmy ľudu (občanov). Ak dnes vyčítame politikom, že sa snažia za každú cenu získať priazeň voličov, tak z histórie, ako a aj zo súčasnosti, sú známe režimy, v ktorých sa vládnuca elita nesnaží za každú cenu získať priazeň obyvateľstva, ale sa skôr k tomuto obyvateľstvu správa ako ku svojmu majetku. V demokratických režimoch sa aj nevolení predstavitelia – monarchovia snažia udržiavať si priazeň ľudu, a to nielen vytváraním priaznivého obrazu o vládnucim rode, ale aj aktívnymi krokmi na politickej scéne a využívaním demokratických inštitútov.<sup>8</sup>

Slobodná súťaž politických síl, ktorá sa premieta aj do procesu volieb sa tak stáva súťažou, ktorá elitám umožňuje v rámci demokratických podmienok, uchádzať sa o moc. Sami aktéri takejto súťaže sa do istej miery navzájom kontrolujú, či sa pravidlá súťaže rešpektujú.

<sup>4</sup> Hlava mestského štátu Vatikán je síce volená, ale napadnúť volebnou sťažnosťou jeho voľbu možné nie je.

<sup>5</sup> Klíma, K. *O právu ústavném*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, str. 24.

<sup>6</sup> Weinberger, O. *Inštitucionalizmus, nová teória konania, práva a demokracie*. Kalligram, Bratislava 2010, str. 250

<sup>7</sup> Špecifické postavenie z pohľadu nezávislosti a určitej izolovanosti má napr. súdna moc.

<sup>8</sup> Príkladom je lichtenštajnská ústavná reforma z roku 2003, ktorá posilnila postavenie vládnuceho princa, teda hlavy štátu, a to aj s aktívnym využívaním prvkov priamej demokracie.

### 3. Politická súťaž

Voľby nemožno stotožniť s politickou súťažou, pretože politická súťaž je širšia ako len samotné voľby, voľby tak možno považovať skôr za súčasť politickej súťaže, jej podmnožinu. Politická súťaž je ako taká ťažko vymedziteľná, patrí do nej o.i. aj systém politických strán, ktoré by mali plniť funkciu, aj napriek tomu, že samotné politické strany sú súkromnoprávnymi korporáciami<sup>9</sup>, prostredníka medzi občianskou spoločnosťou a sférou verejnej moci. Ich exkluzívne postavenie vyplýva z oprávnenia zostavovať kandidátne listiny, teda určovať, kto môže byť kandidátom na post verejného funkcionára. Politické strany sú v určitom rozsahu a za splnenia zákonom stanovených podmienok financované aj zo štátneho rozpočtu, formulujú názory de lege ferenda na fungovanie štátu a zámer ich pretavenia do podoby de lege lata by mal byť zhmotnený v ich politickom programe. Politické strany sú tak síce súkromnoprávne korporácie, ale viac či menej prerastajú so systémom verejnej moci. Systém politických strán, hoci patrí do oblasti politickej súťaže, nemôže byť v demokratickej spoločnosti predmetom ústavnej regulácie, a je vždy výsledkom dynamiky politického života a je podmienený rôznymi determinantmi ako sú tradície, vplyv náboženstva a pod.<sup>10</sup>

S prihliadnutím na to, že politické strany formulujú názory na smerovanie spoločnosti, ktoré následne presadzujú, nie je možné túto oblasť politického života výraznejšie právne regulovať, resp. zviazať právnou úpravou. Z rozhodovacej činnosti ESLP vyplýva napr. to, že skutočnosť, že politický program strany je nezlučiteľný s princípmi a usporiadaním štátu, ešte neznamená, že je nezlučiteľný s pravidlami a princípmi demokracie.<sup>11</sup>

Je žiaduce, aby do formovania názorov na usporiadanie spoločnosti štát zasahoval v minimálnej miere, a ak je právna regulácia nevyhnutná, tak aby na ňu nedohliadal orgán s výrazne politickou profiláciou, napr. ministerstvo.<sup>12</sup> V istom zmysle sa na politickom živote podieľajú aj iné subjekty ako politické strany či nezávislí kandidáti, napr. občianske združenia.<sup>13</sup>

Na druhej strane samotný proces volieb je pomerne podrobne právne regulovaný. Hoci je právo voliť a byť voleným ústavným právom a aj formálne je zaradené v ústave Slovenskej republiky medzi základné práva, je nevyhnutné, aby

<sup>9</sup> Bez ohľadu na to, že politické strany môžu byť fiskálne čiastočne, alebo aj v podstatnej miere, napojené na financovanie zo štátneho rozpočtu, bez ohľadu na to, že plnia napr. funkcie pri kreovaní orgánov, ktoré majú verejnoprávnu povahu – delegovanie zástupcov politických strán do volebných komisií a referendálnych komisií, vznikajú politické strany v dôsledku slobodnej vôle ich zakladateľov a podporovateľov. Strana, síce ešte ako non subjekt, je založená viacstranným právnym úkonom, teda zmluvou, hoci táto zmluva bude označená ako stanovy. Takisto návrh na registráciu je prejavom súkromnej vôle.

<sup>10</sup> Klíma, K. *O právu ústavném*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, str. 86

<sup>11</sup> Podľa rozsudku ESLP zo dňa 20.10.2005, vec Ilinden – PIRIN a ďalší proti Bulharsku. *Skutočnosť, že politická strana vyzýva k autonómii alebo dokonca k odtrhnutiu časti štátneho územia, nie je dostatočným dôvodom k ospravedlneniu jej rozpustenia z dôvodu národnej bezpečnosti.*

<sup>12</sup> Podľa môjho názoru je potrebné preniesť registráciu politických strán na iný orgán ako je ministerstvo, pretože ministerstvo je monokratickým orgánom, ktorého predstaviteľ je politik. Register politických strán by mal viesť podľa môjho názoru súd.

<sup>13</sup> Ako uvádza L. Orosz, demokratická súťaž organizovaných záujmov je sprostredkovaná aj občianskymi združeniami. Orosz, L.: *Politické prostredie a jeho vplyv na rozhodovaciu činnosť ústavných súdov ako špecializovaných súdnych orgánov ochrany ústavnosti*. Príspevok na medzinárodnej vedeckej konferencii „Právo a jeho prostredie“. Ústav štátu a práva SAV. Tatranská Štrba 6.-8. apríla 2011. Zdroj: <http://portal.concourt.sk/download/attachments/11699006/Politick%C3%A9%20prostredie%20a%20jeho%20vplyv%20na%20c>

štát prijal formou bežného zákonodarstva právnu úpravu, ktorá umožní občanom, resp. politicky aktívnemu ľudu, realizovať sa v statuse aktivus.

V súčasnosti je náš volebný systém tvorený kombináciou systému pomerného zastúpenia, a to pri voľbách do vnútroštátneho národného parlamentu, teda do Národnej rady Slovenskej republiky, a pri voľbách do Európskeho parlamentu a väčšinového volebného systému aplikovaného pri komunálnych voľbách ako na úrovni základných jednotiek územnej samosprávy, teda obcí a miest, tak aj na úrovni samosprávnych krajov. Právna úprava na úrovni jednoduchého zákonodarstva je reprezentovaná počtom piatimi volebnými zákonmi.

Voľby sa zvyknú označovať za jeden z vrcholných prejavov demokracie<sup>14</sup>, príp. ako uvádzajú autori Pavel Molek a Vojtech Šimíček „*S trochou nadsázky je možno říci, že realizace volebního práva představuje vrcholný projev demokracie, jejíž je skutečnou oslavou.*“<sup>15</sup>

Trochu paradoxne potom pôsobia úvahy, že reakciou na znižujúcu sa účasť voličov vo voľbách, by malo byť zavedenie volebnej povinnosti.

#### 4. Volebný súd ako jeden zo strážcov politickej súťaže

V rámci politickej súťaže politických síl dochádza k realizácii ústavou a medzinárodnými dohovormi zaručených politických práv. Povinnosťou štátu, je nielen tieto práva zakotviť<sup>16</sup>, ale zabezpečiť aj ich ochranu. Táto ochrana sa uskutočňuje predovšetkým prostredníctvom orgánov súdneho typu. V štádiu vzniku politickej strany, teda v štádiu keď sa mieni isté názorové politické spektrum „inštitucionalizovať“ formou politickej strany je možné v prípade odmietnutia návrhu na registráciu politickej strany obrátiť sa na Najvyšší súd Slovenskej republiky, rovnako ako v prípade rozpustenia politickej strany, kde proti rozhodnutiu najvyššieho súdu je možné využiť opravný prostriedok na ústavnom súde. Z právnej praxe je zrejmé, že v tejto oblasti, resp. sfére, politickej súťaže nebudeme identifikovať vyšší výskyt problémových situácií, ktoré by viedli k tomu, že sa aktéri politickej súťaže obrátia na súd. Prípadný nárast takejto agendy v období mimo samotných volieb je možné redukovať ustálenou a zrozumiteľne odôvodnenou praxou štátnych orgánov. Ak ministerstvo vnútra ako registrujúci orgán preskúma petíciu podporovateľov vzniku politickej strany a má pochybnosť o dostatočnom počte petentov, alebo identifikuje iné vady takejto osobitne kvalifikovanej petície, tak ministerstvo má dostatok času a iste aj personálnych zdrojov, aby takúto petíciu starostlivo preskúmalo a vyvodilo z toho záver, napr. aj taký, ktorý bude viesť k odmietnutiu registrácie. Ak už je politická strana

<sup>14</sup> Orosz, L.: Rekodifikácia volebného zákonodarstva a súdny prieskum voleb (I); Justičná revue, 63, 2011, č. 10, s. 1219

<sup>15</sup> Molek, P., Šimíček, V.: *Soudní přezkum voleb*. Linde Praha, a.s. 2006, str. 9

<sup>16</sup> Samozrejme, že len absencia ich právnapozitívnej úpravy ešte neznamená, že neexistujú. Otázne je, či a v akom rozsahu majú prirodzenoprávny charakter, ak vychádzame z toho, že vôbec existuje prirodzenoprávny charakter základných práv. V diele *Filipika proti redukcionizmu* si kladie Pavel Holländer otázku, či možno odôvodniť ľudské práva, pričom cituje *Alasdaira MacIntyre* „... pravda je zrejma: žiadne práva (prirodzené a ľudské – pozn. Pavla Holländera) neexistujú a viera v nich je to isté ako viera v čarodejnice či jednorozčcov...“. Holländer, P.: *Filipika proti redukcionizmu*. 1. vydanie, Kalligram spol. s r.o., Bratislava 2009, str. 130

ministerstvom zaregistrovaná, tak je zbytočne roviť úvahy o jej možnom rozpustení, ak sa dodatočne zistia vady v petícii, tým viac, ak ide o také vady, ktoré by pri vynaložení primeranej starostlivosti ministerstvo mohlo identifikovať.<sup>17</sup> V opačnom prípade to v konečnom dôsledku vedie k vytváraniu prostredia, v ktorom môžu vznikať rôzne konšpiračné teórie, ak nie priamo provokácie, smerujúce k zneisťovaniu voličov. Do rovnakého „súdka“ možno zaradiť aj účelové zmeny názvov už existujúcich, neraz trpasličích, politických strán tak, aby sa tento názov zhodoval s názvom práve vznikajúcej strany. V konečnom dôsledku to vedie k situáciám, kedy si zakladatelia začínajú chrániť názvy strán pomaly protriedkami známkovoprávnej ochrany, čo napokon otvorí aj otázku, kto bude „majiteľom“ týchto práv. A nakoniec tu možno zaradiť aj otázku vzniku strán so zameniteľnými názvami s názvami už existujúcich strán. Nevdojak sa vtiera otázka, či by ministerstvo posudzovalo objektívne zameniteľnosť názvu líšiaceho sa len nepatrne oproti názvu strany, ktorej je členom samotný minister a zameniteľnosť v prípade strany, ktorá je v politickom boji protivníkom strany, ktorej členom je aj minister. Podľa môjho názoru by prospelo, ak by bol registrujúcim orgánom súd, a nie ministerstvo.

Prirodzene v praxi je právo na súdnu ochranu v politických veciach využívané predovšetkým priamo v súvislosti s voľbami. Pôsobnosť slovenskej súdnej moci vo volebných veciach sa delí medzi Ústavný súd Slovenskej republiky a všeobecné súdy. Ústavné zakotvenie pôsobnosti ústavného súdu vyplýva z čl. 129 Ústavy. Účelom volebného súdnictva je kontrola regulérnosti volieb, t.j. či voľby prebehli v súlade s ústavou a volebnými zákonmi. Okrem ústavného súdu sa podieľajú na realizácii súdnej ochrany v procese volieb aj všeobecné súdy, ktorým toto oprávnenie vyplýva bez ústavného splnomocnenia z občianskeho súdneho poriadku, a to konkrétne z jeho siedmej hlavy, v rámci ktorej sa zakladá vecná pôsobnosť okresných súdov (napr. konanie vo veciach voličských zoznamov, kandidátnych listín pri komunálnych voľbách), najvyššieho súdu (napr. konanie vo veciach kandidátnych listín pri voľbách do NRSR) a krajských súdov v prípade určenia, že návrh na registráciu politickej strany nemá nedostatky.

Agenda všeobecných súdov vo volebných veciach, zdá sa, nevykazuje výskyt problémových situácií a v súčasnosti v tejto oblasti ani neprebíha intenzívnejšia diskusia. Inak je tomu pri volebných sťažnostiach podľa čl. 129 ústavy.

Ťažiskovou sa javí otázka, či má o volebných sťažnostiach rozhodovať ústavný súd alebo súdy všeobecné, prípadne, či má časť pôsobnosti, ktorá sa týka komunálnych volieb, byť ústavnému súdu odobraná a pridaná všeobecným súdom.<sup>18</sup>

Argumentácia v prospech tejto zmeny dôvodí predovšetkým a) narázovitosťou volebnej agendy; ďalej b) tým, že pri konaniach vo veciach

<sup>17</sup> Toto zneisťuje účastníkov politickej súťaže, ktorí majú záujem na korektnej politickej súťaži, lebo ich to zneisťuje a núti z dôvodu obozretnosti zozbierať podstatne viac podpisov. Takisto to účastníkov politickej súťaže, ktorí záujem na korektnej politickej súťaži nemajú, podnecuje k tomu, aby sa pokúsili marit' úsilie svojich možných konkurentov.

<sup>18</sup> Napr. Orosz, L.: Rekodifikácia volebného zákonodarstva a súdny prieskum volieb (I); Justičná revue, 63, 2011, č. 10, str. 1231 - 1232

volebných sťažností sa vykonáva neraz náročné skutkové dokazovanie a tiež aj c) tým, že to by vo svojej podstate neznamenal úplné odňatie volebnej agendy ústavnému súdu, vzhľadom na potenciálnu možnosť napadnúť právoplatné rozhodnutia všeobecných súdov ..... vo volebných veciach podľa čl. 127 ods. 1 ústavy, čím by sa de facto zaviedla „dvojinštančnosť“ rozhodovania vo volebných veciach.<sup>19</sup>

Ide nepochybne o zaujímavý názor, o ktorom by mala prebehnúť intenzívnejšia odborná diskusia.

Ad a) a c) Pokiaľ ide o nárazovitosť nápadu volebných sťažností, táto je badateľná v prípade volieb na úrovni miest a obcí, nakoľko z kvantitatívneho hľadiska tieto voľby prebiehajú vo veľkom množstve obvodov. Odňať ústavnému súdu túto časť volebnej agendy zveriac ju do pôsobnosti všeobecných súdov však znamená spochybnenie oprávnenosti argumentu o zavedení faktickej dvojinštančnosti, lebo to by znamenalo, že táto dvojinštančnosť by sa potom týkala len komunálnych volebných sťažností. Ak význam druhej inštancie spočíva v dôslednejšej ochrane práv účastníkov konania o volebnej sťažnosti, vynára sa otázka, prečo by sa takáto privilegovaná ochrana možnosťou konania na druhej inštancii mala týkať len rozhodnutí o komunálnych sťažnostiach. A vynára sa aj otázka, či by ústavný súd, ak by bol takouto druhou inštanciou, nebol vystavený nárazovej agende sťažností podľa čl. 127 ods. 1, ktoré by smerovali proti právoplatným rozhodnutiam všeobecných súdov vo volebných veciach.

Ad b) Za plne opodstatnený možno považovať argument, že ústavný súd by nemal byť skutkovým súdom. To, že aj ústavný súd môže vystupovať aj ako tzv. skutkový súd, by bolo akceptovateľné, ale problém vzniká vtedy, ak súd má byť skutkovým súdom a súčasne ale fakticky nedokáže plniť v plnom rozsahu kritériá kladené na skutkový súd. Ústavný súd má 13 sudcov, dokazovania vo volebných veciach sa zúčastňuje sudca spravodajca, pričom niekedy je počet sudcov pri vykonávaní dokazovania vyšší, napr. dvaja alebo traja. Prítomnosť súdnych poradcov do toho nepočítam. To znamená, že vo veci, v ktorej rozhoduje plénum ústavného súdu sa dokazovanie vykonávajú jeden alebo len niekoľkí sudcovia, pričom ale v plenárnej veci rozhoduje o veci nadpolovičná väčšina sudcov. S opisom udalostí tvoriacich skutky sa pri dokazovaní oboznamuje svojimi zmyslami najčastejšie len sudca spravodajca, sudcovia, ktorí sa vykonávania dokazovania nezúčastňujú, sa s dokazovaním oboznamujú len sprostredkované.

Pokiaľ by malo dôjsť k odňatiu volebnej agendy ústavnému súdu a jej preneseniu na všeobecné súdy, volebné veci týkajúce sa volieb prezidenta, národnej rady a európskeho parlamentu by prešli zrejme na najvyšší súd a volebné sťažnosti na krajské súdy. V takomto prípade by bolo nevyhnutné zapodievať sa otázkou možnej rôzniacej sa praxe krajských súdov a jej zjednocovania, čo by sa dialo zrejme cestou najvyššieho súdu ako odvolacieho súdu. Litigačná záťaž, o ktorú by sa odbremenil ústavný súd, by sa tak preniesla na všeobecné súdy, kde by na úrovni krajských súdov, pri ich počte, závažnejší problém vzniknúť nemal, ale na druhej strane by sa zaťažil najvyšší súd odvolacou volebnou agendou. Otázne je, v akej zákonnej lehote by krajské súdy rozhodovali volebné veci, zrejme

---

<sup>19</sup> Tamtiež str. 1232.



by táto lehota mohla byť aj kratšia ako v prípade ústavného súdu, čo by ale spolu s prípadným odvolacím konaním nemuselo znamenať promptnejšie rozhodovanie ako rozhodovanie na ústavnom súde.

Ak by sa proti rozhodnutiu krajských súdov opravný prostriedok nepripustil, tak v takomto prípade by vznikol riziko rôzniacej sa rozhodovacej praxe jednotlivých krajských súdov.

Týmto nechcem tvrdiť, že by celá volebná agenda vo veciach volebných sťažností mala zotrvať na pleciach ústavného súdu, ale domnievam sa, že bez zriadenia najvyššieho správneho súdu, ktorý by zastrešoval správne súdnictvo, by prenesenie tejto pôsobnosti na všeobecné súdy mohlo priniesť množstvo problémov.

Záverom v súvislosti s ústavným súdom, ktorý je pri volebných sťažnostiach aj skutkovým súdom, chcem ešte poukázať na trestný čin volebnej korupcie, ktorý bol do trestného zákona vtelený jeho novelizáciou zákonom č. 262/2011 Z.z.<sup>20</sup> o zmene a doplnení Trestného poriadku v znení neskorších predpisov a zmene a doplnení niektoré zákony. Úplatom je podľa § 131 ods. 3 trestného zákona pre účely trestného zákona *vec alebo iné plnenie majetkovej, či nemajetkovej povahy, na ktoré nie je právny nárok*. Odhliadnuc od toho, či môže byť kandidát obmedzený vo voľbách tak, že bude môcť sľúbiť voličom len niečo, na čo títo majú právny nárok<sup>21</sup>, otvára sa otázka, čo v prípade, ak orgán činný v trestnom konaní dospeje k odlišným zisteniam ohľadom tzv. kupovania hlasov, než k akým dospeje ústavný súd.

#### Zhrnutie:

Voľby sú nástrojom demokratickej legitimacy, ktorým sa suverenita ľudu prenáša na zástupcov, ktorí vykonávajú verejnú moc. Demokratická legitimita sa formuje v prostredí slobodnej súťaže politických síl. Slobodná súťaž politických síl je svojim rozsahom širším procesom, ako len samotné voľby. Slobodnú súťaž – politické prostredie – vo fáze vytvárania záujmových skupín, ich formovania do podoby politických strán, je problematické právne regulovať a takáto regulácia má byť len v nevyhnutnom rozsahu. Samotný proces volieb je naproti tomu regulovaný podrobne, a to rámcovo ústavou a detailnejšie volebnými zákonmi. Súdna ochrana v procese volieb je zabezpečená ako všeobecnými súdmi, tak aj ústavným súdom. Ústavný súd rozhoduje podľa čl. 129 ústavy o volebných

---

<sup>20</sup> Základná skutková podstata znie: *Kto priamo alebo cez sprostredkovateľa poskytne, ponúkne alebo sľúbi úplatok tomu, kto má právo voliť, zúčastniť sa na referende alebo na ľudovom hlasovaní o odvolaní prezidenta Slovenskej republiky, aby*

*a) volil alebo hlasoval určitým spôsobom,*

*b) nevolil alebo nehlasoval určitým spôsobom,*

*c) nevolil alebo nehlasoval vôbec, alebo*

*d) sa nezúčastnil volieb, referenda alebo ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta Slovenskej republiky, alebo z tohto dôvodu priamo alebo cez sprostredkovateľa poskytne, ponúkne alebo sľúbi úplatok inej osobe, potrestá sa odňatím slobody až na dva roky.*

<sup>21</sup> Domnievam sa, že ak kandidát nemá možnosť odsledovať (zistiť), kto a ako volil, je otázne, či to má vplyv na volebný výsledok. A ako posúdiť to, ak kandidát sľúbi, že bude chodiť dávať deťom zadarmo knihy a seniorom z vlastných zdrojov zabezpečiť donášku potravín? Je to *plnenie majetkovej, či nemajetkovej povahy, na ktoré nie je právny nárok*?

sťažnostiach. V poslednej dobe sa do popredia dostáva otázka, či by sa táto agenda ústavného súdu, nemala preniesť na všeobecné súdy.

#### Résumé:

Elections are the instrument of democratic legitimism by which is the sovereignty of people removed to the representatives that perform public authority. The democratic legitimism is formed in the background of free competition of political powers. The free competition of political powers is by its scope wider process than the elections. The free competition – political background – in the phase of interest groups creation, its formation into the form of the political parties, is problematic to regulate legally and this regulation should be only in the needed scope. On the other hand the process of the elections is regulated in more detail namely frame - based in the constitution and in more detail by the legal acts. Judicial protection in the process of the election is provided by the general courts as well as by the constitutional court. The constitutional court decides on the election complaints pursuant to the article 129 of the constitution. Recently the question whether this agenda of the constitutional court should be transferred to the general courts is risen into the spotlight.

# ROLA SĄDU KONSTYTUCYJNEGO REPUBLIKI SŁOWACKIEJ W POJMOWANIU PRAW I WOLNOŚCI

Grzegorz Chmielewski\*, PL

## 1. Pozycja Sądu Konstytucyjnego w krajowym systemie naczelných instytucji i organów ustrojowych

Sąd Konstytucyjny Republiki Słowackiej jest jedną z instytucji przewidzianych przez słowacką ustawę zasadniczą. Umieszczony został w jej siódmym rozdziale poświęconym władzy sądowniczej. Jednakże jego pozycja jest zupełnie oddzielona od sądownictwa powszechnego czy specjalnego, o czym świadczy podział wewnętrzny tej części Konstytucji na dwa podrozdziały. Pierwszy z nich właśnie dotyczy wyłącznie Sądu Konstytucyjnego, jego pozycji i zadań, a drugi sądownictwa powszechnego.

Art. 124 konstytucji stanowi, że „Sąd Konstytucyjny Republiki Słowackiej jest niezawisłym sądowym organem ochrony konstytucyjności”. Konstytucyjności, którą należy rozumieć w dość szerokim ujęciu, tzn. nie tylko sprawdzaniu nowoutworzonych aktów z istniejącymi, lecz ich zgodności z prawami jednostki. Jednym bowiem z ważniejszych zadań w ramach zadań nałożonych na Sąd Konstytucyjny jest ochrona podstawowych praw i wolności osób fizycznych i prawnych. Wynika to z art. 127 konstytucji, który stanowi, że „Sąd Konstytucyjny orzeka o skargach osób fizycznych albo osób prawnych, jeżeli zarzucają naruszenie swoich podstawowych praw albo wolności, albo praw człowieka i podstawowych wolności wynikających z umowy międzynarodowej, którą Republika Słowacka ratyfikowała i ogłosiła w sposób określony ustawą, jeżeli o ochronie tych praw i wolności nie rozstrzyga inny sąd”. Uprawnienie to jest skorelowane z prawem każdego, kto znajduje się pod władzą Republiki Słowackiej do wystąpienia z taką skargą. Co prawda możliwość taka nie jest wpisana wprost jak np. w polskiej konstytucji (czyli jako prawo podmiotowe skarżącego), ale już w art. 130 konstytucji pośród podmiotów uprawnionych do występowania przed Sądem Konstytucyjnym wymienia się każdego, którego praw dotyczy postępowanie o naruszenie praw i wolności (tj. osoby fizyczne i osoby prawne). Sama skarga ma charakter subsydiarny, co oznacza, że jeżeli działalność legislacyjna ustawodawcy nie zapewnia ochrony praw i wolności poprzez wydanie właściwych i kompleksowych regulacji prawnych, wówczas to na Sądzie spoczywa obowiązek uporządkowania określonej sytuacji. Wydaje on wówczas odpowiednie orzeczenie w celu ochrony i umożliwienia skarżącemu skorzystania ze swych praw<sup>1</sup>. Jednakże słusznie zauważa prof. Ľudmila Somorová, że Sąd Konstytucyjny

---

\* Dr. GRZEGORZ CHMIELEWSKI, WYDZIAŁ EKONOMII I ZARZĄDZANIA POLITECHNIKI OPOLSKIEJ

<sup>1</sup> Zob. J. Fuchsová, J. Fuchsová, *Stažnosť podľa článku 127 Ústavy Slovenskej republiky*, Košice 2008, s. 49. (praca doktorska).

przy rozpatrywaniu skargi konstytucyjnej jest zobowiązany wykonywać swoje czynności w ramach prawnych określonych przez konstytucję i ustawy, lecz takie jego rozstrzygnięcie nie ma mocy powszechnie obowiązującej<sup>2</sup>. Obowiązuje ono tylko pomiędzy stronami konkretnego przedmiotowego rozstrzygnięcia (*inter pares*).

Natomiast w związku z wniesieniem skargi do Sądu w sprawie naruszenia praw i wolności istnieje dodatkowo prawo domagania się zasądzenia zadośćuczynienia (art. 127 ust. 1 w związku z art. 127 ust. 3). Art. 127 ust. 3 konstytucji wyraźnie wskazuje, że „Sąd Konstytucyjny może w swoim orzeczeniu uznającym zasadność skargi, przyznać temu, czyje prawa wskazane w ustępie 1 zostały naruszone, stosowne zadośćuczynienie finansowe”. Prawo to wynika niejako z ogólnej normy zawartej w art. 46 ust. 3 konstytucji: „Każdy ma prawo do odszkodowania za szkodę powstałą w wyniku bezprawnej decyzji sądu, innego organu państwowego bądź organu administracji publicznej lub niewłaściwego postępowania urzędowego”.

Słowaccy obywatele często zwracają się -z pominięciem sądów powszechnych- do Sądu w sprawie ochrony swoich praw i wolności. Skargi konstytucyjne przeważają w ogólnej liczbie wniosków kierowanych do Sądu Konstytucyjnego<sup>3</sup>. Większość jest oczywiście odrzucana<sup>4</sup>. Liczba wnoszonych skarg świadczy jednak zarówno o zaufaniu, do tej instytucji, lecz także o niepełnym, nie do końca przejrzystym uregulowaniu ochrony sądowej przed sądami powszechnymi. Stąd także nie od dziś w wielu publikacjach pojawia się problem faktycznych i prawnych relacji między sądami powszechnymi a Sądem Konstytucyjnym<sup>5</sup>. Autorzy przyznają, że co prawda sądownictwo powszechne i Sąd reprezentują dwa różne systemy w ramach jednej władzy sądowniczej, jednakże ingerencja Sądu nie dotyczy samej działalności orzeczniczej (zarówno przebiegu postępowania, jak i samego aktu wydania orzeczenia), lecz polega na badaniu zgodności z prawem decyzji i czynności organu władzy publicznej w zakresie ochrony podstawowych praw i wolności (analogicznie do decyzji organów administracji publicznej)<sup>6</sup>. Kwestię tę dodatkowo komplikują ustawodawca oraz niektóre wyjątki dopuszczane przez sam Sąd Konstytucyjny. Oto w jednym ze swych orzeczeń Sąd Konstytucyjny uznał, że „sądowej ochronie podlegają i te podstawowe prawa albo wolności, których naruszenie powstało w wyniku

<sup>2</sup> Zob. L. Somorová, *Ústavný súd Slovenskej republiky*, [w:] I. Palúš, L. Somorová, *Štátne právo Slovenskej republiky*, Košice 2008, s. 456.

<sup>3</sup> W latach 2002–2006 stanowiły one 55,2 proc. ogólnej liczby wniosków wpływających do kancelarii Sądu Konstytucyjnego (w sumie 5594 skarg), za: J. Fuchsová, *Stažnosť podľa článku 127 Ústavy...*, s. 69 (praca doktorska).

<sup>4</sup> Potwierdzają to dane opublikowane w: L. Gajdošíkova *et. al*, *Rozširovanie právomoci Ústavného súdu Slovenskej republiky a aktuálne problémy rozhodovacej praxe*, [w:] *15 rokov Ústavy Slovenskej republiky*, red. L. Orosz, G. Dobrovičová, Košice 2007, s. 277.

W 2011 r. merytorycznie rozpoznano 367 wniosków, zaś 1833 odrzucono w postępowaniu wstępnym (informacje za: [http://portal.concourt.sk/plugins/servlet/get/attachment/main/dokumenty\\_data/D\\_2012\\_5.pdf](http://portal.concourt.sk/plugins/servlet/get/attachment/main/dokumenty_data/D_2012_5.pdf)).

<sup>5</sup> Aktualność niedoskonałej regulacji konstytucyjnej tego problemu od wielu lat potwierdzają m.in. następujące publikacje: S. Kohut, *Úvaha o právomoci Ústavného súdu „rušiť rozhodnutie všeobecného súdu”*, „Justičná revue” 2000, nr 2, s. 149–152; I. Fiačan, *K právomoci ústavného súdu zrušiť rozhodnutie všeobecného súdu*, „Justičná revue” 1999, nr 10, s. 72–75; J. Drgonec, *Právomoc Ústavného súdu Slovenskej republiky a ďalších súdov pri ochrane práv fyzických a právnických osôb*, „Právny obzor” 1994, nr 5, s. 488.

<sup>6</sup> I. Fiačan, *K právomoci...*, s. 75.

postępowania, zaniedbania albo rozstrzygania sądów powszechnych”<sup>7</sup>. W tym samym orzeczeniu dodał jednak: „Sąd Konstytucyjny Republiki Słowackiej ma prawo zajmować się postępowaniem i orzekaniem sądów powszechnych tylko wtedy, gdy dotyczą one zarzutu naruszenia takich praw albo wolności, których ochrona nie została zapewniona w dostateczny sposób”. Moim zdaniem najlepsze rozwiązanie tego problemu przedstawił Ľubomír Dobřík, który stwierdził, że Sąd Konstytucyjny może orzekać w sprawach rozstrzygnięć wydanych przez sądy powszechne, jeżeli zostaną spełnione następujące warunki:

- a) argumentacja skarżącego, dotycząca naruszenia jego praw i wolności, jest identyczna z tą, którą przedstawił w postępowaniu przed sądem powszechnym, oraz udowodnił wcześniejsze użycie takiej argumentacji;
- b) Sąd nie ocenia wartościująco pracy sądu powszechnego;
- c) Sąd badając sprawę, uzna, że wnioski końcowe były wyraźnie bezpodstawne lub przyjęte arbitralnie przez sąd powszechny i skutkiem tego było naruszenie pewnego podstawowego prawa lub wolności<sup>8</sup>.

Podobne stanowisko Sąd zajął w 1998 roku w jednym ze swych orzeczeń: „Ingerencja Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej w podejmowanie decyzji sądu powszechnego poprzez unieważnienie jego wyroku byłaby naruszeniem Konstytucji”<sup>9</sup>. W analogicznym wyroku wydanym kilka lat wcześniej Sąd Konstytucyjny, rozpatrując wniosek o naruszenie własności, orzekł: „Ochronę prawa własności przed zagrożeniem naruszeniem lub naruszeniem zasadniczo zapewniają sądy powszechne. Ochrony tej nie można się domagać przez złożenie wniosku o wszczęcie postępowania przed Sądem Konstytucyjnym”<sup>10</sup>.

Jeszcze innym przykładem regulacji orzeczniczej tej problematyki jest identyczny wyrok wydany w trzech sprawach w 1997 roku. Sąd rozstrzygnął: „Sąd Konstytucyjny nie ma uprawnienia do ochrony podstawowych praw, która to ochrona może być dochodzona przed sądem powszechnym”<sup>11</sup>.

Kwestię wyczerpania środków odwoławczych poruszył też Sąd, potwierdzając postanowienia ustawowe: „Sąd Konstytucyjny Republiki Słowackiej nie jest zatem uprawniony do zapewnienia konstytucyjnej ochrony podstawowego prawa, jeśli uczestnik postępowania mógł domagać się tej ochrony w postępowaniu przed sądem powszechnym”<sup>12</sup>. Natomiast pół roku wcześniej stwierdził: „Nadzwyczajny środek prawny, z którego skarżący nie może skorzystać osobiście i z którym, jako skutkiem prawnym, nie wiąże się całkowite, uzasadnione usunięcie

<sup>7</sup> Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej z 27 czerwca 1996 r. (I. ÚS 36/96), za: [http://www.concourt.sk/rozhod.do?urlpage=dokument&id\\_spisu=13436](http://www.concourt.sk/rozhod.do?urlpage=dokument&id_spisu=13436).

<sup>8</sup> Zob. Ľ. Dobřík, *K otázke subsidiarity v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky*, [w:] *15 rokov Ústavy Slovenskej republiky*, red. L. Orosz, G. Dobrovičová, Košice 2007, s. 286.

<sup>9</sup> Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej z 3 lutego 1998 r. (II. ÚS 51/97), za: [http://www.concourt.sk/rozhod.do?urlpage=dokument&id\\_spisu=13797&slovo=51/97](http://www.concourt.sk/rozhod.do?urlpage=dokument&id_spisu=13797&slovo=51/97).

<sup>10</sup> Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej z 16 grudnia 1993 r. (I. ÚS 132/93), za: [http://www.concourt.sk/Zbierka/1993/21\\_93s.htm](http://www.concourt.sk/Zbierka/1993/21_93s.htm).

<sup>11</sup> Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej z 28 kwietnia 1999 r. (I. ÚS 85/97), 10 czerwca 1999 r. (I. ÚS 89/97), 20 maja 1999 r. (I. ÚS 90/97). W publikatorze zostały wydane jako całość pod nazwą „orzeczenie w sprawie kompetencji Sądu Konstytucyjnego i sądów powszechnych”. Dostępne na: [http://www.concourt.sk/Zbierka/1999/21\\_99s.pdf](http://www.concourt.sk/Zbierka/1999/21_99s.pdf).

<sup>12</sup> Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej z 27 października 1999 r. (I. ÚS 52/97), za: [http://www.concourt.sk/Zbierka/1999/38\\_99s.htm](http://www.concourt.sk/Zbierka/1999/38_99s.htm)

zgłoszonego naruszenia prawa albo wolności, nie ma charakteru takiego środka prawnego, który wnioskodawca musi wcześniej wykorzystać, jeśli w postępowaniu przed Sądem Konstytucyjnym może dochodzić ochrony swoich praw na podstawie art. 127 Konstytucji lub art. 130 ust. 3 Konstytucji<sup>13</sup>.

Sąd Konstytucyjny wpływa nie tylko bezpośrednio na pojmowanie praw i wolności oraz zakresu ich stosowania. Istnieje również także pośrednia forma wpływania na nie (stanowiąca niejako uboczny skutek orzeczeń). Kiedy Sąd w ramach swoich uprawnień orzeka o zgodności aktów prawnych powszechnie obowiązujących, może on w swych wyrokach i postanowieniach wpłynąć nie tylko na kształt rozwiązań ustrojowych, ale także na jakiś fragment systemu ochrony praw i wolności. Na przykład, gdy uznając, że pewne regulacje ustawowe są zgodne lub niezgodne z Konstytucją może wpłynąć na szersze lub węższe możliwości korzystania z praw i wolności lub tylko konkretnego prawa lub wolności jak też na sposoby ich ochrony. Nie bez znaczenia jest fakt, że orzeczenia w zakresie zgodności aktów prawnych mają- zgodnie z art. 125 ust. 6 konstytucji- moc powszechnie obowiązującą.

## 2. Rola praw i wolności w świetle norm konstytucyjnych

Podstawowe prawa i wolności zawarte zostały w rozdziale drugim konstytucji (w art. 12–54). Poprzedzają one wszystkie regulacje instytucjonalne poświęcone najważniejszym instytucjom i organom państwa. Jednocześnie ta część ustawy zasadniczej jest jej najobszerniejszą częścią, co wskazuje na ich nadzwyczajne znaczenie w konstytucyjnym systemie Słowacji. Świadczy to o wyraźnym dążeniu twórców ustawy zasadniczej do podkreślenia wysokiej rangi praw i wolności oraz ich ochrony w systemie prawa słowackiego<sup>14</sup>.

Postanowienia zawarte w tej części Konstytucji stanowią zasadniczo kontynuację myśli wyrażonej w czechosłowackiej Karcie Praw Podstawowych i Wolności z 1991 roku. Natomiast sama istota praw i wolności nie jest jednoznaczna. Pośród licznych na świecie konstytucjonalistów istnieje wiele zdań na temat sposobu ich definiowania i pojmowania. Podobny sposób podejścia do tego przedmiotu występuje również na Słowacji. Istnieją bowiem niejednokrotnie różnice pomiędzy poszczególnymi specjalistami wobec kwestii rozróżniania praw i wolności a ewentualnie zasadnością takiego wyróżnienia<sup>15</sup> oraz wskazaniem, które z praw i wolności możemy uznać za podstawowe<sup>16</sup>.

Najważniejszą rolę w zakresie ochrony praw i wolności odgrywają sądy powszechne. Niebagatelną funkcję odgrywa wspomniany na początku Sąd Konstytucyjny. Wreszcie ważnym dopełnieniem dla nich są działania prokuratury i

<sup>13</sup> M.in. orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej z 28 kwietnia 1999 r. (II. ÚS 34/99).

<sup>14</sup> Szerzej na ten temat: G. Chmielewski, *Konstytucyjny system ochrony podstawowych praw i wolności w Republice Słowackiej*, Warszawa 2011, s. 35–40.

<sup>15</sup> np. J. Chovanec, I. Palúš, *Lexikón ústavného práva*, Bratislava 2004, s. 82–83; J. Král', E. Cibulka, A. Holák, *Ústavné garancie ľudských práv*, Bratislava 2004, s. 51; E. Bárány, *Uplatiteľnosť druhej a tretej generácie ľudských práv podľa Ústavy Slovenskej republiky*, „Právny obzor” 1995, nr 1, s. 12..

<sup>16</sup> np. O. Srebala, *Budovanie systému ochrany ľudských a občianskych práv*, [w:] *Desaťročie Slovenskej republiky*, red. N. Rolková, Martin 2004, s. 60; J. Král', E. Cibulka, A. Holák, *Ústavné garancie ľudských práv*, Bratislava 2004, s. 51.

Publicznego Obroncy Praw (słowackiego ombudsmana). Instytucje te są kluczowe dla systemu ochrony praw i wolności oraz ich gwarancji formalnych nie tylko na podstawie kompetencji przyznanych w ustawie zasadniczej, ale również na skutek ich rzeczywistego, poważnego wkładu w tym zakresie. Nie sposób jednak nie zauważyć, że istnieją inne pozakonstytucyjne instytucje wspierające wyżej wymienione jak np. pełnomocnik rządu ds. mniejszości romskiej czy Słowackie Narodowe Centrum Praw Człowieka. Wreszcie istnieją także instytucje pozarządowe, których działalność nierzadko koncentruje się na ochronie praw i wolności lub części z nich.

Podkreślić w tym miejscu należy, że bez względu na źródło prawa, którym są ustanowione, podlegają ochronie nie tylko wobec organów państwowych, ale także w jednakowym zakresie i taką samą intensywnością wobec działań lub bezczynności wszystkich innych organów administracji państwowej. Jak orzekł Sąd Konstytucyjny Republiki Słowackiej w jednym ze swych orzeczeń: „W związku z charakterem poszczególnych praw i wolności, jak też konstytucyjnej i ustawowej regulacji ich zagwarantowania, do rozstrzygnięcia o ich zastosowaniu lub względnie ich ochronie nie musi dochodzić tylko w ramach różnych typów postępowań przed organami państwowymi (organy sądowe, organy administracji państwowej), ale może także przed innymi organami administracji publicznej (komisje wyborcze), jak również przed organami administracji samorządowej, i to pomimo ram postępowania administracyjnego”<sup>17</sup>.

### **3. Wpływ Sądu Konstytucyjnego na ogólne pojmowanie praw i wolności**

Sąd Konstytucyjny wpływa poprzez swoją judykaturę na ogólne pojmowanie praw i wolności (oraz zagadnień z tym związanych) jak też na rozumienie konkretnego prawa lub wolności. Trzeba jednak pamiętać, że prawa i wolności nie tylko wypływają z Konstytucji, ale również z ustaw. To w ustawach konkretyzowana i rozwijana jest idea wpisana do słowackiej ustawy zasadniczej. Wszystko to wynika z art. 2 ust. 3 konstytucji oraz art. 13 ust. 1 konstytucji pozwalające na ograniczenia praw i wolności tylko poprzez ustawę. Równocześnie Sąd Konstytucyjny słusznie zaznaczył, że „(...) terminem «ustawa» nie określa się jednego powszechnie obowiązującego aktu prawnego z mocą ustawy, ale nieokreśloną liczbę powszechnie obowiązujących aktów prawnych z definiowalnym stopniem mocy prawnej”<sup>18</sup>.

Dzięki orzecznictwu Sądu wzmocniono pełnoprawny udział osób prawnych w ochronie praw i wolności oraz przyznano im prawo ochrony poszczególnych praw. Przykładem takiego działania jest wyrok z 11 marca 1999 roku, w którym stwierdzono m.in. , że: „Osoby prawne są obok osób fizycznych jedną z dwóch istniejących grup będących podmiotami prawa”<sup>19</sup>. W tym samym orzeczeniu sąd uznał, że jak osobom fizycznym, tak i osobom prawnym w zakresie

<sup>17</sup> Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej z 27 kwietnia 2000 r. (II. ÚS 9/2000), za: [http://www.concourt.sk/rozhod.do?urlpage=dokument&id\\_spisu=13615&slovo=9/00](http://www.concourt.sk/rozhod.do?urlpage=dokument&id_spisu=13615&slovo=9/00).

<sup>18</sup> Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej z 12 maja 1997 r. (II. ÚS 28/96).

<sup>19</sup> Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej 11 marca 1999 r. (PL. ÚS 15/98), dostępne na: [http://www.concourt.sk/rozhod.do?urlpage=dokument&id\\_spisu=13537](http://www.concourt.sk/rozhod.do?urlpage=dokument&id_spisu=13537)

praw i wolności (tych, które można przypisać osobom prawnym) przysługuje ochrona wynikająca z istoty państwa prawnego. Nieco wcześniej w jurysdykcji Sądu zaznaczono, iż osobom prawnym zapewnia się też „niebezpośrednią ochronę poprzez zasady konstytucyjne oraz wskazane przez Konstytucję obowiązki organów państwowych, które muszą być wykonywane także wobec osób prawnych”<sup>20</sup>.

Dodatkowo Sąd w swoich orzeczeniach, które wydawał zarówno w tym samym czasie, jak i później, uznał kilka praw i wolności za przysługujące także osobom prawnym. Dzięki temu zmniejszył istniejące wątpliwości co do zakresu korzystania z praw tych podmiotów. Sąd orzekając przyznał osobom prawnym prawo do prywatności<sup>21</sup>, prawo własności<sup>22</sup>, prawo prowadzenia działalności gospodarczej<sup>23</sup>, prawo do ochrony prawnej<sup>24</sup>, prawo wolności wypowiedzi<sup>25</sup>, prawo do informacji<sup>26</sup>.

Art. 12 ust. 4 konstytucji stanowi, że: „Nikt nie może ponieść uszczerbku w swoich prawach ze względu na to, że korzysta ze swoich podstawowych praw i wolności”. Sąd Konstytucyjny przy okazji rozstrzygania pewnej sprawy dostrzegł, że „Wprowadzona regulacja konstytucyjna w ogólności wyklucza konsekwencję (oddziaływanie) skorzystania z podstawowych praw i wolności przez osoby fizyczne lub prawne na ich dalsze prawa. (...) Dlatego żadna negatywna regulacja prawna – zgodnie z art. 12 ust. 4 – w żadnym przypadku nie może wynikać z faktu, że ktoś skorzystał z niektórych swych podstawowych praw albo wolności i taki fakt nie może wpływać, w świetle regulacji prawnych, na nabycie lub skorzystanie z konkretnego prawa albo na nabycie lub skorzystanie z praw tak, że w wyniku tego ustawodawca rozróżnia osoby, które wcześniej skorzystały ze swych praw i wolności, i osoby, które z tych praw lub wolności nie skorzystały”<sup>27</sup>.

W przypadku składania skarg do Sądu, zauważył, że w przedkładanej petycji nie można powołać się tylko na ogólne postanowienia zakazujące dyskryminacji (zawarte w art. 12 konstytucji), ale potrzeba dodatkowo dokładnie wskazać, czego konkretnie dotyczy ta dyskryminacja i w jakiej jest ona dokonywana formie<sup>28</sup>.

Sąd Konstytucyjny Republiki Słowackiej zwrócił także między innymi uwagę na sposób interpretacji normy prawnej dotyczącej podstawowych praw i wolności. Orzekając przy okazji rozstrzygania sprawy związanej z prawem własności, stwierdził: „(...) wykładnia prawnego przepisu nie może ograniczać, ewentualnie zabraniać rzeczywistego skorzystania z podstawowego prawa. Luka w

<sup>20</sup> Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej z 19 lipca 1998 r. (PL. ÚS 13/97).

<sup>21</sup> Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej z 23 stycznia 1997 r. (I. ÚS 6/97).

<sup>22</sup> Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej z 20 grudnia 1995 r. (PL. ÚS 33/95) i 2 kwietnia 1996 r. (PL. ÚS 30/95).

<sup>23</sup> Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej z 20 czerwca 1997 r. (PL. ÚS 6/96) i 9 września 1997 r. (PL. ÚS 8/96).

<sup>24</sup> Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej z 18 lutego 1998 r. (II. ÚS 58/97) i 11 marca 1999 r. (PL. ÚS 15/98).

<sup>25</sup> Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej z 11 marca 1999 r. (PL. ÚS 15/98).

<sup>26</sup> Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej z 16 czerwca 1999 r. (II. ÚS 10/99).

<sup>27</sup> Zob. Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej z 3 czerwca 1998 r. (PL. ÚS 18/97).

<sup>28</sup> Postanowienie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej z 31 października 1996 r. (I. ÚS 34/96), za: [http://www.concourt.sk/rozhod.do?urlpage=dokument&id\\_spisu=13434&slovo=34/96](http://www.concourt.sk/rozhod.do?urlpage=dokument&id_spisu=13434&slovo=34/96).



regulacji prawnej nie może skutkować naruszeniem danego prawa zagwarantowanego w Konstytucji Republiki Słowackiej. W takim przypadku konieczne jest dokonanie takiej wykładni, która nie tylko nie naruszałaby tego prawa, ale wręcz przeciwnie – gwarantowała go<sup>29</sup>.

#### 4. Sąd Konstytucyjny wobec konkretnych postanowień Konstytucji

Sąd Konstytucyjny w swojej historii wydawał wiele orzeczeń, w których w sposób istotny wpłynął na ochronę konkretnego konstytucyjnego prawa lub wolności. Czasami podejmował również niepopularne lub niewygodne dla polityków uchwały czy też uchwalał- z punktu widzenia społecznego odbioru- decyzje kontrowersyjne. Pragnąc konkretnie przedstawić w jaki sposób tego dokonał wybrałem kilka przykładów.

##### a) ochrona życia

Pierwszy z nich dotyczy opinii Sądu Konstytucyjnego w sprawie ochrony życia jeszcze przed narodzeniem, tj. w sprawie aborcji. Otóż art. 15 ust. 1 konstytucji reguluje tą kwestię następująco: „Każdy ma prawo do życia. Życie ludzkie zasługuje na ochronę jeszcze przed narodzeniem”. Jednocześnie na Słowacji obowiązuje ustawa o sztucznym przerywaniu ciąży z dnia 23 października 1986 roku<sup>30</sup> oraz obwieszczenie Ministerstwa Zdrowia Republiki Słowackiej wydane na podstawie § 12 ww. ustawy – Obwieszczenie Ministerstwa Zdrowia Republiki Słowackiej z dnia 5 listopada 1986 roku wykonujące ustawę Rady Narodowej 73/1986 Zb. Oba akty powstały jeszcze w czasie istnienia Czechosłowacji. Czy zatem wciąż powinno obowiązywać? W związku z tym zrodziło się kolejne pytanie: jak mocno chronione jest życie przed narodzeniem i jak daleko sięga ta ochrona, licząc do dnia poczęcia lub urodzenia? Pytania te były i są bardzo ważne. Tym bardziej, że w przypadku ustawy o sztucznym przerywaniu ciąży dopuszcza ona możliwość wykonania aborcji ze względu na ochronę życia i zdrowia matki w następujących sytuacjach: jeśli zażąda tego kobieta w formie pisemnej, a wiek płodu nie przekracza 12 tygodni i nie ma ku temu przeciwwskazań zdrowotnych (§ 4 ustawy o sztucznym przerywaniu ciąży) lub gdy kobieta wyda zgodę na wykonanie aborcji lub wystąpi z wnioskiem o jej przeprowadzenie ze względu na zagrożenie jej życia lub zdrowia, zagrożenie zdrowego rozwoju płodu albo gdy płód jest poważnie uszkodzony czy też zdiagnozowano genetycznie nieprawidłowy rozwój płodu (§ 5 ustawy o sztucznym przerywaniu ciąży). Tymczasem § 2 ust. 3 obwieszczenia ministerstwa brzmi: „[...] z powodów genetycznych sztucznie przerywać ciążę można do dwudziestego czwartego tygodnia jej trwania”.

W tej sytuacji 9 maja 2001 roku posłowie Rady Narodowej złożyli wniosek do Sądu Konstytucyjnego, wyrażając wątpliwość co do konstytucyjności

<sup>29</sup> Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej z 17 grudnia 2004 r. (II. ÚS 31/04), za: *Zbierka náleзов a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 2004, II. polrok*, Košice 2005, s. 833.

<sup>30</sup> 73/1986 Zb.

powyższych przepisów. Sąd widząc złożoność sprawy stwierdził, że uchwałę w tym przedmiocie powinien podjąć w pełnym składzie. Po kilku latach związanych z różnymi przeszkodami w wydaniu orzeczenia został wydany wyrok w dniu 4 grudnia 2007 roku<sup>31</sup>. W wyroku tym Sąd Konstytucyjny podkreślił, że prawo do życia jest tak naprawdę bramą do całego systemu ochrony podstawowych praw i wolności. Jednocześnie zauważył, że ustawodawca w pełni świadomie umieścił w art. 15 ust. 1 konstytucji dwa zdania, a nie jedno. Drugie ze zdań daje ochronę życiu ludzkiemu przed narodzeniem, lecz nie należy tego utożsamiać z przyznaniem *nasciturusowi* prawa do życia. Nie jest on zatem podmiotem prawa, który korzysta z podstawowego prawa do życia na podstawie art. 15 ust. 1 zd. 2 konstytucji bez takiego choćby warunku, że urodzi się żywe. Ostatecznie Sąd opowiedział się za ochroną matki i uznał, że 12-tygodniowy termin jest wynikiem zarówno doświadczeń nauk biologicznych dotyczących rozwoju płodu ludzkiego, jak i europejskiej praktyki ustawodawczej poszczególnych państw i wobec tego orzekł, iż jedynie postanowienie § 2 ust. 3 obwieszczenia ministerstwa zdrowia nie jest zgodne z art. 123 w związku z art. 2 ust. 2 konstytucji, a w pozostałej części oddalił wnioski<sup>32</sup>. Równocześnie trzeba zaznaczyć, że uchwała w sprawie takiego orzeczenia nie została podjęta jednomyślnie. Dołączone zostały do niego trzy zdania odrębne. W pierwszym z nich trzech sędziów zwróciło uwagę, że w ten sposób pozbawia się jakiegokolwiek ochrony nienarodzone ludzkie życie do 12. tygodnia jego rozwoju<sup>33</sup> i wyrazili zdziwienie faktem, że wcześniej orzecznictwo zmierzało ku ochronie płodu, a tym razem postawiło na ochronę matki. Odrębne zdanie wyraził również sędzia Lajos Mészáros<sup>34</sup>. Stwierdził, że Sąd popełnił błąd dopuszczając rozróżnienie prawa do życia od jego ochrony przed narodzeniem. Podobnie uważa sędzia Ján Luby, który w swym zdaniu odrębnym poddał w wątpliwość możliwości skorzystania z innych realnych środków ochrony życia nienarodzonego przed ukończeniem 12. tygodnia w prawodawstwie słowackim.

Uważam, że uchwała Sądu była kontrowersyjna także z mojego punktu widzenia. Obowiązujące obwieszczenie nadal pozostawia lekarzowi lub organizacji lekarskiej decyzję o dopuszczalności lub odmowie przeprowadzenia zabiegu przerwania ciąży. Wobec tego decydują aspekty pozaprawne, które mogą dopuszczać takie wykorzystywanie normy prawnej dla celów innych niż zdrowotne. Wydaje mi się, że Sąd w tamtej chwili opowiedział się za spojrzeniem prawnokarnym, zgodnie z którym – w przeciwieństwie do prawa cywilnego – *nasciturus* nie jest taktowany jako istota ludzka. Konstrukcja ta powoduje, że życie płodu podlegać ma ochronie za pośrednictwem matki – to ona decyduje mniej lub bardziej swobodnie o jego przyszłości. Wydając takie orzeczenie Sąd wyraźnie kierował się dobrem matki, a w mniejszym stopniu ochronił prawa nienarodzonego jeszcze dziecka. Nie wskazał żadnych konkretnych środków prawnych, które

<sup>31</sup> Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej z 4 grudnia 2007 r. (PL. ÚS 12/01, 14/2008 Z.z.). Weszło ono w życie 28 stycznia 2008 roku.

<sup>32</sup> Szerzej na temat tego orzeczenia w: G. Chmielewski, *Konstytucyjny system ochrony...*, s. 49-54.

<sup>33</sup> Odrębne stanowiska sędziów (*Odlisné stanovisko sudcov*) J. Auxta, P. Brňáka i R. Tkáčika, za: [http://www.concourt.sk/rozhod.do?urlpage=dokument&id\\_spisu=111776](http://www.concourt.sk/rozhod.do?urlpage=dokument&id_spisu=111776).

<sup>34</sup> *Odlisné stanovisko sudcu Lajosa Mészárosa k rozhodnutiu pléna Ústavného súdu Slovenskej republiky vo veci sp. zn. PL. ÚS 12/01*, za: [http://www.concourt.sk/rozhod.do?urlpage=dokument&id\\_spisu=111778](http://www.concourt.sk/rozhod.do?urlpage=dokument&id_spisu=111778).

pozwalaby na zapewnienie odpowiedniej równowagi w tej kwestii. Na szczęście kontrowersji nie budzi ochrona płodu ludzkiego od 12. tygodnia życia aż do chwili narodzin.

Przy okazji tego orzeczenia warto jeszcze wspomnieć o poglądzie Tomaša Majerčáka z Uniwersytetu Pavla Jozefa Šafarika w Koszycach, który stoi na stanowisku, że dodatkową ochronę życia płodu ludzkiego stanowi prawo międzynarodowe i orzecznictwo ETPCz, którym Słowacja jest związana po ratyfikacji odpowiednich umów<sup>35</sup>.

#### b) wolność osobista

Wolności osobista zagwarantowana została w art. 17 Konstytucji. Jednocześnie przewidziano w ustawie zasadniczej wyjątki od tej zasady: można pozbawić osobę nie tylko ze względu na popełnienie przez nią czynu karalnego, ale również z powodu jej stanu zdrowia. W tym ostatnim przypadku dokonuje się tego poprzez umieszczenie jej w placówce służby zdrowia na przymusowe leczenie. Każdy przypadek skierowania osoby do placówki służby zdrowia lub przetrzymywania jej w niej bez jej zgody muszą być określone w ustawie. Podstawy takiego postępowania na Słowacji znajdują się w następujących aktach prawnych: kodeksie karnym, kodeksie postępowania karnego oraz ustawie o opiece zdrowotnej, a szczególnie w § 9 określającym przymusowe leczenie jako leczenie w zakładzie zdrowotnym.

O postanowieniu w sprawie umieszczenia osoby w placówce służby zdrowia musi w ciągu 24 godzin zostać powiadomiony sąd, który w ciągu 5 dni podejmuje decyzję o jej zatrzymaniu. W takim przypadku nie jest wymagana zgoda osoby, która jest do takiej placówki kierowana. Taką praktykę jako zalecaną przyznał też Sąd Konstytucyjny w 1993 roku, orzekając: „Jedynie ci, którzy psychicznie zdrowi nie są, mogą być objęci zakładową opieką psychiatryczną bez swojej zgody (...)”<sup>36</sup>. Badanie stanu umysłowego osoby oskarżonej o czyn karalny jest możliwe tylko na podstawie pisemnego nakazu sądu (art. 17 ust. 7 konstytucji).

Co się tyczy innego aspektu ograniczania wolności osobistej przez ukaranie karą pozbawienia wolności Sąd przyjął, że „(...) jest oczywiste, że obowiązkiem sądu, któremu została przekazana osoba w celu jej aresztowania, jest ustalenie także tego, czy są powody, aby właśnie tak, a nie w inny sposób pozbawić ją wolności osobistej”<sup>37</sup>. Podkreślono zatem ideę nakładania na podejrzanego najbardziej radykalnego środka zapobiegawczego tylko wtedy, gdy nie ma okoliczności dla których można byłoby zasądzić inny środek zapobiegawczy.

<sup>35</sup> Szerzej na temat zdania tego autora w zakresie ochrony prawa do życia na podstawie paktu w: T. Majerčák, *Právo na život podľa Medzinárodného paktu občianskych a politických práv*, „Justičná revue” 2007, nr 4, s. 473–484.

<sup>36</sup> Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej z 15 września 1993 r. (I. ÚS 79/93).

<sup>37</sup> Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej z 31 maja 2001 r. (III. ÚS 79/00).

### c) prawo do prywatności

Jednym z aspektów prawa do prywatności jest kwestia opisana w art. 19 ust. 2 konstytucji. Otóż każdy ma prawo do ochrony przed bezprawną ingerencją w życie prywatne i rodzinne. Jednakże Konstytucja nie definiuje bliżej wyrażenia „życia prywatnego”, dlatego Sąd podjął próbę jego dookreślenia. W jednym ze swych orzeczeń wyraźnie wskazano, że w tej sytuacji należy dokonywać różnorodnych wykładni i zastosowywać je w duchu zarówno umów międzynarodowych dotyczących podstawowych praw i wolności, jak i właściwego orzecznictwa europejskiego. Głównym punktem odniesienia powinien być przede wszystkim art. 8 ust. 1 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>38</sup>. W tym samym wyroku Sąd Konstytucyjny postanowił: „(...) pojęcie „życia prywatnego” jest pojęciem szerokim i nie można go w sposób wyczerpujący zdefiniować, zwłaszcza że nie można go ograniczyć do sfery intymnej, w której każdy może prowadzić swoje życie osobiste zgodnie z własną wolą i w związku z tym całkowicie wyłączyć z tej sfery świat zewnętrzny. Ochrona życia prywatnego musi zatem obejmować prawo jednostki do nawiązywania stosunków ze swoimi blizniami i światem zewnętrznym, z którego nie można wyłączyć ani zawodowych, ani pracowniczych czynności”<sup>39</sup>.

Natomiast Sąd równocześnie dookreślił też czym jest „życie rodzinne”. Stwierdził, że: „ochrona «życia rodzinnego» dotyczy prywatności jednostki w jej stosunkach rodzinnych z innymi osobami fizycznymi, co obejmuje stosunki socjalne, kulturalne, ale także moralne czy materialne”<sup>40</sup>. Oczywiście art. 19 ust. 2 konstytucji nie zapewnia ochrony życia prywatnego i rodzinnego przed każdą ingerencją. Kilkanaście lat temu Sąd jednoznacznie podkreślił, że gwarantuje się tylko „ochronę przed taką interwencją, która jest niedozwolona. Działając w zgodzie z celem prawa do prywatności organy administracji publicznej, osoby fizyczne i prawne mogą wkraczać w życie prywatne i rodzinne innych wtedy, gdy ich interwencję można ocenić jako dozwoloną”<sup>41</sup>. Z drugiej strony Sąd dodał w innym rozstrzygnięciu, że „warunkiem konstytucyjności takiego ograniczenia prawa do prywatności jest jego określenie w zgodzie z wszystkimi normami Konstytucji, które są prawnie istotne dla korzystania z prawa do prywatności”<sup>42</sup>.

### d) prawo własności

Art. 20 Konstytucji zawiera kilka postanowień odnoszących się do prawa własności. „Każdy ma prawo do władania majątkiem. Prawo własności wszystkich właścicieli ma równą ustawową treść i ochronę. Gwarantuje się prawo dziedziczenia” (art. 20 ust.1 konstytucji). Jednocześnie „wywłaszczenie lub

---

<sup>38</sup> Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej z 10 lipca 2001 r. (I. ÚS 13/00), za: [http://www.concourt.sk/rozhod.do?urlpage=dokument&id\\_spisu=13811](http://www.concourt.sk/rozhod.do?urlpage=dokument&id_spisu=13811).

<sup>39</sup> Tamże.

<sup>40</sup> Tamże.

<sup>41</sup> Tamże.

<sup>42</sup> Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej z 18 lutego 1999 r. (II. ÚS 7/99), za: [http://www.concourt.sk/rozhod.do?urlpage=dokument&id\\_spisu=13549](http://www.concourt.sk/rozhod.do?urlpage=dokument&id_spisu=13549).

przymusowe ograniczenie prawa własności jest możliwe tylko w niezbędnej mierze oraz w interesie publicznym i to na podstawie ustawy oraz za stosownym odszkodowaniem” (art. 20 ust. 4 konstytucji). Oznacza to, że wywłaszczenia można dokonać zatem wyłącznie na podstawie ustawy, a nie za pomocą ustawy. Wywłaszczenie za pomocą ustawy to nacjonalizacja, a ta jest niedopuszczalna w demokratycznym państwie, do których zalicza się Słowację. Taki pogląd w tej kwestii potwierdził w jednym ze swych orzeczeń Sąd Konstytucyjny, który postanowił, że „Konstytucja uniemożliwia, aby do wywłaszczenia albo przymusowego ograniczenia prawa własności doszło bezpośrednio w drodze ustawy”<sup>43</sup>. Wobec tego obecnie dopuszczalną formą wywłaszczenia jest ta przewidziana w prawie budowlanym.

Z art. 20 ust. 4 *in fine* Konstytucji także wynika, że jednym z warunków prawidłowego wywłaszczenia jest przekazanie właścicielowi „stosownego odszkodowania”. Sformułowanie takie rodzi wątpliwość w jaki sposób należy rozumieć wyrażenie „stosowne odszkodowanie”. Kwestią tą zajął się Sąd Konstytucyjny. W jednym ze swych wyroków Sąd orzekł, że: „stosownym odszkodowaniem jest odszkodowanie, którym się nie zabezpiecza w pełnym zakresie rynkowej ceny rzeczy, lecz zasadniczo zrównoważy stratę, która wynikła z odebrania rzeczy. (...) Wysokość odszkodowania by wszak miała być ustalona tak z rynkową ceną, aby w każdym czasie uwzględniała zakres ingerencji wobec prawa własności, którą można od właściciela rzeczy sprawiedliwie żądać. Prawna regulacja by miała wyrażać dynamikę zmian cen gruntów na rynku tak, aby odszkodowania za wywłaszczenie były w danym miejscu i czasie sprawiedliwe”<sup>44</sup>.

#### e) swoboda prowadzenia działalności gospodarczej

Sąd Konstytucyjny wypowiadał się także w zakresie swobody działalności gospodarczej zagwarantowanej w art. 35 konstytucji. Stanowi on, iż każdy ma prawo do swobodnego wyboru zawodu i przygotowania się do niego, a także prawo do podejmowania i prowadzenia innej działalności zarobkowej. Tymczasem Sąd stwierdził następująco: „(...) prawo prowadzenia działalności gospodarczej jest konstytucyjną gwarancją wolności prowadzenia działalności gospodarczej zgodnie z zasadami zdrowego rozsądku. To prawo przyznaje się każdej osobie. Prawo prowadzenia działalności gospodarczej gwarantuje możliwość prowadzenia działalności gospodarczej zarówno tam, gdzie istnieje ekonomiczna konkurencja, jak i tam, gdzie ekonomiczna konkurencja nie istnieje”<sup>45</sup>.

Oprócz tego Sąd słusznie dostrzegł, że częścią tej gwarancji „nie jest ochrona przedsiębiorcy przed pojawieniem się konkurenta w wybranej działalności gospodarczej”<sup>46</sup>. Jest to przecież o tyle uzasadnione, że prawo prowadzenia działalności gospodarczej gwarantuje każdemu, kto spełni ustawowe warunki jej

<sup>43</sup> Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej z dnia 3 kwietnia 1996 r. (PL. ÚS 38/95)

<sup>44</sup> Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej z dnia 12 września 1996 r. (PL. ÚS 37/95)

<sup>45</sup> Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej z 27 lutego 1997 r. (PL. ÚS 7/96), za: [http://www.concourt.sk/rozhod.do?urlpage=dokument&id\\_spisu=13514&slovo=7/96](http://www.concourt.sk/rozhod.do?urlpage=dokument&id_spisu=13514&slovo=7/96).

<sup>46</sup> Tamże.

podjęcia, możliwość dążenia do osiągnięcia sukcesu w swojej działalności gospodarczej<sup>47</sup>.

f) prawo do ochrony sądowej

Art. 46 ust.1 konstytucji przewiduje prawo do ochrony sądowej. Stanowi on, że każdy może dochodzić swojego prawa, w sposób określony ustawą, przed niezawisłym i bezstronnym sądem, a w przypadkach określonych ustawą także przed innym organem Republiki Słowackiej. Znakomicie ujął istotę tego prawa Sąd Konstytucyjny Republiki Słowackiej: „(...) fundamentem podstawowego prawa do ochrony sądowej jest uprawnienie każdego, do realnego domagania się swoich praw przed sądem. Temu uprawnieniu odpowiada nałożony na sąd obowiązek postępowania w sprawie w sposób niezawisły i bezstronny, tak aby naruszonemu prawu była zapewniona ochrona w granicach ustaw, które postanowienie o ochronie sądowej wykonują”<sup>48</sup>. Niejako dopełniając w innym orzeczeniu Sąd dobitnie wyraził pogląd, że: „Za pomocą art. 46 ust. 1 Konstytucji gwarantuje się przede wszystkim dostęp do sądu, ponieważ tylko wtedy istnieją warunki do domagania się prawa do ochrony sądowej. Sąd musi mieć konstytucyjnie wskazaną jakość. To oznacza, że musi być niezawisły i bezstronny”<sup>49</sup>.

Dodatkowo przez lata w ramach swej praktyki orzeczniczej Sąd Konstytucyjny wyznaczył pewne zasady korzystania z prawa do ochrony sądowej. Pierwszą z nich jest stwierdzenie, że prawo do realnego dostępu do sądu nie oznacza automatycznie prawa do bezpłatnego dostępu do sądu: „Ani Konwencja o Ochronie Podstawowych Praw i Wolności, ani Konstytucja w swoim art. 46 ust. 1 nie gwarantują prawa do bezpłatnego postępowania sądowego [...]. Uwzględniając postanowienia art. 46 ust 1 Konstytucji, za niezgodną z tym artykułem Konstytucji nie można uważać takiej ochrony prawnej, która uzależnia sądową albo inną ochronę prawną od wniesienia opłaty, o ile Konstytucja Republiki Słowackiej ani w art. 46 ust. 1, ani w żadnym innym, ustanowionym prawem, nie gwarantuje bezpłatnej ochrony sądowej ani innej”<sup>50</sup>.

Z prawem do sądu jest związane prawo do rozpatrzenia sprawy przez sąd. Jednakże prawo do rozpatrzenia danej sprawy wcale nie oznacza prawa do osiągnięcia celu w danej sprawie. Podkreślił to Sąd w jednym ze swych wyroków: „Konstytucyjne prawo do ochrony sądowej ujęte w art. 46 Konstytucji nie oznacza prawa do osiągnięcia sukcesu (celu) w postępowaniu przed sądem powszechnym (cywilnym)”<sup>51</sup>.

<sup>47</sup> Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej z 16 czerwca 1998 r. (PL. ÚS 70/97, za: [http://www.concourt.sk/rozhod.do?urlpage=dokument&id\\_spisu=13800](http://www.concourt.sk/rozhod.do?urlpage=dokument&id_spisu=13800)).

<sup>48</sup> Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej z 27 października 1999 r. (I. ÚS 53/97), za: [http://www.concourt.sk/Zbierka/1999/39\\_99s.pdf](http://www.concourt.sk/Zbierka/1999/39_99s.pdf).

<sup>49</sup> Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej z 15 października 1998 r. (II. ÚS 71/97), za: [http://www.concourt.sk/Zbierka/1998/30\\_98s.htm](http://www.concourt.sk/Zbierka/1998/30_98s.htm).

<sup>50</sup> Orzeczenie SK RS z 23 VI 1999 r. (PL. ÚS 38/99), za: [http://www.concourt.sk/rozhod.do?urlpage=dokument&id\\_spisu=13553&slovo=38/99](http://www.concourt.sk/rozhod.do?urlpage=dokument&id_spisu=13553&slovo=38/99).

<sup>51</sup> Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej z 19 stycznia 1994 r. (II. ÚS 4/94), za: [http://www.concourt.sk/Zbierka/1994/30\\_94s.htm](http://www.concourt.sk/Zbierka/1994/30_94s.htm).

Z prawem do sądu jest także związane prawo do wykonania orzeczenia sądowego. W tej kwestii także kilkakrotnie wypowiadał się Sąd Konstytucyjny w sposób następujący: „Tak określoną treść podstawowego prawa do sądowej ochrony stosuje się także w przymusie wykonywania orzeczenia sądowego i innego orzeczenia. Również w wykonaniu orzeczenia albo innej sądowej egzekucji każdy musi mieć zagwarantowany dostęp do ochrony sądowej, jeśli spełni warunki ustanowione w ustawie. Do realizacji gwarancji dostępu do ochrony sądowej w sensie art. 46 ust. 1 konstytucji [tzn. 46 ust. 1 – przyp. G.Ch.] dochodzi też wtedy, gdy zastosowane prawo jest efektywnie wykonane. Na pytanie, czy ochrona sprawowana przez egzekutorów sądowych na podstawie Regulaminu egzekucyjnego (*Exekučného poriadku*<sup>52</sup>) jest sądową albo inną prawną ochroną, trzeba odpowiadać pozytywnie, że ochrona ta jest ochroną sądową”<sup>53</sup>.

## **5. Obecne i przyszłe znaczenie orzeczeń Sądu Konstytucyjnego na pojmowanie i realizację praw i wolności na Słowacji**

Na pojmowanie i stosowanie podstawowych praw i wolności wpływają – w sposób bezpośredni lub pośredni – orzeczenia Sądu Konstytucyjnego dotyczące badania konstytucyjności powszechnie obowiązujących aktów prawnych. Zachodzi to w sytuacji, w której badany akt prawny rozwija normy konstytucyjne, lecz uregulowania w nim zawarte są sprzeczne z konstytucją, jak również wtedy, gdy Sąd rozpatruje dany akt prawny, który niekoniecznie odnosi się do praw i wolności, lecz jego postanowienia naruszają prawa i wolności (uregulowane w Konstytucji czy umowie międzynarodowej regulującej prawa i wolności). Niezależnie od tego Sąd Konstytucyjny może na podstawie art. 125 ust. 2 Konstytucji, orzekając o zgodności aktów prawnych, zawiesić obowiązywanie zakwestionowanych przepisów prawa, ich części lub poszczególnych postanowień, jeżeli dalsze ich obowiązywanie może m.in. zagrażać podstawowym prawom i wolnościom. Postanowienie takie ma charakter powszechnie obowiązujący i obowiązuje aż do czasu wydania rozstrzygnięcia w zasadniczej części sprawy.

Niewątpliwie, analizując całość orzecznictwa Sądu Konstytucyjnego, można dojść do wniosku, że organ ten jest nie tylko instytucją stojącą na straży konstytucyjności prawa, ale także czasami wspierającą (a nawet zastępującą!) ustawodawcę w sytuacji niejasności prawnych lub braku regulacji prawnych w danym zakresie. Sąd Konstytucyjny uściśla pojmowanie poszczególnych praw i wolności, a także zakres korzystania z nich. Z drugiej strony wyznacza granice ingerencji w poszczególne prawa i wolności. Sąd Konstytucyjny, biorąc pod uwagę rozwój poszczególnych praw i wolności oraz zachodzące zmiany społeczno-ekonomiczne, doprecyzowuje lub rozszerza krąg podmiotowy danego prawa bądź wolności. Najlepszym tego dowodem jest zwiększenie się liczby praw, z których mogą skorzystać osoby prawne, a w związku z tym także i domagać się ich

<sup>52</sup> Ustawa z dnia 14 września 1995 roku o sądowych egzekutorach i działalności egzekucyjnej (Regulamin egzekucyjny) i o zmianie i uzupełnieniu innych ustaw (233/1995 Z.z.).

<sup>53</sup> Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej z 15 listopada 2000 r. (PL. ÚS 21/00), za: [http://www.concourt.sk/rozhod.do?urlpage=dokument&id\\_spisu=13763](http://www.concourt.sk/rozhod.do?urlpage=dokument&id_spisu=13763).

ochrony. Nadaje on w taki sposób aktom prawnym treść zgodną z duchem czasu, tak by ich rozumienie pozostawało aktualne i nadażało za zmieniającą się rzeczywistością, nie pozbawiając jednocześnie wartości uniwersalnych.

Oceniając w pełni działalność Sądu, należy przyznać, że instytucja ta jest istotnym elementem konstytucyjnego systemu ochrony podstawowych praw i wolności w Republice Słowackiej. Pozwala on poprzez swoją jurysdykcję wskazać w jaki sposób realizować postanowienia ustawy zasadniczej odnoszące się do tej materii. Kiedy są to orzeczenia o zgodności aktów stanowią one przecież jedno ze źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Natomiast w pozostałych przypadkach stanowią ważną choć niewiązącą bezwzględnie wytyczną dla legislatora przygotowującego akty ustawowe związane z już istniejącymi jak też dla sądów powszechnych jako kierunek orzekania przez nie w podobnych sprawach. Sąd Konstytucyjny pełni również pewną funkcję stabilizacyjną w tych sytuacjach, gdy prawo nie jest jednoznaczne. Dodatkowym bodźcem dyscyplinującym organy publiczne jest możliwość przyznawania odszkodowania w ramach rozstrzygnięć przez Sąd Konstytucyjny.

Wreszcie Sąd Konstytucyjny jest swoistym strażnikiem demokracji. Nie oznacza to, że bezpośrednio nadzoruje wybory. Owszem w Konstytucji przewiduje się wiele skarg dotyczących zaskarżenia wyników wyboru lub wyboru. Może jednak także wpływać na sposoby korzystania z różnorodnych praw, nie tylko praw politycznych. A zatem chroni demokrację w dość szerokim jej rozumieniu. Jak wskazuje wszakże J. Drgonec Sąd Konstytucyjny to instytucja, która chroni demokrację w państwie, a co za tym idzie chroni przestrzegania prawa w państwie<sup>54</sup>.

Przed Sądem wciąż stoi wiele wyzwań w przypadku tworzenia nowych instytucji takich jak Specjalny Sąd Karny (który już na samym początku swego istnienia musiał zostać przeorganizowany w wyniku orzeczenia wydanego przez Sąd Konstytucyjny o niezgodności ustawy ustanawiającej ten organ z Konstytucją), przyznawania nowych uprawnień wobec Sądu Konstytucyjnego jak np. możliwość Publicznego Obrońcy Praw do występowania do Sądu oraz nowych wyzwań związanych z powstającymi nowymi regulacjami krajowymi i umowami międzynarodowymi. Nie zawsze jest to ułatwione przez ustawodawcę, który stawia Sąd czasami wobec luk prawnych czy też niejasności istniejących przepisów, nie wspominając już o niespójności całościowej konstrukcji prawnej w danym zakresie. W wyniku tego Sąd musi czasami najpierw sam wyznaczyć sobie pewne granice a potem w ich ramach podjąć decyzję. Przykładem tego może być uznanie, że z jakiegoś prawa może korzystać osoba prawna a potem stosować to w ramach rozpatrzenia skargi. Ilustracją tego może być także wyznaczanie przez Sąd w licznych orzecznictwie granic rozpatrywania samej skargi i jej dopuszczalności<sup>55</sup>.

Należy także pamiętać o rosnącym wpływie realizacji polityki państwowej w ramach Unii Europejskiej. Do tej pory nie zdarzyła się taka sytuacja, która wymaga odpowiedzi jednoznacznej na fundamentalne pytanie: co jest ważniejsze na Słowacji- prawo krajowe czy prawo wspólnotowe? Oczywiście obecnie

---

<sup>54</sup> Por. J. Drgonec, *Konanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky*, Šamorin 2008, s. 249.

<sup>55</sup> Zob. przypis 11,12 i 13.



Słowacja wciąż szybko dostosowuje swoje prawo do prawa Unii Europejskiej. Czy jednak będzie tak zawsze? Czy może pewnego dnia pojawi się taka sytuacja w związku z obowiązywaniem Karty Praw Podstawowych UE, która będzie sprzeczna z konstytucją Republiki Słowackiej? Dzisiaj nie ma jednoznacznej odpowiedzi na te pytania.

Podsumowując w świetle nakreślonego orzecznictwa i roli Sądu Konstytucyjnego uważam, że jest to organ o roli, która jest nie do przecenienia. To jeden z filarów współczesnej Słowacji, dzięki któremu każdy obywatel może mieć poczucie dbałości o prawo oraz bezpieczeństwa ochrony swoich praw i wolności. Nie zastąpi on oczywiście roli wiodącej sądów powszechnych, bo nie jest to jego zadaniem. Natomiast w przypadku przyszłości tej instytucji, będzie ona zawsze potrzebna, choć sama wciąż potrzebuje wsparcia od legislatora w postaci bardziej czytelnych przepisów oraz zrozumiałych poszczególnych regulacji prawnych jak i całych aktów prawnych.

# ÚSTAVNÝ PRINCÍP SLOBODNEJ SÚŤAŽE POLITICKÝCH SÍL A JEHO VPLYV NA TVORBU ZÁKONOV A REALIZÁCIU POLITICKÝCH PRÁV<sup>1</sup>

Imrich Kanárik, SR

1. Právne princípy sú jednou z ťažiskových tém súčasnej vedy o práve. Väčšinou je však pozornosť venovaná riešeniu zložitých prípadov v aplikačnej praxi, menej už vplyvu právnych princíпов na tvorbu práva. Vo viacerých vystúpeniach prvého dňa Medzinárodnej vedeckej konferencie „20 rokov Ústavy Slovenskej republiky- 1. ústavné dni“ Košice 3.- 4. októbra 2012 bolo konštatované, že Ústava Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) je politicky neutrálna v dôsledku zrušenia politického systému štátostrany. Ústava je základným zákonom štátu, ale zároveň má aj **politickú funkciu**. Má v sebe politický náboj, pretože **je výsledkom politických kompromisov** v parlamente zúčastnených politických síl. Známý je napríklad „boj“ o text preambuly z obdobia vypracovania návrhu ústavy v r. 1992. Politický slogan „je/nie je politická vôľa“ pri úvahách o novelizácii ústavy počuť pomerne často.

**Predmetom slobodnej súťaže politických síl sú politické práva.** Pre správne pochopenie problematiky súvisiacej so slobodnou súťažou politických síl je dôležité jej **systémové zaradenie** v širšom spoločensko-právnom kontexte (teda nielen v rámci tretieho oddielu druhej hlavy ústavy), pretože inak hrozí nebezpečenstvo jednostrannosti až absolutizácie či povrchnosti v procese pochopenia podstaty a funkcií slobodnej súťaže politických síl.

2. **Zaradenie problematiky slobodnej súťaže politických síl**

Širším spoločensko-právnym kontextom ku slobodnej súťaži politických síl sú obsahy pojmov „právny štát“, „demokracia“ a „pluralizmus.“

Ústava v často citovanom čl. 1 ods.1 prvá veta deklaruje, že „Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát.“ Deklarovanie Slovenskej republiky prostredníctvom triády adjektív „zvrchovaný“, „demokratický“ a „právny“ považujem za **terminologicky nadbytočné**. Zvrchovanosť (synonymicky aj suverenita) je vlastnosťou **každého** abstraktného pojmu „štát“, resp. „štátna moc“, teda nielen právneho. Rovnako demokracia je conditio sine qua non abstraktného pojmu právny štát (nedemokratický štát nemôže byť nositeľom označenia „právny štát“). Z abstraktne chápanej množiny „štát“ sú niektoré z nich „právne štáty“ a niektoré nimi nie sú. „Podatť charakteristiku právneho štátu obsiahlou definíciou je veľmi obtiažne, pretože právny štát predstavuje určitý ideál, ideálny typ, ku ktorému sa jednotlivé štáty viac alebo menej približujú, sú

---

<sup>1</sup> Príspevok je dielčím výstupom z riešenia čiastkovej úlohy grantového projektu VEGA 1/0692/12- Ústavné princípy a ich vplyv na tvorbu a realizáciu práva.

teda viac alebo menej právnymi štátmi.“<sup>2</sup> Právny štát možno charakterizovať predovšetkým jeho základnými znakmi (princípami).<sup>3</sup> Ak konkrétny štát disponuje takými **kvalitatívnymi vlastnosťami**, ktoré sú modelovo (ale aj explicitne pozitívno-právnym zakotvením v ústave) vymedzené za znaky právneho štátu, získava „visačku“ v podobe adjektíva „právny“. Ide však o **formálny** právny štát. Právny štát vo svojej **konkrétnej/realizačnej podobe** je však niečo viac, než len výpočet znakov/princípov.

Pri skúmaní či ústavou deklarovaný právny štát je vo svojej reálnej podobe aj **materiálnym právnym štátom** netreba absolutizovať otázku v tom zmysle, že právny štát musí vždy, a za každých okolností zrealizovať „do bodky“ všetky požiadavky, ktoré sú naň modelovo kladené, inak že nemá charakter právneho štátu. „Ide o to, že niektoré štáty sú viac právnymi štátmi ako iné štáty, čo nie je dané ani tak charakterom práva ako tým, o aký štát vlastne ide, najmä či je demokratickým..., prípadne štátom, ktorý je na ceste k demokracii, alebo smeruje od nej k nedemokratickému systému vlády.“<sup>4</sup>

Uvedený prístup si treba osvojiť aj pri rozhodovaní ústavného súdu o tom, či vyhlási voľby do obecného zastupiteľstva za neplatné za situácie, keď došlo k porušeniu slobodnej súťaže politických síl tým, že s volebnou schránkou išla za voličmi aj zapisovateľka, ktorá ex lege nie je členkou okrskovej volebnej komisie.

Medzi znaky právneho štátu patrí aj **demokratizmus** spoločensko-politického prostredia, vrátane politického systému, demokratického štátneho režimu a demokratických foriem štátu. Demokraciu o.i. charakterizuje aj kvalitatívna vlastnosť, ktorá je stručne označovaná termínom „**pluralizmus**“. Na **spätosť demokracie a pluralizmu upozornil už Aristoteles, keď za nevyhnutný predpoklad demokratickej formy vlády považoval to, že sa striedavo poslúcha a vládne**. „Pluralizmus predstavuje pravdepodobne ústrednú vlastnosť a kvalitu postmodernej situácie“.<sup>5</sup>

Osobitosťou pluralizmu vo väzbe na štát a právo je to, že na jednej strane znamená rôznorodosť názorov, koncepcií, možných riešení s cieľom **nedopustiť stav ich monopolizácie**, na druhej strane imanentnou vlastnosťou štátu je jeho **jednota** a taktiež právo ako jediný normatívny systém je monistické (čiže vlastne jednotné). Nezastupiteľný význam pre jednotu práva má aj **právna funkcia ústavy**. **Ústava má zjednocujúci charakter**, na ktorý upozorňuje I. Palúš, „pretože sa na jej obsahovom základe riešia v demokratickom štáte konflikty záujmov, osobitne záujmov

<sup>2</sup> KANÁRIK, I.: Zvrchovanosť zákona. (Aktuálne otázky v slovenskom právnom poriadku.) ES UPJŠ v Košiciach, 2003, s.3.

<sup>3</sup> V príspevku vedome abstrahujeme od problematiky vzťahu pojmov „princípy“ a „znaky“ právneho štátu. K. Klíma napríklad používa pojem „postuláty“, pozri KLÍMA, K.: Ústavné právo. Victoria Publishing, Praha 1995, s.57. P. Holländer hovorí o „komponentoch“ právneho štátu, pozri HOLLÄNDER, P.: Základy všeobecné štátovedy. Všeherd, Praha 1995, s.139.

<sup>4</sup> PRUSÁK, J.: Teória práva, Vyd. odd. PrF UK, Bratislava 1995, s. 165-166.

<sup>5</sup> BÁRÁNY, E.: Moc a právo. Veda, Bratislava, 1997, s.119.

politických strán tak, aby sa nakoniec dospelo k jedinej štátnej vôli, ktorá potom platí pre celú spoločnosť (aj keď často je skôr výsledkom politických kompromisov, než patričným konsenzom prevažnej časti obyvateľstva).<sup>6</sup>

V rovine tvorby práva dochádza v recentných podmienkach k pluralite mocenských centier, ktoré sa podieľajú na vydávaní právnych noriem pomimo „tradičných“ štátnych orgánov ako subjektov tvorby práva. (Napríklad sú to zastupiteľské orgány územnej samosprávy ako mimoštátne orgány verejnej moci a v poslednom desaťročí aj právotvorné orgány Európskej únie). Ani tento pluralizmus však nesmie narušiť jednotu štátu a monizmus právneho poriadku Slovenskej republiky.<sup>7</sup>

Z formálno-právneho hľadiska platná **ústava rešpektuje princíp demokracie** ako nevyhnutnú kvalitatívnu vlastnosť právneho štátu aj tým, že zakotvuje všetky tri formy spoločenského pluralizmu a zároveň im poskytuje ochranu. Ide o pluralizmus v rovine duchovnej (ideovej), politickej a hospodárskej.

**Duchovný (ideový) pluralizmus** je zakotvený v čl. 1 ods. 1 druhá veta, podľa ktorého Slovenská republika ako právny štát: „Neviaže sa na žiadnu ideológiu ani náboženstvo.“

**Politický pluralizmus** je vyjadrený v čl. 31: „Zákonná úprava všetkých politických práv a slobôd a jej výklad a používanie musia umožňovať a ochraňovať slobodnú súťaž politických síl a demokratickej spoločnosti.“

**Pluralizmus vo sfére hospodárskej (resp. ekonomickej)** je upravený v čl. 55 ods. 2: „Slovenská republika chráni a podporuje hospodársku súťaž. Podrobnosti ustanoví zákon.“ (Napríklad zákon o ochrane hospodárskej súťaže, ako ústredný orgán štátnej správy je zákonom zriadený Protimonopolný úrad). Z čl. 55 ods. 1 ústavy vyplýva, že hospodárstvo Slovenskej republiky je **zmiešanou ekonomikou (sociálno-trhovou)**: „Hospodárstvo Slovenskej republiky sa zakladá na princípoch sociálne a ekologicky orientovanej trhovej ekonomiky“. Ústavný súd vo svojom náleze PL. ÚS 7/96 rešpektuje charakter zmiešanej ekonomiky nášho hospodárstva, keď v otázke hospodárskeho pluralizmu konštatuje: „Hospodársku súťaž štát chráni len tam a dovtedy, kde a pokiaľ nevzniknú dôvody na obmedzenie alebo vylúčenie hospodárskej súťaže vo **verejnom záujme**.“

Na záver tejto časti si dovoľím zaujať stanovisko k často krát používanému termínu „**princíp** právneho štátu“ resp. „**generálny princíp** právneho štátu“. V čl. 1 ods. 1 prvá veta je použitý termín „právny štát“, ktorý je synonymicky a teda obsahovo totožne označovaný aj ako „princíp právneho štátu“. Napríklad v náleze PL. ÚS 17/02 ústavný súd konštatuje, že z čl. 1 ods. 1 „možno nepochybné odvodiť záver, podľa ktorého k základným princípom zvrchovaného, demokratického a právneho štátu neodmysliteľne

<sup>6</sup> PALÚŠ, I.: Ústava Slovenskej republiky ako základ transformácie spoločnosti a štátu. Acta Iuridica Cassoviensia, Košice 1999, č.22, s.12-13.

<sup>7</sup> Bližšie pozri MACEJKOVÁ, I., KANÁRIK, I.: Monizmus právneho poriadku Slovenskej republiky v podmienkach právneho pluralizmu. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej v dňoch 25.-27. marca 2009 v Tatranskej Štrbe: Pluralizmus moci a práva, 2009, s. 333-343.

patria určité obsahové prvky, ktoré vo svojom súhrne vytvárajú a naplňajú princíp právneho štátu.“ Podobne v náleze PL. ÚS 19/98 vyslovil: „Princíp právneho štátu proklamovaný v čl. 1 Ústavy SR je základným ústavnoprávnym princípom v Slovenskej republike.“ V mnohých nálezoch ústavného súdu možno nájsť vetu o „(ne) súlade s princípom právneho štátu zakotveným v čl.1 ods. 1 prvá veta.“

**Právny štát nie je princípom.** Len s takým štátom možno spájať adjektív „právny“, ktorý disponuje, resp. má také kvalitatívne vlastnosti, ktoré sú pomenované ako princípy/znaky právneho štátu. A naopak, absencia typových princípov/znakov právneho štátu vo väzbe na konkrétny štát nedovoľuje (znemožňuje, bráni) označiť ho „visačkou“ právny.

Ak právne princípy, vrátane princípov právneho štátu, predstavujú kategóriu, ktorá sa vyznačuje určitou nevyhnutnou mierou neurčitosti, či neostrosti, pričom ako uvádza E. Barány: „Neostrosť možno nie je nedostatkom poznania a vymedzenia pojmu právnych princípov, ale vlastnosťou samotných právnych princípov“<sup>8</sup>, potom „generálny princíp právneho štátu“ je pojem ešte viac neurčitý, hmlistý, resp. sa vyznačuje vysokým stupňom vágnosti. Nemožno predsa zamieňať typ štátu (právny) za princíp štátu v singulári.

K podobným záverom dochádza aj B. Balog, keď rieši otázku, či možno za obsahovú súčasť implicitného materiálneho jadra ústavy považovať právny štát ako taký, alebo je materiálne jadro napĺňané princípmi právneho štátu. Navyiac B. Balog upozorňuje: „Názor, že obsahom implicitného materiálneho jadra ústavy nie je samotný právny štát, ale jeho princípy je možné identifikovať aj v rozhodovacej činnosti nemeckého ústavného súdu.“<sup>9</sup>

### 3. Podstata slobodnej súťaže politických síl

Odpoveď na otázku, či obsah čl. 31 ústavy je jedným z politických práv alebo je v ňom obsiahnutý ústavný princíp zďaleka nemá len akademickú povahu. Význam odpovede na uvedenú zásadnú otázku je **v právnych účinkoch** spätých s realizáciou čl. 31, ktoré sú **rozdielne** podľa toho, či ide o jeden z druhov politických práv, alebo či ide o ústavný princíp. Ak by išlo o jedno z politických práv, potom by právne účinky jeho zakotvenia v ústave súviseli s jeho realizáciou, resp. aplikáciou. Za uvedeného stavu by platili pravidlá o subsumpcii pri aplikácii práva (v rámci vzťahu všeobecného a individuálneho). Právne účinky ústavného princípu sa týkajú nielen realizácie práva, ale **aj tvorby práva**, pretože zároveň predstavujú imperatív pre právotvorcu, ktorého obsah musí rešpektovať pri úprave daného druhu spoločenských vzťahov.

V čl. 31 upravená slobodná súťaž politických je ústavným princípom:

- explicitným
- všeobecným

<sup>8</sup> BĀRĀNY, E.: Pojmy dobrého práva. Eurokódex, Bratislava, 2007, s.74.

<sup>9</sup> BALOG, B.: Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Ústava SR- 20 rokov v národnom a európskom pohľade. Lonfinger, s.r.o. 2012, s.237.

- má preskriptívnu povahu

**Explicitný charakter jednoznačne vyplýva** z formulácie právneho textu uvedeného v čl. 31.

**Všeobecným ústavným princípom** je preto, lebo sa netýka „len“ konkrétneho právneho inštitútu, dokonca presahuje jedno právne odvetvie a týka sa viacerých právnych odvetví v rámci systému práva Slovenskej republiky, predovšetkým však práva ústavného, správneho práva, trestného práva.

Ústavný princíp zakotvený v čl. 31 nemá povahu deskriptívnu, nemá charakter deklarovania (v zmysle konštatovania), ale **je pravidlom preskriptívnym, obsahujúcim direktívu/prikaz. Inými slovami povedané, prikazuje to, „čo má byť“ (sollen).**

V rovine tvorby práva, vzhľadom na úvodný text čl. 31: „**Zákonná úprava** (podč. I.K.) všetkých politických práv a slobôd....“ vzniká **otázka, či predmetný imperatív je adresovaný „len“ zákonodarcovi, alebo je adresovaný aj ústavodarcovi.**

Zastávam právny názor, že **rozsah** citovaného ustanovenia treba **vykladať extenzívne** a teda je žiaduce urobiť záver, že právotvorcom, voči ktorému uvedený prikaz smeruje, nie je len zákonodarca, **ale aj samotný ústavodarca**, pretože ústava v platnom znení sa neobmedzuje iba na pojmové zakotvenie či formálno-štrukturálne naznačenie ústavných princípov, ale obsahuje celý rad ustanovení, v ktorých jednotlivé princípy nachádzajú svoje reálne vyjadrenie.

Právna hermeneutika považuje extenzívny výklad rozsahu právnej normy stanoveného samotným interpretom za výnimočný. Jeho prípustnosť musí byť dostatočne odôvodnená resp. jednoznačne obhájená. Za silný argument odôvodňujúci rozšírenie právotvorcu nielen na zákonodarcu, ale aj na ústavodarcu, pre ktorého taktiež platí imperatív uvedený v čl. 31 považujem kvalitatívnu vlastnosť právneho štátu, ktorú označujeme ako **„sebaobmedzenie moci“ (limited government).** Aj ústavodarca pri tvorbe ústavnoprávnych noriem musí rešpektovať limity, ktoré sám stanovil, ale aj limity, ktoré majú nadpozitívny charakter vyplývajúci z podstaty noriem prirodzeného práva.

Nadpozitívne právo chápem ako jeden z recentných názvov pre prirodzené právo. Podľa čl. 12 ods. 1 druhá veta ústavy: „**Základné práva a slobody sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné.**“ Teda nie len **ľudské práva** obsiahnuté v druhom oddieli druhej hlavy (čl. 14 až 25), **ale základné práva a slobody v celej druhej hlave, vrátane práv politických.** To však neznamená, že väčšinu týchto práv nemožno zákonom obmedziť.“ Ústava zakotvením naznačených štyroch vlastností základných práv a slobôd vytvára predpoklad nato, že akékoľvek ich porušenie možno prehlásiť za protiústavné. Čl. 12 ods. 1 druhá veta ústavy ale nezaväzuje len

orgány aplikácie práva, ale predstavuje ústavnú direktívu aj pre zákonodarcu pri prijímaní zákonov a tiež pre ústavodarcu...“<sup>10</sup>

V predmetných súvislostiach súhlasím s B. Balogom, ktorý spochybňuje absolútnu ústavodarnú právomoc ústavodarcu, pričom za jej limitáciu treba považovať predovšetkým materiálne jadro ústavy. Prípadný implicitný charakter materiálneho jadra Ústavy SR pritom nie je podstatný. Jeho obsah možno pomocou doktrínálneho výkladu ústavy vyvodit’ (spoznať)<sup>11</sup>

Absolutizácia ústavodarnej právomoci spočíva v tom, že je často krát chápaná len z jej formálno-procesnej stránky, ktorú možno zjednodušene opísať tak, že parlament môže všetko, ak splní jednu podmienku, a to, že tak urobí vo forme ústavy, resp. ústavného zákona.

Na rozdiel od právno-pozitivistickej tradície nemôže byť dnes platná ústava hodnotovo neutrálna, a to bez ohľadu na to, či ústavné hodnoty sú v ústave vyjadrené explicitne, alebo či majú implicitný charakter vyplývajúci z podstaty a základnej hodnotovej orientácie ústavy. „K základným hodnotám, ktoré uznávajú, a z ktorých vychádzajú moderné demokratické ústavy, patria najmä také hodnoty, ako sú sloboda, rovnosť, ľudská dôstojnosť, solidarita, mravnosť, spravodlivosť, ľudské práva a základné slobody, **demokracia** (podč. I.K.)...“<sup>12</sup>

Z citácie ústavných právnikov vyplýva, že demokracia patrí medzi základné hodnoty, ktoré ústavy uvádza a chráni. To je prvá premisa. Druhou premisou je, že imanentným znakom demokracie je pluralizmus. Z obidvoch premís možno urobiť záver, že obsahom čl. 31 je ústavný princíp, ktorý má charakter základného/všeobecného ústavného princípu a ako taký tvorí súčasť materiálneho jadra ústavy. Ústavodarca nemá právomoc ústavný princíp slobodnej súťaže politických síl zrušiť (je v tomto zmysle nedotknuteľný) ani prelomiť tým, že vlastnou právotvorbou upraví výnimky prekračujúce prípustné hranice ústavných zmien.

#### **4. Systematika ústavy a problém zaradenia princípu slobodnej súťaže politických síl v ústave**

**Slobodná súťaž politických síl** zaradená ústavodarcom do obsahu čl. 31 je **ústavným princípom**. Uvedený záver **jednoznačne** vyplýva aj z rozhodovacej činnosti ústavného súdu. „Ústavný súd o tomto **princípe** (podč. I.K.) vyslovil, že nemá povahu ústavného práva alebo slobody zaručenej jednotlivcovi.“<sup>13</sup> Je v ňom v koncentrovanej podobe vyjadrená **podstata a cieľ** existencie politických práv a slobôd, resp. generálny línia ich uskutočňovania.

Zo zaradenia slobodnej súťaže politických síl do obsahu čl. 31 vo vnútri tretieho oddielu druhej hlavy ústavy by sa na prvý pohľad však mohlo zdať,

<sup>10</sup> BALOG, B.: Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Ústava SR- 20 rokov v národnom a európskom pohľade. Lonfinger, s.r.o. 2012, s.238.

<sup>11</sup> Bližšie pozri: BALOG, B.: Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Ústava SR- 20 rokov v národnom a európskom pohľade. Lonfinger, s.r.o. 2012, s.227-241.

<sup>12</sup> OROSZ, L.- SVÁK, J.- BALOG, B.: Základy teórie konštitucionalizmu. Eurokódex, Bratislava, 2011, s.149.

<sup>13</sup> PL. ÚS 15/98, podobne aj PL. ÚS. 19/98.

že ide o základné politické právo. Predchádzajúci čl. 30 zakotvuje právo občana zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo, alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov. Nasledujúci čl. 32 sa týka práva na odpor.

**De constitutione ferenda** je žiaduce ústavnú úpravu slobodnej súťaže politických síl, ako ústavného princípu, ktorá má rešpektovať systematiku a konzistentnosť ústavy, zaradiť (alternatívne):

-buď ihneď na **úvod tretieho oddielu druhej hlavy**, ako všeobecné (spoločné) ustanovenie pre všetky politické práva upravené v tomto oddieli, alebo

- do **prvého oddielu druhej hlavy** medzi „Všeobecné ustanovenia“ týkajúce sa všetkých základných práv a slobôd, ktoré sú zakotvené v druhej hlave.

**Odôvodňujúce argumenty** pre uplatnenie uvedeného návrhu de constitutione ferenda sú predovšetkým tieto:

a) Základných politických práv a slobôd sa netýka len tretí oddiel druhej hlavy ústavy. Napríklad:

- V čl. 30 ods. 1 upravené politické právo občana zúčastňovať sa na správe vecí verejných priamo, má svoje pokračovanie (súvislosť, resp. „jednu z finálnych podôb“), v čl. 94: „Každý občan Slovenskej republiky má právo sa zúčastniť na referende“ a je upravené v druhom oddieli piatej hlavy.

- Práva občana na rovnaký prístup k voleným funkciám upravené v čl. 30 ods. 4 má pokračovanie a je konkretizované v čl. 74 ods. 2 ústavy, teda v prvom oddieli piatej hlavy: „Za poslanca možno zvoliť občana, ktorý má volebné právo, dosiahol vek 21 rokov a má trvalý pobyt na území Slovenskej republiky.

- Za osobitnú formu slobody prejavu zakotvenej v čl. 26 ods. 1, teda v treťom oddieli druhej hlavy, možno považovať „právo verejne prejavovať svoje zmýšľanie“, resp. ako aj „právo slobodne prejavovať svoje náboženstvo, alebo vieru buď sám, buď spoločne s inými, súkromne alebo verejne“ podľa čl. 24 ods. 1 a 2 zaradené medzi základné ľudské práva a slobody v druhom oddieli druhej hlavy ústavy.

- Podľa čl. 101 ods. 3 môžu občania navrhovať kandidáta na prezidenta, a to na základe petície podpísanej najmenej 15000 občanmi.

b) Ako odôvodňujúci argument možno v zjednodušenej podobe vysloviť požiadavku, aby **to čo je spoločné** bolo „vybrané pred zátvorku“, „dané pod spoločného menovateľa“ a teda do **všeobecných ustanovení**. Navrhovaným postupom, rešpektujúcim systematizáciu, sa dosiahne to, že každé konkrétne základné právo a sloboda, ktorého sa daný ústavný princíp týka, musí z neho vychádzať, musí ho rešpektovať v obidvoch štádiách právnej regulácie: pri tvorbe práva, aj pri jeho realizácii.

## **5. Aké limity, požiadavky (podmienky) vyplývajú z v ústave explicitne zakotveného ústavného princípu slobodnej súťaže politických síl?**

Z explicitnej ústavnej úpravy predmetného princípu možno ústavné limity rozdeliť do dvoch skupín: na **formálne** a na **materiálne**.



**Formálna podmienka** sa týka prameňov práva a z čl. 31 vyplýva, že základné politické práva a slobody, **popri ich ústavnom zakotvení, môžu mať podústavnú formu svojho vyjadrenia len v zákone.**

**Materiálne podmienky** sú v štádiu tvorby práva adresované zákonodarcovi, ale na základe rozširujúceho výkladu aj ústavodarcovi a v štádiu realizácie práva aj všetkým orgánom verejnej moci aplikujúcim právo a aj konkrétnym nositeľom (adresátom) politických práv a slobôd:

-V procese tvorby práva je ústavným limitom príkaz/direktíva národnej rade, aby pri prijímaní ústavy, ústavných zákonov a zákonov upravujúcich politické práva a slobody ich obsah **umožňoval a chránil** slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti a zároveň

- Aj príkaz ostatným orgánom verejnej moci, ale aj fyzickým osobám a právnickým osobám v štádiu nasledujúcom po tvorbe práva vykladať a uplatňovať právne predpisy upravujúce politické práva a slobody iba spôsobom, ktorý umožní a ochráni slobodnú súťaž politických síl. (PL. ÚS 19/98)

Prijatím volebného zákona č. 187/1998 Z.z. tesne pred voľbami jednoznačne nebola rešpektovaná materiálna požiadavka adresovaná v podobe príkazu zákonodarcovi, aby pri zákonnej regulácii volebného práva bola umožnená a ochraňovaná slobodná súťaž politických síl zúčastnených vo voľbách.

De constitutione ferenda by ústavnou zárukou rozhodne bolo doplnenie čl. 30 ods. 1 o pravidlo zakazujúce prijímať, meniť, či doplniť volebný zákon v lehote napríklad kratšej ako osemnásťmesačnej pred termínom volieb ( k uvedenému pozri PL. ÚS 15/98).

Ak by slobodná súťaž politických síl mala charakter politického práva, bolo by právne irelevantné zaoberať sa otázkou časového úseku v rámci pravidelného volebného obdobia, v ktorom môže zákonodarca „meniť pravidlá politickej hry.“ Slobodná súťaž politických síl je však ústavným princípom, preto význam konštatovania o neprípustnosti prijať volebný zákon tesne pred voľbami má právnu relevanciu v tom, že sa ním potvrdzuje porušenie ústavného princípu a tým aj samotnej ústavnosti.

## **6. Na ktoré subjekty sa vzťahuje ústavný princíp slobodnej súťaže politických síl?**

**a)** Právne poriadky jednotlivých štátov vymedzujú subjekty, na ktoré sa vzťahuje slobodná súťaž politických síl **rôzne**. V zjednodušenej podobe možno konštatovať, že sa vzťahuje na (všetky) **subjekty politického systému** alebo adresátom uvedeného ústavného princípu sú **politické strany**.

Ústava Českej republiky v čl. 5 vymedzuje podstatu českého politického systému, okrem iného „voľnou súťažou politických strán“. Federálny ústavný zákon č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd však v čl. 20 hovorí o politických silách.

Politický pluralizmus v našej ústave je spájaný nielen so súťažou medzi politickými stranami, ale oveľa extenzívnejšie, pretože v čl. 31 je zakotvený princíp slobodnej súťaže medzi „politickými silami“, teda súťaže medzi všetkými subjektmi politického systému. Subjektmi politického systému sú predovšetkým štát prezentovaný štátnym mechanizmom, politické strany, občan, ale aj občianske

združenia, odbory, cirkvi a náboženské spoločnosti etc. Aj keď sa čl. 31 vzťahuje na uvedené subjekty politického systému, žiada sa však upozorniť, že súťaž je právne upravená a realizovaná **v rozdielnej miere, v rôznom rozsahu a v rôznych situáciách** (teda nevzťahuje sa na všetky subjekty politického systému za každej okolnosti).

Subjektmi súťaže sú politické strany napríklad podľa Ústavy Talianskej republiky a Ústavy Portugalskej republiky:

Článok 49 Ústavy Talianskej republiky : „Všetci občania majú právo organizovať sa slobodne **v stranách**, aby demokratickou metódou súťažili za účelom určenia národnej politiky.“

Článok 10 ods. 2 Ústavy Portugalskej republiky: „**Politické strany** súťažia s úctou k zásadám národnej nezávislosti a politickej demokracie cestou organizácie a vyjadrenia vôle ľudu.“

Z hľadiska právnapozitivistického je teda evidentný rozdiel vo vymedzení okruhu subjektov resp. výpočtu subjektov (účastníkov politického pluralizmu), medzi ktorými má prebiehať slobodná súťaž: subjekty politického systému, alebo „len“ politické strany. Považujem preto za dôležité zodpovedať na otázku, či uvedený rozdiel v ústavnom vymedzení účastníkov súťaže je podstatný, alebo či má marginálnu povahu, resp. charakter pseudoproblému. Zastávam názor, že uvedený **rozdiel v rozsahu účastníkov súťaže nemožno preceňovať (zveličovať)**. Je síce pravdou, že petičné právo môže uplatniť aj jednotlivec (podľa čl. 27 ods. 1 ústavy, druhá veta: „Každý má právo **sám**...obracať sa vo veciach verejného, alebo iného spoločného záujmu na štátne orgány a orgány územnej samosprávy...“), ale reálna sila politickej súťaže „geometricky narastá“ vtedy, keď sa jednotlivec **inštitucionalizuje** a stáva sa účastníkom súťaže prostredníctvom politických strán, politických hnutí, odborových organizácií, občianskych združení.

Vo vzťahu občianska spoločnosť a štát je v rovine uplatnenia moci charakteristický stav, ktorý má svoje vyjadrenie v pojme „**partokracia**“, teda moc politických strán, samozrejme prostredníctvom nástroja, ktorým je štát so svojim imanentným znakom- štátnou mocou. Tie politické strany, ktoré sa stali víťazmi politickej súťaže (víťazi volieb) - im patrí moc. Rovnako dôležité je aj konštatovanie, že odbory, cirkvi a náboženské spoločnosti, občianske združenia....nemajú za cieľ v rámci politickej súťaže získať podiel na priamej účasti, resp. na bezprostrednom disponovaní štátnou mocou, ich snahou je ovplyvniť rozhodnutia samotných nositeľov štátnej moci.

#### **b) Štátne orgány a slobodná súťaž politických síl**

Na štátne orgány sa uvedený princíp vzťahuje len čiastočne, resp. **len v istom špecifickom význame**. Povedané aj inými slovami, ústavný princíp slobodnej súťaže politických síl sa nevzťahuje na štátne orgány v tom zmysle, že by medzi štátnymi orgánmi mala existovať politická súťaž. Naopak, ústavný súd vo svojich rozhodnutiach mnohokrát deklaroval inú zásadu vzťahov, medzi ústavnými štátnymi orgánmi, a to **zásadu ich ústavnej spolupráce a rovnováhy**.<sup>14</sup> Ide

<sup>14</sup> Cielene uvádzam rozhodnutia, ktoré boli vydané v prvom funkčnom období ústavného súdu, a ktoré vlastne prispeli k vytvoreniu doktríny ústavného súdu o nevyhnutnosti ústavnej spolupráce ústavných orgánov verejnej moci: PL. ÚS 14/94, PL. ÚS 16/95, I. ÚS 7/96, I. ÚS 61/96.

**o jednu z doktrín ústavného súdu, ktorú možno jednoznačne vyvodiť z právnych názorov ústavného súdu.** Uplatnenie zásady požadujúcej spoluprácu ústavných orgánov verejnej moci však nevylučuje ústavnoprávnu zodpovednosť napríklad medzi národnou radou a vládou, ktorá však neznamená právnu zodpovednosť.

Jednou z nezastupiteľných funkcií štátu je aj **reprodukcia štátomocenských štruktúr**. Prejavom pluralizmu prostredníctvom súťaže politických síl vo vzťahu ku personálnemu substrátu štátneho aparátu je nepochybne „**vláda na čas**“, ktorú garantuje obsah ustanovenia čl.30 ods.2 tým, že generálne stanovuje príkaz: „Voľby sa musia konať v lehotách nepresahujúcich pravidelné volebné obdobie ustanovené zákonom“. Samotná ústava však na viacerých miestach konkretizuje uvedený príkaz na reprodukciu štátnej moci. Napríklad v čl. 73 ods. 1 je určená dĺžka funkčného obdobia národnej rady, v čl. 101 ods. 2 je určená dĺžka funkčného obdobia prezidenta. Pokiaľ ide o funkčné obdobie vlády, ústava ho nevymedzuje číselným údajom, ale v čl. 117 stanovuje všeobecné pravidlo, podľa ktorého: „Vláda podá demisiu vždy, po ustanovujúcej schôdzi novozvolenej Národnej rady Slovenskej republiky, vláda však vykonáva svoju funkciu až do utvorenia novej vlády.“

Na štátne orgány sa čl. 31 ústavy vzťahuje minimálne v troch právnych situáciách:

- Národná rada v pozícii zákonodarcu, ale rozšírením rozsahu čl. 31 aj ako ústavodarca má **ústavnú povinnosť** zákonmi, ale aj v ústave a ústavných zákonoch upraviť politické práva a slobody tak, aby umožňovali a chránili (t.j. aby vytvorili garancie, limity) slobodnú súťaž politických síl,
- V ústave (čl. 130 ods.1) a v zákone č. 38/1993 Z.z. (§18 ods. 1) taxatívne uvedené štátne orgány môžu podať návrh na konanie o súlade právnych predpisov aj z dôvodu, keď zákonná úprava politických práv a slobôd nerešpektuje ústavný princíp slobodnej súťaže politických síl. Z doslovného výkladu prvého oddielu siedmej hlavy ústavy tiež vyplýva, že ústavný súd nemá právomoc konať napríklad vtedy, ak ústavný zákon nerešpektuje príkaz a zasahuje do politických práv a slobôd spôsobom, ktorý neumožňuje a neochraňuje slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti.
- V činnosti štátnych orgánov musí interpretácia právnej úpravy politických práv a slobôd a ich aplikácia vytvárať podmienky/záruky pre slobodnú súťaž politických síl.

## **Záver**

V rámci riešenia čiastkovej úlohy grantového projektu je príspevok venovaný základným (všeobecným) otázkam súvisiacim s čl. 31 ústavy, ktorý explicitne zakotvuje princíp slobodnej súťaže politických síl, ktorý sa týka všetkých politických práv a slobôd. V rámci demokratickej podstaty právneho štátu sa má prostredníctvom imperatívu, ktorý z čl. 31 možno nespochybniteľne vyvodiť umožniť a garantovať politický pluralizmus.

**Obsah príspevku však nepokrýva všetky roviny, do ktorých sa ústavný princíp slobodnej súťaže politických síl svojimi dôsledkami premieta. Existuje ešte viacero otázok, na ktoré je potrebné nachádzať odpovede, napríklad:** je uvedený ústavný princíp primárnym prameňom práva, ktorý možno samostatne aplikovať (a teda je prameňom práva ústava, alebo právny princíp uvedený v čl. 31)? V rovine politických strán platí súťaž „len“ medzi politickými stranami, alebo aj do vnútra strán? Čo znamená v danom kontexte oddelenosť politických strán a politických hnutí od štátu? Aké ústavné limity vyplývajú z čl. 31 pri zákonnej úprave volieb a pri realizácii volebného zákonodarstva? Aký je vzťah čl. 31 a čl. 32 upravujúcim ius resistendi? Je právo na odpor dôsledkom porušenia imperatívu uvedeného v čl. 31? Možno zákonom obmedziť slobodnú súťaž politických síl, tak aby to bolo v súlade zároveň aj s čl. 31? Je teda ústavný princíp slobodnej súťaže politických síl svojou podstatou absolútny?

Dávať odpovede na uvedené (a ďalšie) otázky je mojou ambíciou v ďalších etapách riešenia projektu.

## **Resumé**

Príspevok je venovaný explicitnému ústavnému princípu slobodnej súťaže politických síl, ktorý sa týka všetkých politických práv. Ústavný princíp slobodnej súťaže skúma autor z hľadiska jeho zaradenia v systematike ústavy, plurality ako substance demokracie, vyslovuje tézu, že zaväzuje nielen zákonodarcu, ale aj ústavodarcu, vymedzuje limity, ktoré z neho vyplývajú, zaoberá sa subjektami, na ktoré sa vzťahuje a rieši problematiku, či politická súťaž platí aj medzi ústavnými štátnymi orgánmi.

## **Summary**

The text deals with the explicit constitutional principle of free competition of political forces, which involves all political rights. The author examines the constitutional principle of free competition in the view of its place in the system of the constitution and in the light of pluralism as a substance of democratic society as well. According to the author this principle bound not only the Lawmakers but also the Constitution-Makers. The principle of free competition defines the limits that derive from it and besides it deals with subjects to which is related. It also solves the issue whether the political competition could be valid also between the constitutional state bodies.

# ÚSTAVNÉ LIMITY V PARTICIPÁCII OBČANOV SLOVENSKEJ REPUBLIKY NA SPRÁVE VEREJNÝCH VECÍ

**Alena Krunková\*, SR**

## Úvod

Problematika správy verejných vecí predstavuje dlhodobu pertraktované otázky súvisiace s realizáciou výkonu moci v štáte, novodobu prezentovanej aj ako moc verejná. Práve v súčasnom období, poznačenom mnohými spoločensko – ekonomickými zmenami, daná tematika subsumuje závažnú materiu, ktorej dopad presahuje časové hranice dnešnej doby.

V tejto súvislosti asi jedinou otázkou, alebo aspoň jednou z mála, na ktorú existuje odpoveď blížiac sa k väčšinovej zhode, je otázka spôsobu výkonu verejných vecí. Tu platí históriu overená možnosť demokracie, ako vlády ľudu (aj keď toto slovné spojenie nabera v súčasnej dobe zvláštnu príchuť) s rozumným nastavením prvkov zastupiteľskej a priamej demokracie. Význam takto špecifikovaného výkonu moci prezentujú a podporujú medzinárodné organizácie, v teoretickej podobe je ako jeden z nosných princípov konštitucionalizmu stanovený v pozícii zásad právneho štátu. Takto vnímané medzinárodné, i teoretické podstaty rešpektuje aj Slovenská republika a premieta ich do svojho právneho poriadku.

Dvadsaťte výročie Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava“) sa v uvedených súvislostiach javí byť vhodným priestorom na zistenie toho, akým spôsobom ústava sama, resp. prostredníctvom zákonov konkretizujúcich jej články, reflektuje teoretickú koncepciu svojich ustanovení v nadväznosti na ich praktickú realizáciu. Problematika vzťahov, ktoré ústava ako základná norma štátu v súvislosti so správou verejných vecí obsiahnuť má, je nepochybne širokého záberu. Príspevok sa v tomto smere orientuje na participáciu občanov s úmyslom hľadať odpovede na viaceré otázky – otázky zmyslu, vhodnosti foriem participácie, ústavných limitov existujúcich foriem, či efektívnosti ich využívania a podobne. Základnou a nosnou však ostáva otázka ústavných limitov, keďže oni predstavujú tie skutočnosti, ktoré zákonodarca, či ústavodarca bezprostredne ovplyvniť vie. Ináč povedané, to, ako participácia občanov v Slovenskej republike bude vyzeráť, zo značnej miery závisí od ústavného nastavenia koncepcie jej foriem, vrátane limitov, v ktorých sa môže pohybovať.

## Participácia občanov

Participáciu, či spoluúčasť občanov na správe verejných vecí môžeme vnímať z rôznych uhlov pohľadu. Každopádne predstavuje interdisciplinárnu problematiku, ktorá je legitímnym a určite rovnocenne opodstatneným predmetom záujmu najmä politologického, právneho, či sociologického výskumu. Aj vďaka

---

\* JUDr. Alena Krunková, PhD. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy.

tomu je ťažké stanoviť jej úplnú a vyčerpávajúcu definíciu, ktorá by ju vystihla tak, že by obsiahla každý rozmer jej podstaty. V podmienkach Slovenskej republiky ide ešte stále o pojem historicky novodobejší, keďže prvé skúsenosti s participáciou, ako ju vnímame dnes, začínali až v deväťdesiatych rokoch minulého storočia.

Čo sa týka Ústavy Slovenskej republiky, participáciu môžeme vygenerovať hneď z jej úvodných ustanovení, keď v zmysle čl.2 ods.1 moc v štáte vykonávajú občania Slovenskej republiky priamo, alebo prostredníctvom svojich zvolených zástupcov. Takto, môžeme povedať aj v najširšom slova zmysle, by občan Slovenskej republiky mal mať rovnocenný podiel na akomkoľvek výkone moci, čo je iste ťažko realizovateľné a uvedený článok musíme vnímať v súvislostiach s následnými ustanoveniami ústavy, v rámci ktorých dochádza k špecifikácii jej úvodných ustanovení.

V najužšom slova zmysle je participácia občanov na správe verejných vecí viazaná len k skutočnej realizácii moci, teda k takým krokom, výsledkom ktorých je určité právotvorné rozhodnutie. Tu sa štandardne radia referenda, či iné prvky priamej demokracie so silou realizácie moci, zväčša moci zákonodarnej. Práve táto forma participácie zvykne byť označovaná aj ako tzv. priama participácia.<sup>1</sup> Z ústavného zaradenia referenda v Slovenskej republike (piata hlava, druhý oddiel) možno vybadať prvotný úmysel ústavodarcu špecifikovať participáciu občanov Slovenskej republiky práve v tejto rovine.

Opačné rozmedzie vnímania participácie občanov na správe verejných vecí spočíva v zapojení občanov v najširšej škále ovplyvňovania výkonu moci v štáte prostredníctvom mimovládnych organizácií, občianskych združení, či občianskych iniciatív a neziskových organizácií rozmanitými spôsobmi (od lobingu, cez petície a pod.).

Určitú pomyselnú stredovú líniu medzi obidvoma vymedzeniami predstavuje vnímanie občianskej participácie – teda spoluúčasti na moci prostredníctvom všetkých foriem priamej demokracie, ktoré právny poriadok štátu upravuje vo všetkých líniách výkonu moci cez úroveň samosprávy, prípadnej krajskej, či celoštátnej správy. V tejto súvislosti môžeme konštatovať, že Ústava Slovenskej republiky stanovuje nasledovné možné formy priamej demokracie:

- celoštátne referendum (čl. 7, ods.1, čl. 93-100 Ústavy Slovenskej republiky),
- miestne referendum a referendum na území vyššieho územného celku (čl. 67 Ústavy Slovenskej republiky),
- zhromaždenie obyvateľov obce (čl. 67 Ústavy Slovenskej republiky),
- ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta (čl. 106 Ústavy Slovenskej republiky).

Všetky tieto formy priamej demokracie (s výnimkou zhromaždení obyvateľov obce) sú zároveň určitými formami referenda ako rozhodovania občanov vyjadrením sa k otázke tvoriacej predmet referenda výberom z možností áno-nie.

Na základe skutočnosti, že načrtnutá problematika je charakteristická rozsahom presahujúcim stanovený konferenčný limit, ďalšie úvahy v príspevku

---

<sup>1</sup> K tomu pozri napr.: WALKER, G.Q.: The peoples law, Sidney, Centre for independent Studies, 1987

smerujeme len k tzv. priamej participácii prostredníctvom celoštátneho referenda, ako možnosti pre realizáciu výkonu moci v štáte. V tomto rozhodnutí nás podporuje aj skutočnosť, že práve zvolenej forme priamej demokracie ústava venuje oproti ostatným formám zvýšenú pozornosť čo do stanovenia koncepcie referenda. Ostatné formy priamej demokracie<sup>2</sup> ústava len generalizuje, pričom v konkretizujúcich ustanoveniach odkazuje na príslušné zákony.

Záverom tejto časti ešte jedna poznámka k spomínanému čl. 2 ústavy – v rámci prípadnej novelizácie za úvahu stojí venovať pozornosť súladu, či špecifikácii moci verejnej a štátnej. Na strane druhej by uvedený článok mal reflektovať aj tú skutočnosť, že výkon moci v územnej samospráve neprináleží v zmysle čl.30 ústavy len občanom, ale aj cudzincom, ktorí majú na území obce trvalý pobyt.

### Ústavné limity

Stanovenie limitov, teda hraníc, v rámci ktorých sa realizácia participácie môže pohybovať, vymedzuje ústava viacerými spôsobmi. Sú viditeľné od najširšieho vnímania až po konkrétne limity napr. predmetu referenda. Môžeme ich charakterizovať ako limity priame (napr. obmedzujúce ustanovenia čl. 26, 27, 29 a pod.), resp. limity nepriame, ktoré sú stanovené prostredníctvom organických zákonov. Z ústavného textu je možné vyčítať množstvo limitov viažucich sa k prípadnej participácii občanov. Základným a smerodajným merítkom nášho skúmania je poukázanie na občana – zdroja moci v relácii s tými prvkami ústavy, v rámci ktorých je zároveň aj vykonávateľom moci v štáte.

Hneď prvým viditeľným limitom je ustanovenie už spomínaného čl. 2 ods.1, ktorý alternatívnym spojítom „alebo“ istým spôsobom limituje výkon moci. Z načrtnutej roviny vyvstáva úvaha nezasahovania jedného výkonu moci (priameho, či nepriameho) do toho druhého, alternatívne stanoveného. Takýto výklad umožňuje napr. jednoznačnejšie zaujať stanovisko k problematickému čl.99 ods. 1, ktorý stanovuje Národnej rade SR možnosť zmeniť alebo zrušiť výsledok referenda svojim ústavným zákonom.<sup>3</sup>

Určitý limit v participácii občanov (a iste limit oprávnený) predstavuje v uvedených súvislostiach aj existencia rozdelenia moci v štáte. Deľba moci je v súvislosti s verejnou mocou vnímateľná vo viacerých rovinách. Jednak v oddelení moci vykonávanej štátnymi orgánmi a ostatnými orgánmi verejnej moci, alebo v odčlenení moci, ktorú realizuje občan, ako zdroj moci na jednej strane a moci realizujúcej ostatnými subjektmi verejnej moci. Nepochybne novodobou modernou formou deľby moci je jej vertikálna rovina, odzrkadľujúca existenciu štátov v rámci nadštátnej organizácie – Európskej únie.

Klasický princíp deľby moci, známy z druhej polovice osemnásteho storočia dielom Ch. L. Montesquieu, môžeme skôr vnímať v rozdelení štátnej moci, ako súčasti verejnej moci. Verejnú moc teda vykonávajú občania aj

<sup>2</sup> S výnimkou ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta, ktoré sice ústava špecifikuje tiež, no v tomto smere je skôr „deštruktívneho“ charakteru výkonu moci.

<sup>3</sup> Uvedená skutočnosť nie je zmienená ani časovým limitom troch rokov od účinnosti referenda.

prostredníctvom orgánov moci zákonodarnej výkonnej a súdnej (štátne orgány)<sup>4</sup>, no za určitých podmienok ju môžu vykonávať aj iné subjekty, ktoré štát na výkon verejnej moci splnomocnil.<sup>5</sup> Ústava sama priamo nestanovuje možnosti pre podiel (spoluúčasť, spolourozhodovanie) občanov na každej zložke moci. Vo viacerých rovinách je však participácia konkretizovaná prostredníctvom príslušných právnych predpisov (napr. Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady Európskej únie č. 211/2011 zo 16.2.2011 o iniciatíve občanov, ktoré nadobudlo účinnosť 1.4.2012.)<sup>6</sup>.

Princíp delby moci je v ústave implicitne viditeľný z pomenovania jej piatej (zákonodarná moc), šiestej (výkonná moc) a siedmej hlavy (súdna moc). Jediným explicitným vymedzením participácie občanov v Slovenskej republike je v tomto zmysle špecifikácia druhého oddielu piatej hlavy s názvom „Referendum“. Koncepcia druhého oddielu piatej hlavy ústavy zostáva vzhľadom k svojej doterajšej nemeniteľnosti (či minimálnym zmenám na základe subjektívnych dôvodov) naďalej vďačným terčom kritiky.<sup>7</sup>

Na druhej strane v rámci systematiky ústavy môžeme nepriamo vytušiť úmysel ústavodarcu (aj keď v zmysle konkretizujúcej koncepcie referenda nerealizovateľný) zrovnoprávniť priamu účasť občanov Slovenskej republiky na zákonodarnej moci s činnosťou Národnej rady Slovenskej republiky.

Na základe čl. 30 ústavy sú viditeľné aj ďalšie limity, v prvom rade v zmysle konkretizácie práva zúčastňovať sa na správe verejných vecí. Tým, že ústavodarca konkretizuje čl. 2 ods.1 v relácii práv, stanovuje preň zároveň režim viažuci sa k príslušnej skupine základných práv a slobôd, v zmysle systematiky ústavy teda k jej druhej hlave.<sup>8</sup> Ústavný súd vo svojom náleze sp. zn. PL ÚS 67/07 zo 6.2.2008 uviedol : „Pri každom obmedzení základných práv a slobôd musí zákonodarca brať na zreteľ ústavné príkazy a limity vyplývajúce z iných ústavných noriem a tiež (a najmä) z ústavných princípov vrátane princípu právnej istoty a princípu proporcionality.“<sup>9</sup>

Konkrétne hranice uskutočňovania priameho výkonu správy verejných vecí špecifikuje ústava v svojich článkoch 93-100, pričom posledný článok tzv.

<sup>4</sup> „Výkon štátnej moci týmito orgánmi je potrebné ústavnoprávne interpretovať, ako keby išlo o výkon štátnej moci ľudom, a to aj keď sa ľud na vzniku týchto orgánov a ich činnosti podieľa len sprostredkované.“ – KLOKOČKA, V. : Ústavné systémy evropských štátů, Linde Praha a.s., Praha 2006, s. 268

<sup>5</sup> Máme tu na mysli napr. samosprávne spoločenstvá prostredníctvom svojich orgánov, no aj verejnoprávne korporácie, stavovské a záujmové komory, no a nepochybne orgány územnej samosprávy.

<sup>6</sup> Týmto nariadením dochádza k umožneniu realizácie práva občanov Európskej únie zúčastňovať sa na demokratickom živote prostredníctvom európskej iniciatívy občanov. Ide o určitý druh „ľudovej iniciatívy“, ktorá umožňuje občanom minimálne jednej štvrtiny členských štátov Európskej únie v počte milión, obrátiť sa priamo na Komisiu so žiadosťou o to, aby predložila návrh právneho aktu Európskej únie na účely uplatňovania zmlúv. Toto právo je podobné právomoci Európskeho parlamentu podľa čl. 225 Zmluvy o fungovaní Európskej únie a právomoci Rady Európskej únie podľa čl. 241 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

<sup>7</sup> Pozri napr.: LIPŠIC, D.: Referendum o zmene ústavy a priama voľba prezidenta, Justičná revue, 1997, č. 2, NIKODÝM, D.: Referendum (aktuálne otázky), Právny obzor 2002, č. 5-6, SOMOROVÁ, E. :Referendum ako forma výkonu štátnej moci, Ústavnosť a politika č.3, ročník II, Košice 2000

<sup>8</sup> Samotná problematika základných práv a slobôd reflektuje ústavné limity rôzneho charakteru – pozri napr. BARINKOVÁ, M. - ŽOFČINOVÁ, V.: Právo na prospech zo sociálnych služieb v legislatíve Slovenskej republiky, In: Časopis pro právní vědu a praxi, Roč. 19, č. 1 (2011), s. 48-53.

<sup>9</sup> PL ÚS 67/07 zo 6.2.2008, ZNaU ÚS SR, Košice 1999



blanketným odkazom ukladá povinnosti konkretizovať procesný výkon príslušným zákonom.<sup>10</sup> Vo vymedzených ustanoveniach nachádzame množstvo limitov určujúcich ústavnoprávnu koncepciu celoštátneho referenda v Slovenskej republike.

Hneď v úvodnom čl. 93 (týkajúcom sa skúmanej matérie) ústava stanovuje formy referenda. Tým deklaruje explicitne uvedené možnosti a zároveň a priori vylučuje akékoľvek iné formy, čím ich limituje na dané dve – obligatórna a fakultatívna forma referenda. To je iste aj v oprávnení ústavodarcu, načrtnutou úvahou nemáme v úmysle spochybniť jeho vôľu, len poukázať na skúmané súvislosti.

V spomínanom článku zároveň určuje predmet referenda v oboch formách. Všeobecne by sme predmet referenda mohli charakterizovať ako problém, matériu (záležitosť) danú občanom na posúdenie. V širšom slova zmysle je predmet referenda limitovaný ústavnými, či zákonnými možnosťami, ktorých sa otázka predložená v referende môže dotýkať. V užšom slova zmysle predmet referenda ešte limituje (ohraničuje, určuje) jeho iniciátor – konkretizovaním prípustnej matérie a sformulovaním v otázke, na ktorú je možné odpovedať výberom z možností ÁNO – NIE.

Ústava v čl. 93 ods. 2 a 3 v nadväznosti na č. 7 ods.1 špecifikuje jediný možný predmet obligatórneho referenda (v prípade vstupu do štátneho zväzku, resp. vystúpenia z neho) .

Negatívnou enumeráciou limituje ústava predmet fakultatívneho referenda v čl. 93 ods. 3 keď ho pripúšťa na rozhodovanie „aj o iných dôležitých otázkach verejného záujmu“ s výnimkou tých skutočností, ktoré určuje deskriptívne negatívnym výpočtom (základné práva a slobody, dane, odvody a štátny rozpočet)<sup>11</sup>.

V tomto zmysle je fakultatívnosť viditeľná v dvoch smeroch:

1. ako možnosť vykonať referendum o iných dôležitých otázkach verejného záujmu t. j. fakultatívnosť predmetu
2. ako možnosť konať referendum (dať podnet k jeho konaniu) t. j. fakultatívnosť iniciácie

V uvedených súvislostiach je ešte na mieste poznámka, že okamihom splnenia ústavných resp. zákonných podmienok pre jeho realizáciu naberá fakultatívne referendum znak obligatórnosti t. j. musí sa uskutočniť (čl. 95). Čo sa týka ostatných znakov fakultatívneho referenda, tie v Ústave Slovenskej republiky, žiaľ, chýbajú.

O vhodnosti, či nevhodnosti takto vymedzenej koncepcie fakultatívneho referenda už bolo uvádzané veľa.<sup>12</sup> Aj Ústavný súd Slovenskej republiky zaujal

<sup>10</sup> V tomto prípade je ním zákon č. 564/1992 Zb. o spôsobe vykonania referenda v znení neskorších právnych predpisov.

<sup>11</sup> V tejto súvislosti je daňová problematika v európskom meradle špecifického charakteru. Pozri napr. MOLITORIS, P.: Právna regulácia medzinárodnej spolupráce pri správe daní v rámci Európskej únie, in: legislatívne orgány Európskej únie a občania SR, Zborník príspevkov, UPJŠ v Košiciach, Košice 2011, s. 46-55

<sup>12</sup> Pozri aj napr.: OROSZ, L. : Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy), UPJŠ v Košiciach, Košice 2009, NIKODÝM, D.: K uzneseniu ÚS SR o výklade čl. 72 a čl. 93 ods. 2 Ústavy SR, Právny obzor 1997, č. 5, NIKODÝM, D.: Referendum z pohľadu novelizácie Ústavy SR,

k skúmanej problematike viaceré stanoviská.<sup>13</sup> Obdobne bola viackrát analyzovaná aj celková koncepcia celoštátneho referenda.<sup>14</sup>

V súvislosti so zameraním príspevku však považujeme za dôležité upozorniť ešte na jeden závažný limit, ktorý jeho ústavnú koncepciu s veľkou pravdepodobnosťou znefunkčňuje. Ide o čl. 98, ods.1, ktorý stanovuje kvórum pre platnosť referenda. Vymedzenie kvóra pre platnosť referenda nadpolovičnou väčšinou oprávnených voličov je síce javom štandardným, no v podmienkach Slovenskej republiky nie príliš šťastným. To, že ide o vysoké a ťažko dosiahnuteľné kvórum potvrdzuje nielen prax vykonaných referend. Nasvedčuje tomu aj klesajúca účasť oprávnených voličov v parlamentných (do NR SR, ale aj do Európskeho parlamentu), komunálnych či prezidentských voľbách. Navyše svojim spôsobom paradoxne vyznieva skutočnosť, že v prípade, keď občan – volič prenáša svoje právo rozhodovať o verejných záležitostiach v legitímnych voľbách na zvolených zástupcov, žiadne kvórum platnosti nie je. Voľby budú platné, ak sa ich zúčastní 10, 20, či 30 % oprávnených voličov, no pre platnosť toho, keď občan rozhoduje sám (čo môžeme vnímať ako rozhodovanie s vyššou legitimitou) je stanovené kvórum 50 % + 1 hlas.

Krajným riešením je napr. zrušenie kvóra, kedy by referendum bolo platné, ak by sa ho zúčastnil aspoň jeden občan. V súvislosti s terajšou koncepciou referenda by podľa nášho názoru nešlo o vhodnú alternatívu. Keďže výsledky fakultatívneho referenda nie sú spôsobilé samy o sebe vyvolať právne účinky, zrušenie kvóra pre platnosť referenda by mohlo viesť k nárastu nič neznamenajúcich, no platných referend. Skúsenosti však nasvedčujú tomu, že limity kvóra referenda v ústave vhodne nastavené nie sú.

### Záver

Ústavné limity svoju opodstatnenosť bezpochyby vo vzťahu k matérii, ktorú ústava upravuje majú. V tom je koniec koncov aj zmysel ústavy každého štátu. Dovoľme si ale dodať, že zároveň aj povinnosťou tvorcov ústavy nastaviť také limity, ktoré umožnia zmysluplné využívanie obsiahnutých inštitútov v smere účelu ich vzniku. Dvadsať rokov je málo i veľa, no zároveň dosť na to, aby bolo možné zhodnotiť uplynulé skutočnosti. Opodstatnenosť participácie možno zhrnúť minimálne v tom, že pri rozhodovaní na základe konsenzu sú výsledky často legitímnejšie a akceptovateľné vo väčšej miere, než rozhodnutia tvorené volenými predstaviteľmi. V tomto smere existujú aj podporné mechanizmy, napr. Kódex dobrej praxe občianskej participácie v rozhodovacích procesoch prijatý na pôde Rady Európy Konferenciou medzinárodných mimovládnych organizácií 1.októbra 2009. V konečnom dôsledku sociologické, či politologické výskumy môžu byť pri stanovení koncepcie participácie nápomocnými tiež. Nič to však nemení na skutočnosti, že limity budú vždy určované právom, teda v prvom rade ústavou a práve z nich sa dá určiť, ako sa právny poriadok toho ktorého štátu k participácii

---

Právny obzor 1999, NIKODÝM, D.: Referendum (aktuálne otázky), Právny obzor 2002, č. 5-6, KRUNKOVÁ, A.: Verejná moc a priama demokracia, UPJŠ v Košiciach, Košice 2010

<sup>13</sup> K tomu pozri napr.: II. ÚS 31/97, PL. ÚS 42/95, PL. ÚS 24/98, II. ÚS 9/00, III. ÚS 24/01 a pod.

<sup>14</sup> Pozri napr.: PALÚŠ, I.-SOMOROVÁ, E.: Štátne právo Slovenskej republiky, UPJŠ v Košiciach, Košice 2011, str.181 a nasl.

stavia, či ju podporuje, alebo brzdi. Pri ich koncipovaní už ústavodarca má možnosti, na základe ktorých by každopádne vedel (a mal) sledovať vývoj pravdepodobný, žiadaný, no aj rizikový.

### **Abstrakt**

Príspevok sa zaoberá participáciou občanov na správe verejných vecí. Poukazuje na vybrané možnosti participácie v podmienkach Slovenskej republiky a ústavné limity ich realizácie. Špecifikuje niektoré čiastkové aspekty referenda na celoštátnej úrovni v súvislosti s limitmi určujúcimi jeho pozíciu v právnom poriadku Slovenskej republiky.

The contribution deals with the participation of citizens in public affairs. It refers to the selected option of participation in the Slovak Republic and the constitutional limits of their implementation. Specifies some particular aspects of the referendum on the national level in the context of determining the limits of his position in the legal order of the Slovak Republic

# VYBRANÉ PROBLÉMY INŠTITÚTU REFERENDA

Soňa Ivančová, SR

Pri príležitosti 20 – teho výročia prijatia ústavy je dôležité rekapitulovať aj niektoré pasáže, ktoré môžu predstavovať akúsi „pandorinu skrinku“ našej ústavy. Aj ústavná úprava referenda a zákon o jeho vykonaní, môžu predstavovať jednu z oblastí, ktoré sú v ústave problematické. Už pomerne dlhú dobu, prakticky od prijatia ústavy vzbudzujú v odbornej verejnosti pocit, že referendum neslúži pre upevňovanie rozhodovacej právomoci občanov, ale ako nástroj stabilizácie resp. upevnenia moci. Aj v súčasnosti vyznieva jeho uplatňovanie v politickej a právnej praxi Slovenska pomerne rozpačito.<sup>1</sup>

Inšpiráciu k napísaniu tohto príspevku treba hľadať v jednom zo základných problémov s akým dnes priama demokracia na Slovensku bojuje. Je ním neplatnosť referend vyhlásených a vykonaných na území Slovenskej republiky. Za týmto faktom sa skrýva veľké množstvo faktorov, od nezáujmu hlasujúcich o veci verejné, po ústavnoprávne nešťastné zakotvenie referenda v Ústave Slovenskej republiky až po celkovú stagnáciu spoločnosti.

V rámci tohto príspevku sa chcem venovať problematike, ktorá je jedným z možných vysvetlení nie príliš lichotivého obrazu referenda medzi širokou verejnosťou – hranica kvóra platnosti a záväznosti referenda.

## I. Úprava referenda v kontexte dejín

O referende možno povedať, že z hľadiska priamej demokracie je jedným z najdôležitejších výdobytkov moderného chápania demokracie, avšak jeho zakotvenie v ústavnom systéme SR je pomerne vágne a nepresné.

*Referendum je ľudové hlasovanie o návrhu určitého politického rozhodnutia v dôležitých otázkach verejného záujmu, najčastejšie o návrhu ústavy alebo iných dôležitých právnych predpisov.*

V podmienkach nášho ústavného zakotvenia je referendum upravené v V. Ústavy Slovenskej republiky<sup>2</sup> (ďalej „ústava“) v II. oddiele nazvanom Referendum. Tieto ustanovenia prinášajú množstvo otáznikov a napriek existencii zákona č. 564/1992 Z. z. o spôsobe vykonania referenda zostávajú otvorené otázky ako je stupeň právnej sily výsledkov návrhov resp. výsledkov prijatých v referende, ich platnosť a účinnosť a mnohé ďalšie.

Východiskom pre celkovú koncepciu príspevku ohľadom kvóra jeho platnosti a záväznosti je čl. 98 ods. 1 ústavy, ktorý hovorí, že „Výsledky referenda sú platné, ak sa a ňom zúčastnila nadpolovičná väčšina oprávnených voličov a ak bolo rozhodnutie prijaté nadpolovičnou väčšinou účastníkov referenda.“

<sup>1</sup> SOMOROVÁ, E.: Referendum a občianska spoločnosť v ústavnom systéme SR, In: Zborník prác : Parlamentná demokracia a formovanie občianskej spoločnosti, FF PJŠ, Prešov 1995

<sup>2</sup> Ústavný zákon č. 460 / 1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky

Samotná formulácia by nemusela spôsobovať až také veľké problémy avšak v príspevku s sa pokúsim nájsť vhodnejší a hlavne účinnejší model zakotvenia kvóra pre platnosť a záväznosť referenda.

V histórii slovenskej štátnosti sa na Slovensku konali referenda z ktorých len jedno skončilo úspešne a môžeme povedať, že naplnilo literu ústavy a zákona, ktorý sa k referendu vzťahujú. Šťastím pre budúce smerovanie slovenskej demokracie bolo, že referendum o vstupe Slovenskej republiky do Európskej únie bolo platné a jeho výsledky záväzné.

Možno konštatovať, že na území Slovenska neboli až do roku 1989 veľké skúsenosti s priamou demokraciou. Jedinou možnosťou aktivizácie občanov, ktorí by sme dnes mohli zaradiť k priamej demokracii bolo petičné právo, ktorého podstata spočívala v predkladaní petícií panovníkovi, bez právneho nároku na vybavenie petície. Zaujímavosťou však je, že československá štátnosť po rozpade Rakúsko – Uhorska mala byť už od počiatku založený okrem iného aj na filozofii priamej demokracie. Washingtonská deklarácia, jedna z najdôležitejších listín v procese vzniku nového štátu, v jednom zo svojich ustanovení uvádzala, že „.... *Československý štát bude republikou s parlamentnou formou vlády s využitím princípu ľudovej iniciatívy a referenda.*“<sup>3</sup>

Ústava 1920 mala vo svojich ustanoveniach<sup>4</sup> upravené celoštátne hlasovanie občanov v prípade ak Národné zhromaždenie zamietlo vládny návrh zákona. V takom prípade sa vláda môže uznieť aby ľud v hlasovaní rozhodol, či sa má zamietnutý vládny návrh zákona stať zákonom. Podrobnosti o tomto hlasovaní mal upraviť zákon avšak ten nebol po dobu účinnosti Ústavy 1920 prijatý, čím prakticky znemožňoval konanie takéhoto hlasovania. Neboli jasné podmienky pre hranicu kvóra, ktoré je potrebné dosiahnuť v hlasovaní ani to akým spôsobom budú výsledky vyhlásené či podmienky platnosti a záväznosti. Samotné referendum by v prípade existencie vykonávacieho predpisu znamenalo možnosť vyriešiť spor exekutívy a zákonodarnej moci rozhodnutím občanov.

Všetky ďalšie ústavy na našom území odmietali inštitút slobodného rozhodovania občanov v referende či plebiscite ( ani ústavný zákon o československej federácii<sup>5</sup>, ktorý mal svojou podstatou otvoriť cestu čiastočnej demokratizácii politických štruktúr, tieto inštitúty nepoznal ). Je otázne, či možno k priamej demokracii zaradiť pojmy pochádzajúce z rétoriky bývalého režimu ako to tvrdil G.Ch. Šochnazarov „ Priama demokracia znamená systém, v ktorom sa prijímajú rozhodnutia na základe priameho a konkrétneho prejavu vôle všetkých občanov. Najjednoduchšou formou priamej demokracie v živote spoločnosti je hlasovanie na odborárskych schôdzach, na výrobných poradách, v prítomnosti celého kolektívu. Jej najvyššou formou je referendum.“<sup>6</sup>

Následne po 40 ročnej odmlke prišla nová možnosť pre úpravu priamej demokracie a to zakotvenie referendového práva do demokratického poriadku Česko- Slovenskej Federatívnej republiky. Pre jeho úpravu sa prijala podoba

<sup>3</sup> Text dostupný na <http://www.moderni-dejiny.cz/clanek/washingtonska-deklarace-18-10-1918/>

<sup>4</sup> Čl. 46 ústavného zákona č. 121/ 1920 Sb. Ústava ČSR

<sup>5</sup> Ústavný zákon 143/ 1968 Sb. o československej federácii

<sup>6</sup> ŠOCHNAZAROV, G. Ch.: Socialistická demokracia, Bratislava 1974, s. 97

ústavného zákona č. 327/ 1991 Zb. o referende, ktorý reagoval na „ponovembrovú“ novelizáciu Ústavy z roku 1960.<sup>7</sup> Čl. 2 ods. 2 bol v zmysle nastupujúcich demokratických tendencií zmenený a po novom znel „Štátnu moc vykoná ľud prostredníctvom zákonodarných zborov, ktoré sú nim volené, a ľudovým hlasovaním ( referendum).“

Je treba pripomenúť, že tento zákon je dnes už len obsoľnou právnou normou avšak v čase svojej platnosti a účinnosti bol primeraným legislatívnym zakotvením referendumovej možnosti pre občanov. Referendum sa mohlo týkať dvoch oblastí, ktoré boli jasne vymedzené v ustanoveniach čl. 1:

- Nadpolovičná väčšina oprávnených voličov v každej z republík mohla rozhodnúť o „ zásadných otázkach formy štátoprávneho usporiadania ČSFR“
- v ods. 2 je uvedené, že „ O návrhu na vystúpenie Českej republiky alebo Slovenskej republiky z Českej a Slovenskej Federatívnej republiky možno rozhodnúť len referendum“<sup>8</sup>

Treba povedať, že tento zákon vo svojej podstate predstavoval plnohodnotný vykonávací právny predpis k novelizovanému čl. 2 Ústavy ČSFR. Vykonávací právny predpis k nemu rozpracoval podmienky výkonu všeobecného referenda na podrobnej úrovni.<sup>9</sup> Keďže predmetom skúmania tohto príspevku je kvórum potrebné na dosiahnutie platnosti a záväznosti referenda. V prípade ak šlo o rozhodnutie občanov o zásadných otázkach štátoprávneho usporiadania ČSFR<sup>10</sup> bolo potrebné na platnosť a zároveň záväznosť dosiahnuť súhlas s daným návrhom vyjadriť nadpolovičná väčšina oprávnených voličov v každej z republík. To znamená, že aj v Slovenskej aj v Českej republike muselo súhlasiť s návrhom o určitej otázke 50 % + 1 volič.

V prípade ak šlo o návrh na vystúpenie jednej z republík z federácie, aj tu bolo kvórum stanovené na rovnakú hranicu avšak v tej danej republike, ktorá si vystúpenie želala. Čo sa týka záväznosti výsledkov takéhoto referenda, musím skonštatovať, že čl. 6 ods. 1, ktorý upravuje právnu formu výsledku referenda podľa čl. 1 ods. 1 by bolo možné použiť aj v súčasnosti ako inšpiráciu pre vyriešenie problému ohľadom právneho charakteru a sily výsledku referenda ako prameňa práva – zákonodarca tu vyslovene uviedol, že „*Výsledok referenda vyhláseného podľa čl. 1 ods. 1 má záväznosť ústavného zákona.*“ Oproti ústavnej úprave slovenskej referendumovej otázky je podobné znenie prijateľným riešením spomínaných problémov.<sup>11</sup> Tento zákon nebol formálne nikdy zrušený, ale jeho účinnosť bola podmienená existenciou ČSFR a príslušnosťou SR k nej.<sup>12</sup>

Tento článok nebol v konečnom procese delenia federácie použitý a politickí predstavitelia zvolili cestu delenia federácie na najvyššej, politickej

<sup>7</sup> Ústavný zákon č. 100/ 1960 Zb. Ústava Českej a Slovenskej Federatívnej republiky

<sup>8</sup> Ústavný zákon 327/ 1991Zb. o referende, čl. 1 ods. 1 a ods. 2

<sup>9</sup> Zákon 490/ 1991 Zb. o spôsobe vykonávania referenda

<sup>10</sup> Tu si dovoľím poznamenať, že pojem „ zásadné otázky“ je pomerne vágny, nepresný a umožňuje široké možnosti výkladu

<sup>11</sup> Pozri napr. BRÖSTL, A.- DOBROVIČOVÁ, G.- KANÁRIK, I.: Teória práva. Košice, UPJŠ, 2004, 170 s.

<sup>12</sup> Uznesenie II. ÚS 31/97, ZnaU 1997, Košice, 1998, s. 419.

úrovni. Fakt, že sa tak stalo v čase keď mohol a mal byť prakticky využitý, priniesol od počiatku referendovej éry negatívny pohľad verejnosti na tento inštitút. Slovenská republika a Česká republika následne pri prijímaní svojich najvyšších zákonov postupovali v tejto problematike odlišne. Slovenská republika sa k zakotveniu priamej demokracie postavila pomerne otvorene a priamo do novoprijímanej ústavy zaradila oddiel venovaný referendu. Ten bude predmetom skúmania v nasledujúcich kapitolách.

Česká republika sa po rozdelení postavila k priamej demokracii obozretne, striktné sledujúc zásady zastupiteľskej demokracie, ktorá nemá na ústavnej úrovni upravený inštitút celoštátneho referenda. Napriek prijatiu Listiny základných práv a slobôd resp. čl. 21 ods. 1 v ktorom je uvedené, že „občania majú právo podieľať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov“ v českom ústavnom systéme je plne uplatňovaná len druhá možnosť, reprezentatívna demokracia. Zdrojom zákonodarnej moci je len parlament Českej republiky, pričom jeho legitimita sa odvodzuje od ľudu ako zdroja všetkej štátnej moci.

Celoštátne hlasovanie občanov a teda priame rozhodovanie ľudu je v podmienené prijatím ústavného zákona.<sup>13</sup> Takýto ústavný zákon *ad hoc* bol prijatý v súvislosti s možným pristúpením Českej republiky k Európskej únii.<sup>14</sup>

Na akceptáciu tohto modelu možno nájsť v odbornej literatúre rozdielne názory pričom napr. P. Mlsna tvrdí, že, „Nezakotvenie možnosti priamej demokracie do ústavného poriadku negeneruje oslabenie ľudu ako takého, nedochádza k popretiu jeho legitimizačnej sily, obmedzený je len časový priestor kedy je ľud oprávnený k prevedeniu takéhoto legitimizačného rozhodnutia.“<sup>15</sup> Posun v postoji vládnych predstaviteľov ČR k priamemu rozhodovaniu občanov je naopak vidieť v opakujúcich sa návrhoch na prijatie zákona o celoštátnom referende. Jednou z najnovších iniciatív bol návrh ústavného zákona o celoštátnom referende, ktorý v marci 2012 predložili poslanci na prerokovanie do Poslaneckej snemovne.<sup>16</sup> Tento návrh na rozdiel od ústavného zákona o priamej voľbe prezidenta neprešiel v prvom čítaní, pre potreby tohto príspevku je však zaujímavý čl. 6, ktorý upravuje kvórum potrebné pre prijatie rozhodnutia takto „*Rozhodnutie je prijaté ak sa preň v hlasovaní vyslovil taký počet oprávnených občanov, ktorý tvorí aspoň jednu tretinu z celkového počtu občanov oprávnených hlasovať v referende ( čl. 2 ods. 1 ), a zároveň sa jedná o nadpolovičnú väčšinu oprávnených občanov, ktorí sa hlasovania zúčastnili*“

Ďalší návrh bude v najbližšom predložený vládou ČR v súlade s programovým vyhlásením vlády z roku 2010, ktorá sa zaviazala vyriešiť dlhotrvajúci problém s absenciou ústavného zakotvenia celoštátneho referenda. Otázku kvóra upravuje tento návrh zákona odlišne – čl.5 „ ods. 1: *K platnosti*

<sup>13</sup> Ústavný zákon č. 1/1993 Sb. Ústava Českej republiky, čl. 2 ústavy

<sup>14</sup> Ústavní zákon o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů

<sup>15</sup> MLSNA, P.: Přímá demokracie a její ústavní parametry v českém ústavním pořádku, str. 5, In: Dny veřejného práva, Masarykova univerzita 2007

<sup>16</sup> tlač Poslaneckej snemovne 520/ 0, text dostupný na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=520&CT1=0>

*rozhodnutia prijatého v celoštátnom referende je potrebná účasť aspoň 50% oprávnených občanov. Ods. 2: V celoštátnom referende je rozhodnutie prijaté ak nadpolovičná väčšina oprávnených občanov, ktorí sa hlasovania zúčastnili, odpovedala kladne alebo záporne na otázku v celoštátnom referende.*<sup>17</sup> Je zrejmé, že práve úprava tejto problematiky bude potrebovať hlbšiu odbornú diskusiu nielen v Českej republike, keďže účasť občanov je samozrejme už z podstaty referenda kľúčovou pre jeho platnosť a právnu relevantnosť jeho výsledkov.

Slovenský ústavný systém umožnil rozvíjanie inštitútu priamej demokracie resp. referenda prostredníctvom viacerých ústavných úprav. Podobne ako v českom právnom prostredí aj tu môžeme právo občanov na účasti na hlasovaní odvodzovať od čl. 2 ods. 1 ústavy SR, ktorý hovorí, že „*štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo*“. Znenie článku 2 naznačuje ambíciu ústavodarcov legitimizovať moc v štáte a odvodzovať ju od občanov ako od ústavne zakotveného zdroja moci. Transport moci od občanov na orgány štátnej moci sa musí uskutočňovať ústavným a zákonným postupom.<sup>18</sup>

V určitých, presne stanovených situáciách sa občan môže na rozhodovaní zúčastniť sám, bez podmienky zástupcu a ústavná úprava spolu s legislatívnym zakotvením podmienok výkonu takéhoto suverénneho prejavu vôle. Rovnako môže ľud svoju suverenitu využiť, ak štátna moc výrazne vybočí z rámca hodnôt akceptovaných spoločnosťou a prejavíť jej nedôveru prostredníctvom priamej demokracie, v nasledujúcich voľbách, či dokonca prostredníctvom práva na odpor (čl. 32 ústavy SR). Celý tento mechanizmus je v slovenskom ústavnom systéme zabezpečený čl. 21 Listiny základných práv a slobôd, čl. 30 ods. 1 ústavy SR, ktorý tento článok Listiny priamo preberá. Okrem celoštátneho referenda zakotvuje Ústava SR aj inštitút referenda na miestnej úrovni – čl. 67 ústavy pričom referendum na úrovni samosprávy je upravené v legislatívnej podobe v zákonoch o obecnom zriadení a zákone o samosprávnych krajoch.<sup>19</sup>

V naznačenom kontexte čl. 2 ods. 1 ústavy sa slovenský ústavodarca pri tvorbe ústavnej konštrukcie priamej demokracie, na rozdiel od Českej republiky ako bolo uvedené vyššie, priklonil k rovnocennosti zastupiteľskej a priamej demokracie aspoň čo sa týka znenia V. hlavy – Zákonodarná moc. Obidve formy realizácie štátnej moci sú v tejto hlave považované za rovnocenné<sup>20</sup> a tento postulát potvrdil aj Ústavný súd SR<sup>21</sup> – „*Zákonodarná moc v Slovenskej republike je upravená dvojakým spôsobom. Táto moc patrí nielen Národnej rade Slovenskej republiky, ale aj priamo občanom.*“

Zakotvenie referenda v danom oddiele ústavy tak zodpovedá ústavodarcovmu zámeru umožniť občanom uplatňovať svoje právo na účasť na správe vecí verejných, viaceré problémy však prináša konkrétne znenie a úprava

<sup>17</sup> Tlač Poslaneckej Snemovne 661 / 0, text dostupný na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=661&CT1=0>

<sup>18</sup> OTTOVÁ, E.: Teória práva, 2. vydanie. Šamorín, Heuréka, 2006, s. 116

<sup>19</sup> zákon č. 360 / 1990 Zb. o obecnom zriadení a zákon č. 302/ 2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov

<sup>20</sup> PALUŠ, I., SOMOROVÁ, L.: Štátne právo Slovenskej republiky- tretie vydanie, Košice 2010, str. 181

<sup>21</sup> II. ÚS 31/ 97. Uznesenie o výklade čl. 72 a čl. 93 ods. 2 ústavy SR z 21. mája 1997, zverejnené v Zbierke zákonov SR č. 139 / 1997



tohto inštitútu čo v konečnom dôsledku zabráňuje jeho efektívnemu využitiu v praxi.<sup>22</sup> Ako príklad môžu slúžiť negatívne skúsenosti s referendom v doterajšej ústavnej praxi pričom ako sa domnieva L. Orosz je vysoké kvórum potrebné k platnosti referenda ( čl. 98 ods. 1 ) jedným z problematických prvkov ústavnej úpravy celoštátneho referenda.<sup>23</sup>

## II. Skúsenosti s referendami v Slovenskej republike

Slovenské referendá píšú pomerne bohatú históriu a napriek celkovo nepriaznivému „skóre“ úspešnosti, sú cenným prostriedkom na získavanie informácií a následné hodnotenie ich priebehu. Do roku 2012 sa na Slovensku konalo 7 referend pričom 5 z nich bolo neplatných kvôli podmienke aspoň 50 % účasti oprávnených osôb. Stručná rekapitulácia jednotlivých referend môže o tejto skutočnosti poskytnúť pomerne presný obraz.

1. Prvé historické referendum na území Slovenskej republiky bolo vyhlásené na jeseň roku 1994 kedy občania mali vyjadriť súhlas s prijatím zákona o preukazovaní finančných prostriedkov resp. ich pôvodu, ktoré boli použité pri dražbách a privatizácii. Prvá skúsenosť občanov s priamou demokraciou nepriniesla očakávaný výsledok a voličská účasť bola len 19, 9% oprávnených voličov čím bolo podľa platného znenia ústavného čl. 98 ods. 1 neplatné.
2. Ďalšie referendum sa stalo z politologického aj právneho hľadiska najkontroverzejším a spôsobilo degradáciu inštitútu referenda nielen v očiach slovenskej ale aj európskej verejnosti. Od konania tohto referenda Slovenská republika pozná pojem tzv. zmarené referendum. Ak by som mala zájsť do podrobností prečo sa toto referendum považuje za zmarené, tento príspevok by sa mohol odkloniť od pôvodného cieľa, preto len v krátkosti vymedzím situáciu aká v roku 1997 nastala. Podrobnosti celého priebehu referenda možno nájsť v odbornej literatúre.<sup>24</sup> Vyhlásené bolo v máji 1997 na základe rozhodnutia NR SR o konaní referenda o troch presne určených otázkach, ktoré sa týkali vstupu Slovenskej republiky do Severoatlantickej aliancie a rozmiestnenia jadrových zbraní a vojenských základní na území Slovenskej republiky. Niektorí autori uvádzajú, že tieto otázky boli sugestívne (cielené)<sup>25</sup> v snahe skomplikovať situáciu keďže paralelne s týmto uznesením opozícia zahájila petíciu, ktorú podpísalo takmer pol milióna občanov požadujúcu priamu voľbu hlavy štátu. Prezident sa rozhodol vyhlásiť jedno referendum aj o predmetných otázkach aj o priamej voľbe prezidenta a spôsobil tak jeden

<sup>22</sup> Pozri k tomu : KRUNKOVÁ, A.: Verejná moc a priama demokracia, UPJŠ, Košice 2010; NIKODÝM, D.: Referendum z pohľadu novelizácie Ústavy Slovenskej republiky, In: Právny obzor, 82, 1999, č. 5, str. 404 – 408; KSEŇÁK, Š.: Referendum v Slovenskej republike a jeho vzťah k zákonodarnému procesu, In: Aktualne problemy prawa w Republice Slowackiej i Rzeczypospolitej polskiej, Rzeszów 2005, str. 279 - 285

<sup>23</sup> OROSZ, L.: Ústavný systém Slovenskej republiky – všeobecná charakteristika, hodnotenie, perspektívy, str. 112 In: OROSZ a kol.: Ústavný systém SR ( doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy ), Košice : UPJŠ 2009

<sup>24</sup> Pozri k tomu : Mesežnikov, G., Bútora, M.: Slovenské referendum 1997 – zrod, priebeh, dôsledky, Bratislava, Inštitút pre verejné otázky, 1997

<sup>25</sup> FIALA, P. – PITROVÁ, M.: Evropská referenda, Centrum pro studium demokracie a kultury, Brno 2005, str. 181

z najväznejších sporov aké musel Ústavný súd SR riešiť.<sup>26</sup> Šlo o petit skupiny poslancov podaný na Ústavný súd SR, v ktorom sa žiadalo aby sa Ústavný súd uzniesol o výklade čl. 72 a čl. 93 ods. 2 Ústavy, resp. aby vyhlásil, že tieto články neumožňujú aby prezident SR vyhlásil referendum o zmene ústavy. Z uznesenia senátu ústavného súdu na jednej strane vyplynulo, že referendum sa môže meniť Ústava SR, ale len tým spôsobom, že občania vystavia poslancom akýsi príkaz na prijatie ústavného zákona na zmenu ústavy. Súčasne sa teda spochybnila príloha k tejto otázke, keďže ju priamo tvoril návrh ústavného zákona.<sup>27</sup> Otázku spojenia dvoch petícií resp. spojenie spomínaných otázok na jeden hlasovací hárok nebola ani nie je v ústave riešená a teda podľa logiky veci sa malo konať v podobe v akej o ňom rozhodol prezident vo svojom rozhodnutí. Raz vyhlásené a v Zbierke zákonov uverejnené rozhodnutie je platné a účinné a žiaden orgán nemá právomoc na zmenu takéhoto rozhodnutia prezidenta.<sup>28</sup> Následne dal nato minister vnútra vytlačiť hlasovacie hárky, ktoré neobsahovali štvrtú otázku o priamej voľbe hlavy štátu, keďže vyložil rozhodnutie Ústavného súdu SR ako rozhodnutie o porušení zákona o referende. Občania teda nedostali právoplatné hlasovacie lístky s takým znením akým bolo deklarované v rozhodnutí prezidenta a referendum bolo podľa vyhlásenia Ústrednej komisie pre referendum zmarené.

Možno teda konštatovať, že referendum sa síce konalo avšak za podmienok, ktoré odporovali platnej právnej úprave. Výsledkom bola 10 % účasť občanov na referende, ktoré nemalo žiadnu relevanciu, mrhanie finančných prostriedkov daňových poplatníkov a v neposlednom rade aj séria trestných oznámení voči ministrom vnútra, ktorých vyšetrovanie bolo odložené a viedlo k neslávne známym tzv. mečiarovým amnestiám. Ústavný súd tiež potvrdil porušenie ústavných a základných práv občanov na účasť na správe vecí verejných.<sup>29</sup>

3. Nasledujúce referendá je možné spojiť do jedného odseku keďže ich spája spoločný menovateľ- neplatnosť pre nízku účasť hlasujúcich občanov. Jednalo sa o dve referendá v pomerne krátkom čase. V poradí tretie referendum sa konalo v septembri 1998 súčasne s parlamentnými voľbami a jeho predmet sa týkal prijatia ústavného zákona, ktorým by sa zakázala privatizácia strategických podnikov – šlo najmä o energetické a plynárenské podniky, ktorých privatizáciu avizovala vtedajšia opozícia. Opäť, tak ako v prípade prvého referenda, malo celé hlasovanie výrazne politický podtón s cieľom udržať vládnu koalíciu pri moci. Referendum zaznamenalo vysokú účasť avšak 44, 25 % účasti oprávnených voličov nestačilo na platnosť referenda. Možno však skonštatovať, že viac ako 80% hlasujúcich sa vyjadrilo za prijatie navrhovaného zákona a teda je potrebné si uvedomiť, že v takejto dôležitej

---

<sup>26</sup> II. ÚS 31/ 97. Uznesenie o výklade čl. 72 a čl. 93 ods. 2 ústavy SR z 21. mája 1997, zverejnené v Zbierke zákonov SR č. 139 / 1997

<sup>27</sup> Pozri k tomu: NIKODÝM, D.: K uzneseniu Ústavného súdu Slovenskej republiky o výklade čl. 72 a čl. 93 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, In: Právny obzor, 1997č. 5, s. 505 - 508

<sup>28</sup> Rozhodnutie prezidenta o vyhlásení referenda č. 76/1997 Z.z

<sup>29</sup> Nález II. ÚS 37/98, ZnaU 1999, Košice, 2000.

otázke, bez ohľadu na politickú situáciu v krajine, sa veľká väčšina zúčastnených občanov si naozaj priala rozhodnutie o tejto otázke podľa ich želania. Niektorí autori uvádzajú, že dôvodom vysokej účasti občanov bol fakt spojenia referenda a parlamentných volieb.<sup>30</sup>

Štvrté referendum sa konalo za zmenenej politickej klímy v novembri 2000 a iniciovali ho strany vtedajšej opozície keďže v spoločnosti začali rezonovať dopady tvrdých reforiem vlády na konsolidáciu ekonomickej situácie v krajine. Prezident na základe petície s viac ako 640 tisíc podpisov vyhlásil referendum o otázke, ktorá sa zdala od počiatku protiústavná a ani Ústavný súd SR nevyriešil spor či môže byť predmetom referenda. Otázka znela na získanie súhlasu so skrátením volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky a následným vypísaním predčasných volieb. Podobný predmet referenda je v niektorých krajinách neprípustný ( napr. USA, Francúzsko či Švajčiarsko ) a môže prispieť k destabilizácii celého spoločenského poriadku. Referendum sa nakoniec konalo avšak opätovne bolo neplatné pre nezáujem voličov.

V tomto referende účasť dosiahla 20, 03 % a v porovnaní s rokom 1998 zaznamenala výrazný prepád voličského záujmu. Faktom však opäť zostáva, že dominantná väčšina zúčastnených hlasujúcich ( viac ako 90% ) sa vyslovila za predčasné voľby čo môže predstavovať významný fakt pre analýzu súčasného nastavenia kvóra účasti.

4. Jedinou pozitívnou skúsenosťou s participatívnou demokraciou sa stalo referendum o vstupe Slovenskej republiky do Európskej únie. Za pomerne silnej podpory celej vládnej aj opozičnej garnitúry prezident Slovenskej republiky vyhlásil referendum rozhodnutím prezidenta<sup>31</sup> a jeho konanie bolo stanovené na 16. a 17. mája 2003. Referendová otázka znela: „Súhlasíte s tým, aby sa Slovenská republika stala členským štátom Európskej únie?“ Možno povedať, že v prospech vstupu Slovenska do Európskej únie sa vyjadrovali všetky politické strany. Dôležitejšou otázkou však je, či malo toto referendum obligatórny charakter keďže čl. 93 ods. 1 ústavy spája potvrdenie ústavného zákona o vstupe SR do štátneho zväzku s inými štátmi, avšak skôr sa prikláňam k názoru, že toto referendum malo fakultatívny charakter na základe čl. 93 ods. 2 ústavy a v prípade neplatnosti tohto referenda by mohol o otázke vstupu Slovenskej republiky do Európskej únie rozhodnúť parlament. Domnievam sa totiž, že Európska únia sa v tom čase ani zďaleka nepribližovala štátnemu zväzku ale mala charakter skôr nadnárodnej medzinárodnej organizácie.

Keďže táto otázka tvorila základ jedného z najvýznamnejších rozhodnutí v ére slovenskej samostatnosti, konanie referenda tu bolo iste na mieste. Otázkou však zostáva aký by bol kredit Slovenskej republiky v rámci prístupového procesu ak by občania vstup nepodporili resp. ak by referendum bolo

---

<sup>30</sup> SPÁČ, P.: Referendum ako súčasť slovenskej politickej praxe, str. 45, Diplomová práca, Brno 2008, Masarykova univerzita - Katedra politológie, dostupné na [http://is.muni.cz/th/103226/fss\\_m/Diplomova\\_praca.pdf](http://is.muni.cz/th/103226/fss_m/Diplomova_praca.pdf)

<sup>31</sup> Rozhodnutie prezidenta Slovenskej republiky č. 49/2003 Z.z.

neplatné. Nakoniec sa aj vďaka „netradičným“ prostriedkom agitácie občanov na hlasovanie podarilo preskočiť 50 % hranicu účasti občanov na referende a to konkrétne s výsledkom 52, 15%.

Niektorí autori uvádzajú, že politickí predstavitelia sa natoľko obávali neplatnosti referenda kvôli nízkej účasti, že sa v kampani vo finálnej podobe napr. opakovane porušovalo moratórium v deň hlasovania, takmer výhražná kampaň v médiách a vyjadreniach politikov a v posledné hodiny hlasovania sa ukázal výrazný skok účasti o pár percent čo tí istí autori uvádzajú ako „záhadu“.<sup>32</sup>

Opäť ale treba uviesť štatistické čísla – nízka účasť voličov, ktorá len veľmi tesne presiahla požadované kvórum ukázala, že kvórum je jednou z najväčších slabín referendovej úpravy na Slovensku. Takmer 93 % voličov zúčastnených na referende, odpovedalo na danú otázku „áno“. Je teda zrejmé, že ich želanie by v prípade neplatnosti referenda nebolo vypočítané, čím by sa opätovne a výrazne oslabil dôvera občanov v inštitút referenda.<sup>33</sup> Je totiž možné, že nezaujím občanov sa netýkal referendovej otázky ale nespokojnosti občanov s vládou a situáciou v spoločnosti.<sup>34</sup> Návrh prijatý v referende bol vyhlásený Rozhodnutím predsedu NR SR č. 175/ 2003 Z. z. uverejneným v Zbierke zákonov.

5. Posledné dve referendá možno podobne ako tie predchádzajúce, neúspešné, referenda označiť za pokus o obnovenie dôveryhodnosti tohto inštitútu avšak sprevádzaný vedomým či nevedomým spolitizovaním obidvoch referend. Sprevádzala ich nízka účasť voličov, ktorá výrazne nedosiahla požadovanú hranicu a teda naďalej umožnila ich zaradenie medzi historické mementá.

V roku 2006 sa konalo v poradi už šieste referendum a tak ako v roku 2000 aj bola predmetom referenda otázka či občania súhlasia so skrátením volebného obdobia NRSR a s vyhlásením predčasných volieb. Referendum bolo iniciované občanmi na základe petície občanov, ktorí nesúhlasili s ekonomickými reformami vlády a prezident sa na základe tohto faktu rozhodol referendum vyhlásiť.<sup>35</sup> Prezidentovi sa po novele ústavy v roku 2001<sup>36</sup> podľa čl. 125b) núkala možnosť obrátiť sa na Ústavný súd s návrhom či je predmet referenda v súlade s ústavou a ústavným zákonom. Túto možnosť nevyužil a opätovne sa tak konalo referendum o predčasných parlamentných voľbách, opäť s negatívnymi reakciami odbornej verejnosti.<sup>37</sup> Konalo sa 3. apríla 2004 a bolo spojené s hlasovaním občanov o novej hlave štátu. Účasť na referende dosiahla takmer 36% čo však opäť nedosiahlo požadovanú hranicu kvóra pre platnosť. Opäť, tak ako pri predchádzajúcich

<sup>32</sup> K tomu pozri napr. FIALA, P.- PITROVÁ, M: opak. d. cit. v pozn. 25, str. 187; KUBAT, M.: Prístupová referenda ve střední a východní Evropě. Litva, Maďarsko, Polsko a Slovensko, dostupné na <http://www.euractiv.cz/evropa-dnes0/clanek/pstupov-referenda-ve-stedn-a-vchodn-evrop-litva-maarsko-pols>

<sup>33</sup> Údaje Štatistického úradu Slovenskej republiky, [http://app.statistics.sk/ref\\_2003/webdata/sk/graf/kart2.htm](http://app.statistics.sk/ref_2003/webdata/sk/graf/kart2.htm)

<sup>34</sup> KOLLÁR M. – MESEŽNIKOV G. : SLOVENSKO 2003 Súhrnná správa o stave spoločnosti. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky 2003, str. 819.

<sup>35</sup> Rozhodnutie prezidenta SR o vyhlásení referenda 52/ 2004 Z. z.

<sup>36</sup> Novela úst. zákona 460/ 1992 v znení úst. zákona 90/ 2001 Z. z.

<sup>37</sup> pozri aj: VALKO, E. – BABIAKOVÁ, K.: Fenomén predčasných parlamentných volieb a referenda. Justičná revue, 56, 2004, č. 3, str. 291- 298

hlasovaniach s navrhovanou otázkou vyslovila súhlas drvivá väčšina opýtaných.<sup>38</sup>

Doposiaľ posledné referendum konané na území Slovenskej republiky sa konalo v roku 2010 a bolo charakteristické vysokým počtom otázok, ktoré tvorili predmet referenda ako aj kampaňou, ktorá sa primárne netýkala odborných diskusií ohľadom otázok vyhlásených v referende ale smerovala k zvýšeniu záujmu verejnosti o referendum hlasovanie. Prezident ho vyhlásil na dňa 18. septembra 2010 rozhodnutím prezidenta<sup>39</sup> a podľa niektorých zdrojov slúžil na propagovanie politického programu a v podstate stalo nástrojom predvolebnej kampane jednej z politických strán.<sup>40</sup> Ani toto referendum neprinieslo želané ovocie a opäť stroskotalo na extrémne nízkej účasti voličov. Je možné sa len domnievať aké boli dôvody takéhoto nezájmu voličov, faktom však zostáva, že účasť 22, 84% je naozaj veľmi prekvapujúca najmä ak sa dá do komparácie s ostatnými analyzovanými referendumami, na druhej strane však umožňuje predostrieť úvahy naliehavej potrebe celkovej ústavnej úpravy celoštátneho referenda.

Domnievam sa totiž, že za celkovým neúspechom posledného referenda mohla byť predovšetkým chýbajúca odborná debata o účinkoch referenda a skepsa voličov k tomuto inštitútu na základe dlhoročných problémov permanentne pretrvávajúcich v ústavnej úprave.

Ak sa na tento prieraz jednotlivými referendumami pozrieme v štatistickom súhrne, zistíme, že v Slovenskej republike sa od roku 1993 konalo celkom sedem celoštátnych referend, z nich jedno bolo vyhlásené za platné, jedno bolo zmarené a zvyšných päť bolo pre nízku účasť občanov vyhlásené za neplatné. V poslednom období je však téma priamej demokracie čoraz populárnejšou a tak vidieť už aj na Slovensku prvé iniciatívy na zmenu celkového systému zakotvenia referendumového práva.

### III. Možné návrhy *de constitutione ferenda*

Kým prvá kapitola sa venovala podrobnejšiemu skúmaniu jednotlivých referend konaných na našom území s cieľom načrtnúť fakt, že problém vysokého kvóra účasti občanov potrebného pre platnosť a následne aj možnú záväznosť výsledkov referenda je v našej právnej úprave viditeľný už od počiatkových pokusov o praktické zakotvenie priamej demokracie do mechanizmu rozhodovania. Je zrejmé, že každé z týchto referend sa konalo za určitých spoločensko – politických podmienok a ich konanie bolo podmienené niekedy možno až zneužitie na politické účely. Bez politickej vôle však naša spoločnosť ku kladným zmenám v tomto inštitúte nikdy nedospeje ale potrebná je najmä odborná argumentácia, ktorá tieto zmeny môže podporovať. V tejto kapitole sa teda pokúsím načrtnúť možné úvahy ako by mohla spomínaná hranica vyzerat' a prostredníctvom použitia príkladov zo zahraničných právnych úprav.

<sup>38</sup> Údaje štatistického úradu SR, [http://app.statistics.sk/ref2004/slov/vysledok\\_sr.html](http://app.statistics.sk/ref2004/slov/vysledok_sr.html)

<sup>39</sup> Rozhodnutie prezident SR o vyhlásení referenda č. 311/2010 Z. z

<sup>40</sup> Pozri napr.: HUDÁČKOVÁ, S.- EIBL, O.: Slovenské referendum 2010: stručný komentár k výsledkom hlasovania, In: Stredoevropské politické studie, Ročník XIII, č. 1, str. 50, dostupné na <http://www.cepsr.com/dwnld/hudackova-eibl-clanek20110103.pdf>

A ) Prvým spôsobom ako upraviť kvórum pre platnosť referenda je možnosť jeho úplného odstránenia a ponechania alternatívy, že referendum bude platné bez ohľadu na počet voličov, ktorí sa ho zúčastnia. Podobnou úvahou sa inšpiroval poslanecký návrh o zmene kvóra potrebného na dosiahnutie platnosti a následnej záväznosti celoštátneho referenda a jeho výsledkov. V návrhu na zmenu ústavy<sup>41</sup> poslanci navrhovali zmenu čl. 98 ods. 1 ústavy tak aby v novom preverení znel „*Výsledky referenda sú platné, ak bolo rozhodnutie prijaté nadpolovičnou väčšinou účastníkov referenda.*“ Dôvodová správa k tomuto návrhu zákona obsahovala z argumentačného hľadiska niekoľko názorov s ktorými možno len súhlasiť avšak tiež treba pripustiť, že neriešila celú referendovú problematiku komplexne, tak ako by to súčasný stav referendového práva vyžadoval. Jedným z podľa môjho názoru správnych argumentov je tvrdenie, že vysoká hranica kvóra „pacifikuje“ možnosť konania úspešného referenda a vedie občanov k pasívnemu prístupu k svojmu právu na účasť na správe vecí verejných.

V otázke odstránenia kvóra spôsobom uvedeným v návrhu, sa predkladatelia novely odvolávali na nulové kvóra v niektorých krajinách Európy napr. ako Švajčiarsko, Fínsko, Švédsko, Španielsko a Estónsko. Tieto krajiny by mohli slúžiť ako príklad na odôvodnenie takéhoto riešenia teda odstránenie kvóra potrebného na platnosť referenda. Predkladatelia navrhovanej zmeny ústavy však nedodali, že napr. vo vyššie uvedenom Švajčiarsku ( krajine, ktorá sa tradične považuje za príklad využívania priamej demokracie v bežnom rozhodovaní ) musia byť návrhy týkajúce sa Ústavy schválené v mandátovom referende väčšinou obyvateľov a tiež väčšina kantónov.<sup>42</sup> V prípade ak je problematika predložená na rozhodnutie len ľudu a kantóny sa vyjadriť nesmú, platí, že o výsledku referenda rozhodne nadpolovičná väčšina všetkých odovzdaných hlasov.<sup>43</sup> Napr. v Írsku ako krajine s dlhoročnou referendovej tradície taktiež neexistuje kvórum v prípade obidvoch typov referenda – obligatorného mandátového ani fakultatívneho referenda nie je určená žiadna hranica povinnej účasti občanov na referende a to aj v prípade referenda konajúceho sa ohľadom zmeny ústavy. Írsko na tento tradičný prístup takmer doplatilo keď v referende schvaľujúcim Zmluvu z Nice, prekvapilo celú Európu veľmi nízkou účasťou len 35% pričom z nich len 54% bolo proti. Keďže zmeny v Ústave môžu byť menené len so súhlasom voličov, referendum sa muselo opakovať. Druhý pokus sa vydaril a pôvodný bojkot zo strany voličov sa nezopakoval.<sup>44</sup> Jednou z krajín, ktoré nemajú pre platnosť referenda určenú hranicu povinnej účasti voličov je Rakúsko, ktoré stanovuje, že pri ľudovom hlasovaní rozhoduje absolútna väčšina platne odovzdaných hlasov.<sup>45</sup>

Slovenská republika nemá určenú minimálnu hranicu účasti potrebnú pre vyhlásenie volieb za platné. Tento fakt sa týka všetkých typov volieb či už na

<sup>41</sup> Parlamentná tlač č. 78 dostupné na <http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=6&ID=78>

<sup>42</sup> RYGL, V.: Formy přímé demokracie a participace a jejich uplatnění ve světě, str. 131 In: ANTOŠ, M., WINTR, J. ( ed ): Volby, demokracie a politické svobody. Praha : Leges, 2010,

<sup>43</sup> Pozri čl. 142 BV

<sup>44</sup> The Irish Referendum on the Treaty of Nice. House of Commons Research <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp2001/rp01-057.pdf>

<sup>45</sup> Pozri čl. 45 B- VG

celoštátnej alebo na regionálnej úrovni s výnimkou prezidentských volieb, ktoré sú ale dvojkolové pričom v druhom kole už žiadne kvórum stanovené nie je. Tento fakt je tiež pomerne zarážajúci, keďže ako uvádza A. Krunková „*paradoxne vyznieva skutočnosť, že v prípade, keď občan- volič prenáša svoje právo rozhodovať o verejných záležitostiach v legitímnych voľbách na zvolených zástupcov, žiadne kvórum platnosti nie je. Voľby budú platné, či sa ich zúčastní 10, 20, 30% oprávnených voličov*“.<sup>46</sup> S týmto názorom možno len súhlasiť – ak má byť referendum prostriedkom na participáciu občana na štátnej moci a teda jeho rozhodovanie má byť postavené na roveň zákonodarnej moci parlamentu, nie je možné aby sa prístup občana k tomuto rozhodovaniu znemožňoval stanovením reštriktívne vysokej hranice povinnej účasti.

Na druhej strane je pravdou, že legitimita rozhodovania by v prípade vysokej účasti oprávnených voličov zabezpečila, že výsledok bude mať charakter presvedčivej legitimačnej sily a bude široko akceptovaný.<sup>47</sup> Keby totiž nebola určená hranica povinnej účasti, veľké množstvo referend by mohlo priniesť oslabenie sily priameho rozhodovania občanov. NR SR by mohla pri výsledkoch takýchto referend argumentovať nízkou váhou rozhodnutia prijatého pri účasti napr. 23% voličov ( čo bola účasť v poslednom referende ) a na základe fakultatívneho charakteru referenda neprijat' na jeho základe žiadne právne záväzné opatrenia.

B) Druhou možnou alternatívou je zníženie hranice kvóra na určité menej reštriktívne percento tak aby výsledky referenda mali požadovanú legitimitu a váhu. Pokúsím sa na základe príkladov z iných krajín dospieť k želanému modelu úpravy percentuálneho vyjadrenia kvóra účasti. V tomto smere by možno stálo za zmienku navrhnúť *de constitutione ferenda* rozličné kvóra účasti v závislosti od typu referenda. Mám na mysli zmenu čl. 93 ods. 1 kde by ústavodarne – obligatórne referendum, bolo rozšírené o ďalší predmet referenda, ktorým by bola čiastočná alebo úplná zmena Ústavy. Pre takéto referendum by bolo vhodné ponechať súčasný stav povinnej nadpolovičnej väčšiny pri získaní súhlasu nadpolovičnej väčšiny platne odovzdaných hlasov. Myslím si totiž, že súčasný kvantitatívne smerované zmeny ústavy nestabilizujú ústavný systém ale naopak ho stavajú do svetla nedôvery a nestability právnej istoty v spoločnosti.

Zakotvením takéhoto referenda by sa ukončili odborné diskusie ohľadom možnej zmeny ústavy občanmi v referende. Podobné referendum fakultatívnej povahy je upravené v Poľskej republike( čl. 235 ods. 6 Ústavy Poľskej republiky) a jeho zvláštnosťou je, že podobne ako v Írsku sú jeho výsledky platné bez ohľadu na účasť keďže sa jedná o ratifikáciu rozhodnutia už prijatého kvalifikovanou parlamentnou väčšinou.<sup>48</sup> Stanovenie vysokého kvóra v prípade ústavného referenda je ale zakotvené vo väčšine krajín, napr. Taliansku ( účasť nadpolovičnej väčšiny so súhlasom väčšiny oprávnených voličov, Dánsku (40% kvórum účasti) či

<sup>46</sup> KRUNKOVÁ, A.: opak.d. cit. v pozn. 23, str. 89

<sup>47</sup> PALUŠ, I., SOMOROVÁ, E.: Štátne právo Slovenskej republiky- tretie vydanie, Košice 2010, str. 177

<sup>48</sup> SOKOLEWICZ, W.: Spojování Zastupitelské a přímé demokracie v Polském ústavním právu, str. 795, In: Právník č.8, 2011

vo Francúzsku (so zmenou ústavy musí súhlasiť 3/ 5 väčšina zúčastnených voličov).

Základným argumentom pre zavedenie takéhoto referenda je, že ústavné referendum dokáže rozhádzať tradičný vzťah medzi konštitutívnou mocou a princípom delby moci v štáte, keď v rozhodovaní nahradí zástupcov zvolených v rámci reprezentatívnej demokracie priamym rozhodovaním občanov. Fakultatívne referendum nemá takú silu, nedokáže mať taký výrazný vplyv na faktickú zvrchovanosť parlamentu.<sup>49</sup>

Fakultatívne referendum by preto malo mať nižšie kvórum, ktoré by zabezpečovalo potrebnú legitimitu rozhodovania občanov a zároveň by nebránilo platnosti referenda v dôležitých otázkach verejného záujmu.

Ako príklad pre zníženie kvóra môže poslúžiť príklad z úpravy miestneho referenda v Českej republike.<sup>50</sup> Ten v § 48 uvádza, že platné je také miestne referendum, ktorého sa zúčastnilo aspoň 35% oprávnených osôb, rozhodnutie je záväzné ak zaň hlasovala nadpolovičná väčšina oprávnených osôb, ktoré sa referenda zúčastnili pričom je dosiahnutých 25% z oprávnených osôb zapísaných v zoznamoch. Do novely zákona z 1.7. 2008 platilo, že k platnosti rozhodnutia je potrebná účasť aspoň polovice oprávnených osôb.<sup>51</sup> Je známe, že porovnávať miestne a celoštátne referendum nie je celkom v súlade s charakterom oboch referend avšak ako príklad možnosti zníženia kvóra si myslím, že sa jedná o adekvátnu komparáciu. Týmto znením totiž zákonodarcovia umožnili zníženie kvóra a teda výrazne zlepšili možnosť, že referendum bude platné a zároveň druhou podmienkou pre záväznosť 25% voličov z oprávnených osôb zabezpečili legitimitu rozhodovania obyvateľov obce keďže v matematickom prevedení je potrebný približne rovnaký počet hlasov ako pred novelou.<sup>52</sup>

Keďže stabilne sa účasť na referende vo voľbách pohybuje okolo 30 – 40%. Kvórum by bolo možné štatisticky určiť spriemerovaním údajov o účasti v posledných parlamentných voľbách a referenda. Takúto hranicu by bolo možné premietnuť aj do celoštátneho referenda s tým, že pre platnosť referenda by bola stanovená vyššie uvedená hranica pričom záväznosť výsledkov referenda by bola podmienená napr. nadpolovičnou väčšinou z tejto hranice. Tým by sa mohlo zabrániť neefektívnemu vynakladaniu finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu na stále sa opakujúce neplatné referendá a zároveň by sa postupne obnovovala dôvera občanov v inštitút referenda. Podobné úvahy však musia ísť ruka v ruke so zmenou úpravy referenda v ústave, najmä vyriešenia záväznosti výsledkov referenda, predmetu referenda, jeho právnej sily a celkovej koncepcie referendového práva či zavedenie inštitútu konzultatívneho referenda a ľudovej iniciatívy.

<sup>49</sup> TIERNEY, S.: Constitutional Referendums: A Theoretical Enquiry, str. 360 – 383, In : The Modern Law Review, č. 3, 2009

<sup>50</sup> zákon č. 22/2004 Sb., o miestním referendu a o změně některých zákonů

<sup>51</sup> RIGEL, F.: Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou, Praha: Leges 2011, str. 191

<sup>52</sup> PECHANEC, P.: Příma demokracie v České republice, Praha: Wolters Kluwer, 2011, str. 70



V súvislosti s touto problematikou ma zaujal názor, ktorý vo svojej práci predostrel T. Čentík<sup>53</sup>, ktorý navrhuje zaviesť „*tzv. flexibilné ustanovenie, ktoré by reagovalo na stupeň aktuálneho záujmu občanov o veci verejné, pričom by sa vychádzalo z účasti na posledných parlamentných voľbách.*

*V súčasnosti je na prijatie ústavného zákona potrebná trojpäťtinová väčšina všetkých poslancov (90 poslancov). Mandáty týchto 90 poslancov by sa prepočítali na konkrétny počet voličov, ktorý bol potrebný na ich získanie. Kvórum na platnosť výsledku referenda by tak zodpovedalo tomuto číslu“.* Jedná sa o zaujímavé prepojenie výsledkov volieb a referendumovej účasti pričom tak ako pri predchádzajúcom riešení by bolo potrebné vychádzať z údajov štatistického zisťovania.

Z ústavnoprávneho hľadiska je takýto návrh prijateľnou možnosťou pre stanovenie vhodného potrebného kvóra avšak vyžadovalo by si investíciu finančných prostriedkov na získanie presných údajov.

## VI. Zhrnutie

Ako vidieť z predchádzajúcich kapitol téma nájdania vhodnej alternatívy k súčasnej ústavnej úprave kvóra pre platnosť referenda a následnej záväznosti jeho výsledkov, je do istej miery záležitosťou komparácie a hľadania nových inšpirácií. Jednotlivé európske štáty majú referendum upravené odlišne a nie vždy ideálne a môžeme povedať, že v komplexnom ponímaní poskytuje naša ústava širokú možnosť uplatnenia referenda v praxi. Problémom je klesajúci záujem občanov participovať vlastným rozhodovaním na dianie v spoločnosti, celková skepsa so smerovaním politického a ekonomického života a možno aj nedôvera voči inštitútom priamej demokracie v dôsledku historických skúseností s nimi. V tomto príspevku som sa snažila predostrieť niektoré úvahy o možnom riešení problematiky neefektívneho zakotvenia referenda v rámci dosiahnutia povinnej účasti voličov na referende, ktoré sa považuje za vysoké a kontraproduktívne, čo dokázala prvá kapitola tohto príspevku. Možné zmeny či už v podobe odstránenia kvóra alebo jeho zníženia možno naznačiť a inšpirovať sa pritom zahraničnými úpravami avšak potrebná je celková zmena koncepcie referenda v Ústave Slovenskej republiky.

## Resumé

Autorka sa v príspevku venuje problematike povinného kvóra, ktoré je potrebné dosiahnuť pre platnosť referenda a následnú záväznosť jeho výsledkov. Prvá kapitola pojednáva o referendumovej tradícii v československej štátnosti až do roku 1993, pričom sa zameriava na jednotlivé ústavné úpravy, ktoré referendum upravovali. Zároveň rieši otázku odlišného vývoja českého a slovenského pohľadu na priamu demokraciu po rozdelení ČSFR. V druhej kapitole sa autorka pokúša o prierez jednotlivými referendumami konanými na území Slovenskej republiky a smeruje k zisteniu príčin ich častej neplatnosti. V záverečnej kapitole reaguje na

---

<sup>53</sup> ČENTÍK, T.: diplomová práca Referendum ako druh ľudového hlasovania, str. 61, dostupné na <http://diplomovka.sme.sk/praca/3698/referendum-ako-druh-ludoveho-hlasovania.php>

zistené skutočnosti a navrhuje niektoré úpravy *de constitutione ferenda* ohľadom kvóra pre platnosť referenda.

## **Resume**

The author in this article is focused on problem of mandatory quorum, which is needed to achieve for validity of referendum and consecutive effectuality of its results. The first chapter deals with tradition of referendum in Czechoslovak statehood till the year 1993, also is aimed at particular constitutional laws, which solved the referendum. Solves the question of the different development of Czech and Slovak view of direct democracy after the Czechoslovakia was divided too. The author tries to show cross- section of each referendum practised in Slovakia and try to find out reasons of often invalidity. The last chapter reacts on results and proposes some changes “*de constitutione ferenda* „ about quorum for validity of referendum.

### III. sekcia

## Ústava a ústavní činitelia

# ZODPOVEDNOSŤ ÚSTAVNÝCH ČINITELŮV

Tomáš Majerčák, SR

Neoddeliteľnou súčasťou výkonu verejnej moci v modernom demokratickom a právnom štáte je aj kontrola výkonu tejto moci a uplatňovanie rôznych foriem (právnej i mimoprávnej) zodpovednosti voči osobám, ktoré túto moc vykonávajú. Súčasťou demokracie je aj zodpovednosť verejných funkcionárov za výkon verejnej moci. Nemôže byť právomoc bez zodpovednosti. Prax nás učí, že každý, kto disponuje touto štátnou mocou je vo veľkom pokušení túto moc zneužiť. Preto, uplatňovanie zodpovednosti voči verejným funkcionárom je garanciou ústavnosti a zákonnosti všetkých súčasných demokratických právnych štátov<sup>1</sup>. Je potrebné zdôrazniť, že poznáme niekoľko druhov zodpovednosti, ktorým podliehajú verejný funkcionári<sup>2</sup>.

#### 1. Pojem a druhy zodpovednosti

Zodpovednosť má viacero úrovní, je to polysystém, nakoľko jednotlivé druhy zodpovednosti z časti existujú vedľa seba, niekedy sa z časti prelínajú, podporujú alebo dopĺňajú<sup>3</sup>. V. Knapp, hovorí, že je sporné, či existuje všeobecný pojem zodpovednosti. Vo všeobecnej rovine môžeme pod pojmom **zodpovednosť** chápať **nevyhnutnosť subjektu zodpovedať sa za svoje správanie, niest' dôsledky svojho konania**<sup>4</sup>. A. Bröstl a spol., definujú pojem zodpovednosti ako *spoločenskou normou stanovenú spôsobilosť osoby, znášať následky svojho správania, ktoré je spoločensky nedovolené - nežiaduce*<sup>5</sup>.

Všeobecne by sme mohli hovoriť a zodpovednosti právnej a mimoprávnej (morálnej, náboženskej). **Právnu zodpovednosť** môžeme definovať, ako právnym predpisom vymedzenú **spôsobilosť subjektu niest' právne následky za svoje konanie, ktoré je v rozpore s právnym predpisom**.

Právna teória rozlišuje niekoľko druhov zodpovedností verejných funkcionárov<sup>6</sup>. **Z hľadiska právneho odvetvia v oblasti verejného práva môžeme rozlišovať nasledujúce druhy zodpovednosti: ústavnoprávnu**

<sup>1</sup> Por. SKRZYDŁO, W. a kol.: *Polskie Prawo Konstytucyjne*, MORPOL, Lublin 2000, s. 418, KOWALSKA, M.: *Polityczny wymiar odpowiedzialności konstytucyjnej członków Rady Ministrów*, in: *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*, Lublin – Polonia, vol. X, sectio K, 2003, s.93, GARLICKY, L.: *Polskie prawo konstytucyjne*, zarys wykładu, wydanie 4, Liber, Warszawa 2000.

<sup>2</sup> Viac k tejto téme sa vyslovili Skrzydło, W. a kol.: op.cit., s. 352-355, SIEMIENSKI, *Odpowiedzialność konstytucyjna osób pełniących najwyższe stanowiska państwowe w Polsce*, in: *Wybrane problemy prawa konstytucyjnego*, Lublin 1985, s. 67-68, Garlicky, L.: d.cit., s. 291-295.

<sup>3</sup> Por. BRÖSTL, A., DOBROVIČOVÁ, G., KANÁRIK, I.: *Teória práva*, UPJŠ 2007, s. 148.

<sup>4</sup> OTTOVÁ, E.: *Teória práva*. 2.doplnené a prepracované vydanie, HEURÉKA 2006, s. 258.

<sup>5</sup> BRÖSTL, A., DOBROVIČOVÁ, G., KANÁRIK, I.: op. cit., s. 148.

<sup>6</sup> Viac k tejto téme sa vyslovili Skrzydło, W. a kol.: d.cit., s. 352-355, SIEMIENSKI, *Odpowiedzialność konstytucyjna osób pełniących najwyższe stanowiska państwowe w Polsce*, in: *Wybrane problemy prawa konstytucyjnego*, Lublin 1985, s. 67-68, Garlicky, L.: op.cit., s. 291-295.

a ústavno-politickú zodpovednosť<sup>7</sup>, trestnoprávnú<sup>8</sup>, administratívnu<sup>9</sup>, medzinárodnoprávnú, disciplinárnu, občianskoprávnú zodpovednosť<sup>10</sup>. V tomto príspevku sa budem zaoberať vybranými problémami ústavnoprávnej, trestnoprávnej a priestupkovej zodpovednosti prezidenta, poslancov národnej rady a sudcov všeobecných súdov.

## 2. Ústavnoprávna zodpovednosť ústavných činiteľov

Ústavnoprávnú zodpovednosť môžeme definovať ako zodpovednosť ústavných činiteľov za porušenie noriem ústavného práva (ústavy, ústavných zákonov a zákonov), ktoré zároveň stanovujú postup v prípade ich porušenia a sankcie za ich porušenie<sup>11</sup>. Môžeme hovoriť o ústavnej zodpovednosti prezidenta a ostatných ústavných činiteľov<sup>12</sup>.

<sup>7</sup> Ústavný súd v svojich rozhodnutiach zastáva jednoznačné stanovisko a to že ústavná zodpovednosť je za porušenie ústavy. Pozri sp. zn.: IV. ÚS 302/07; III. ÚS 180/04; III. ÚS 230/07. Viac k ústavnoprávnej zodpovednosti pozri BRÖSTL, A., DOBROVIČOVÁ, G., KANÁRIK, I.: op. cit., s. 148. K ústavnopolitickej zodpovednosti pozri GARLICKÝ, L.: *Parlament a rzad (powoływanie – kontrola – odpowiedzialność)*, in: GWIŹDŹ (red.): *Zalożenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, 1997; MAJERČÁK, T.: *Postavenie verejných funkcionárov v právnom poriadku Slovenskej republiky*. Dizertačná práca, Košice 2009, s. 154 a nasl.

<sup>8</sup> Viac k trestnoprávnej zodpovednosti verejných funkcionárov pozri ZÁHORA, J.: *Imunity a výsady v trestnom práve*, Justičná revue, 3/2005, s. 364 – 379; DRGONEC, J.: *Imunita ústavných činiteľov v Slovenskej republike*. Justičná revue, 8-9/2006, s. 1133; SEMAN, T.: *Disciplinárna a trestnoprávna zodpovednosť najvyšších predstaviteľov územnej samosprávy a ich ochrana od roku 1918 do roku 1939*, In.: MAJERČÁK, T. - PERDUKOVÁ, V.: *Postavenie verejných funkcionárov v právnom poriadku Slovenskej republiky*. Zborník vedeckých prác. UPJŠ, Košice 2012, s. 164 a nasl. BALOG, B.: *Imunita poslancov Národnej rady Slovenskej republiky*. Právny obzor, 89, 2006, č. 3, s. 249.

<sup>9</sup> Viac k administratívno-právnej zodpovednosti pozri MAJERČÁK, T.: *Postavenie verejných funkcionárov v právnom poriadku Slovenskej republiky*. Dizertačná práca, Košice 2009.

<sup>10</sup> Viac pozri KSEŇÁK, Š.: *Hranice občianskoprávnej (ne)zodpovednosti poslanca NR SR*. In.: MAJERČÁK, T. - PERDUKOVÁ, V.: *Postavenie verejných funkcionárov v právnom poriadku Slovenskej republiky*. Zborník vedeckých prác. UPJŠ, Košice 2012, s. 138 a nasl.

<sup>11</sup> Pozri rozhodnutia ústavného súdu napr. sp. zn.: III. ÚS 230/07, IV. ÚS 142/05, IV. ÚS 78/03, IV. ÚS 302/07; I. ÚS 201/07; I. ÚS 118/07. BRÖSTL, A., DOBROVIČOVÁ, G., KANÁRIK, I.: op. cit., s. 152

<sup>12</sup> Podľa ústavy č. 121/1920 Sb. ústavnoprávnú zodpovednosť mal prezident **Československej republiky, predseda vláda a členovia vlády**. Prezident nebol zodpovedný za výkon svojej funkcie, preto že k platnosti jeho aktov bola potrebná kontrasisignácia príslušného ministra, niesol ale ústavnoprávnú zodpovednosť za vlastizradu. Obžalobu podávala poslanecká snemovňa a súdil ho senát. Trestom mohla byť len strata úradu a nespôsobilosť získať tento úrad do budúcnosti. Predmetom ústavnoprávnej zodpovednosti predsedu vlády a ministrov bolo úmyselné alebo z hrubej nedbalosti porušenie ústavy a zákonov. Aj v tomto prípade obžalobu podávala poslanecká snemovňa a trestným súdom bol senát. V prípade uznania vinným mohol byť predseda vlády, alebo ministri udelený peňažný trest najviac do výšky 500.000,- Kč, trest odňatia slobody najviac na 6 mesiacov, trest zhabania predmetov o ktoré sa ústavný činiteľ obohatil. Popri peňažnom treste mohol byť uložený súčasne aj trest straty úradu a straty príplatku k platu na ktorý mali nárok podľa § 3 zákona č. 317/1920 Sb. o platení ministrov. Ústava č. 185/1939 Sb. právna úprava ústavnoprávnej zodpovednosti bola podobná ako v ústave č. 121/1921 Zb. Prezident mohol byť počas funkčného obdobia trestne stíhaný len pre vlastizradu. Obžalobu podával snem a rozhodovala štátna rada. Trestom mohla byť len strata úradu a nespôsobilosť získať tento úrad v budúcnosti. Predseda alebo člen vlády mohol byť trestne stíhaný za úmyselné alebo z hrubej nedbanlivosti porušenie ústavy alebo iného zákona. Právo obžaloby prislúchalo snemu a trestné pokračovanie vykonávala štátna rada. Ústava Československej republiky č. 150/1948 Sb. upravovala ústavnoprávnú zodpovednosť **prezidenta ČSR** len za vlezradu. Oprávneným na podanie obžaloby bolo predsedníctvo Národného zhromaždenia a súdilo Národné zhromaždenie. Trestom mohla byť len strata úradu a nespôsobilosť získať tento úrad v budúcnosti. Predseda alebo člen vlády mohol byť trestne stíhaný pre úmyselné alebo z hrubej nedbanlivosti porušenie ústavy alebo iného zákona. Právo obžaloby prislúchalo predsedníctvu Národného zhromaždenia a súdila ich snemovňa. Podrobnosti mali byť upravené zákonom. Taký zákon však nikdy nebol prijatý. Prijatím Ústavy ČSSR č. 100/1960 Zb. sa postavenie prezidenta zmenilo. Prezident bol za výkon svojej funkcie zodpovedný Národnému zhromaždeniu. Okrem tejto zodpovednosti ústava nehovorí o žiadnej inej zodpovednosti. Ústavným zákonom č. 150/1968

## 2.1. Ústavnoprávna zodpovednosť prezidenta Slovenskej republiky

Ústavnoprávna právna zodpovednosť prezidenta Slovenskej republiky je upravená v Ústave Slovenskej republiky č. 460/1992 Z. z. v znení neskorších predpisov (ďalej len „ústava“) a to v čl. 107, čl. 129 ods. 5 ústavy a prijatím ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu v znení neskorších (ďalej len ÚZOVZ) ústavnoprávna zodpovednosť prezidenta Slovenskej republiky je upravená aj v tomto ústavnom zákone.

### 2.1.1 Ústavnoprávna zodpovednosť prezidenta podľa čl. 107 ústavy

Podľa pôvodného ústavného textu, prezident Slovenskej republiky (ďalej len „prezident“) bol ústavnoprávne zodpovedný len pre skutok vlastizrady<sup>13</sup>. Novelizáciou ústavy č. 9/1999 Z. z. došlo k rozšíreniu predmetu ústavnej zodpovednosti prezidenta o skutok úmyselného porušenia ústavy. Podľa súčasného platného znenia **čl.107 ústavy prezidenta možno stíhať iba za úmyselné porušenie ústavy alebo za vlastizradu.**

Problematické sa v tejto časti javí to, že ústava ani ústavný zákon bližšie nešpecifikujú skutok úmyselného porušenia ústavy, nekonkretizuje či porušenie ústavy má byť závažné, alebo stačí menej závažné. Jazykovým a logickým výkladom dalo by sa dospieť k záveru, že akékoľvek úmyselné porušenie ústavy, či už závažné, alebo menej závažné môže byť dôvodom na ústavné stíhanie prezidenta. Pri výklade pojmu "úmyselné", ústavný súd by mal vychádzať z trestného zákona, ktorý definuje úmyselné zavinenie<sup>14</sup>.

Čo sa týka skutku vlastizrady, zákonodarca v §74 ods. 1 zákon č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov hovorí, že *ústavný súd pri rozhodovaní o obžalobe Národnej rady Slovenskej republiky na prezidenta republiky pre vlastizradu je viazaný Trestným zákonom, len pokiaľ ide o kvalifikáciu skutku.* To znamená, že ústavný súd pri rozhodovaní tom či sa prezident dopustil skutku vlastizrady by mal vychádzať zo skutkovej podstaty trestného činu vlastizrady, tak ako ju definuje trestný zákon<sup>15</sup>. Možno súhlasiť s názorom Ľ. Somorovej<sup>16</sup>, že pokiaľ sa zákonodarca odvoláva na kvalifikáciu skutku vlastizrady, tak ako je upravená v trestnom zákone skutková podstata tohto trestného činu, ide o nevhodnú konštrukciu. A to z viacerých dôvodov: 1. Keďže prezident má absolútnu imunitu,

---

Zb. bolo zakázané súdne stíhanie prezidenta za konanie spojené s výkonom jeho funkcie, teda vylúčila sa akákoľvek ústavnoprávna zodpovednosť a ostala len politická zodpovednosť prezidenta. Prezident ale bol trestnoprávne zodpovedný za iné trestné činy, ktoré neboli spojené s výkonom jeho funkcie. Takýto stav bol až do prijatia ústavy č. 460/1992 Z. z. Od roku 1960 v ústavnom systéme Československa a Slovenskej republiky okrem toho, že vláda je za výkon svojej funkcie zodpovedná Národnému zhromaždeniu alebo Národnej rade, nehovorí sa už o žiadnej inej zodpovednosti členov vlády.

<sup>13</sup> Čl.107 Prezidenta možno stíhať len pre vlastizradu. Obžalobu na prezidenta podáva Národná rada Slovenskej republiky; o obžalobe rozhoduje Ústavný súd Slovenskej republiky.

<sup>14</sup> § 15 zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon, *Trestný čin je spáchaný úmyselne, ak páchatel' a) chcel spôsobom uvedeným v tomto zákone porušiť alebo ohroziť záujem chránený týmto zákonom, alebo b) vedel, že svojím konaním môže také porušenie alebo ohrozenie spôsobiť, a pre prípad, že ho spôsobí, bol s tým uzročený.* DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky, Komentár, 2. Vydanie, Heuréka 2007, s. 812-816.

<sup>15</sup> Trestný zákon č. 300/2005 Z. z. v § 311 definuje trestný čin vlastizrady, takto: *Občan Slovenskej republiky, ktorý v spojení s cudzou mocou alebo s cudzím činiteľom spácha trestný čin úkladov proti Slovenskej republike, teror, záškodníctva alebo sabotáže, potrestá sa odňatím slobody na pätnásť rokov až dvadsaťpäť rokov alebo trestom odňatia slobody na doživotie.*

<sup>16</sup> Por. PALÚŠ, I. - SOMOROVÁ, Ľ.: Štátne právo Slovenskej republiky, UPJŠ, 2008, s. 467-468.

skutková podstata vlastizrady prezidenta by mala byť ináč definovaná, nakoľko ide o individuálnu ústavnú zodpovednosť prezidenta za činy vzťahujúce sa k jeho úradu<sup>17</sup>. 2. Je faktická nemožnosť, aby sa prezident v skutočnosti dopustil takého skutku aký je definovaný v trestnom zákone<sup>18</sup>.

Je **potrebné pojmovo vymedziť skutok vlastizrady prezidenta**, ktorý by mal byť odlišný od trestného činu vlastizrady a pojmovo vymedziť **aj úmyselné porušenie ústavy** prezidentom. Je obsahom princípu právneho štátu zakotveného v čl. 1 ústavy a je to aj v súlade s čl. 2 ods. 3 ústavy, že trestné činy, a iné skutky pre, ktoré je možné vyvodzovať zodpovednosť voči osobám musia byť presne špecifikované. **Pojmové vymedzenie vlastizrady prezidenta a úmyselného porušenia ústavy prezidentom by mohlo byť priamo v ústave, alebo zákone č. 38/1993 Z. Z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov, tak ako je tom napríklad v Českej republike**<sup>19</sup>.

Náš právny poriadok predpokladá jednostupňové konanie, pričom nie je možná obnova konania. Aj keby sa začalo konanie, prezident môže vykonávať ďalej svoju funkciu. Pre porovnanie v Českej republike je konanie o ústavnej žalobe na prezidenta jednostupňové ale za určitých okolností je možná obnova konania<sup>20</sup>. V Poľsku konanie o obžalobe prezidenta je dvoj inštančné<sup>21</sup> a taktiež je prípustná obnova konania. Dňom prijatia uznesenia Národným zhromaždením o podaní obžaloby na prezidenta, ten prestane vykonávať svoj úrad - výkon jeho funkcie spočíva<sup>22</sup>.

#### **2.1.2. Ústavnoprávna zodpovednosť prezidenta podľa ÚZOVZ**

Prijatím ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu v znení neskorších predpisov, sa rozšírila ústavnoprávna zodpovednosť prezidenta. **Prezident už jw zodpovedný nie len za vlastizradu a úmyselné porušenie ústavy, ale aj za nesplnenie alebo porušenie povinností a obmedzení stanovených v tomto ústavnom zákone.**

Povinností prezidenta vyplývajúce z ÚZOVZ môžeme rozdeliť do niekoľkých skupín: a) povinnosť ochrany verejného záujmu; b) povinnosť oznámenia osobného záujmu; c) povinnosť oznámiť funkcie, zamestnania, činnosti a majetkové pomery. Taktiež obmedzenia vyplývajúce z ústavných noriem môžeme rozdeliť do niekoľkých skupín: a) zákaz vykonávania niektorých funkcií,

<sup>17</sup> Česká právná úprava používa pojem velezrada a nie vlastizrada. Aj v našej právnej úprave by mal byť trestný čin vlastizrady pojmovo odlišný od vlastizrady prezidenta, kde by sa použil tiež aj iný pojem, napr. "velezrada" prezidenta.

<sup>18</sup> Viac pozri MAJERČÁK, T.: Ústavnoprávna zodpovednosť prezidenta Slovenskej republiky. In: Naděje právní vědy : sborník z mezinárodního setkání mladých vědeckých pracovníků : 23. - 25. apríl 2010 na Zámeckém statku Býkov. - Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, s. 374 a nasl.

<sup>19</sup> Velezradou pro účely tohoto zákona rozumí se jednání prezidenta republiky směřující proti svrchovanosti a celistvosti republiky, jakož i proti jejímu demokratickému řádu. §96 Zákon č. **182/1993 Sb.o Ústavním soudu.**

<sup>20</sup> Pozri § 105 Zákon č. **182/1993 Sb.o Ústavním soudu;**

<sup>21</sup> čl. 19 zákona zo dňa 26 marca 1982 r., o Trybunale Stanu 1. W pierwszej instancji Trybunał Stanu orzeka w składzie: przewodniczący i 4 członków. 2. W drugiej instancji Trybunał Stanu orzeka w składzie: przewodniczący i 6 członków, z wyłączeniem sędziów, którzy uczestniczyli w rozpatrzeniu sprawy w pierwszej instancji.

<sup>22</sup> Pozri **Čl. 145. ods.3 Poľskej ústavy**

činností a zamestnaní (inkompatibilita); b) zákaz uprednostniť osobný záujem pred verejným; c) obmedzenia po skončení výkonu verejnej funkcie. **Sankciou za porušenie povinnosti alebo obmedzení je zaplatenie peňažnej sumy v presne stanovenej výške a v niektorých prípadoch aj strata funkcie**<sup>23</sup>.

Nie je mojim cieľom, aby som sa v tomto príspevku zaoberal povinnosťami a obmedzeniami prezidenta, ktoré pre neho vyplývajú z ÚZOVZ<sup>24</sup>. Ale v súvislosti s týmto ústavným zákonom chcem poukázať na jednu vážnu skutočnosť. Podľa **čl. 107 ústavy prezidenta možno sťahovať iba za úmyselné porušenie ústavy alebo za vlastizradu. Ústava používa pojem "iba", teda prezidenta možno sťahovať len za vlastizradu a za úmyselné porušenie ústavy, za žiaden iný skutok ho nemožno sťahovať. Prijatím ústavného zákona (ÚZOVZ), ustanovenie čl. 107 ústavy už neplatí**, pretože prezidenta možno sťahovať aj za porušenie povinnosti a obmedzení uvedených v ústavnom zákone. Tak napríklad, ak by prezident do 30 dní od kedy sa ujal svojej funkcie nepodal "majetkové priznanie", tak mu v konaní podľa ÚZOVZ výbor národnej rady SR pre nezlučiteľnosť funkcií obligatórne uloží pokutu. Ak by prezident druhý krát porušil tento ústavný zákon, tak **výbor Národnej rady SR pre nezlučiteľnosť funkcií vysloví stratu mandátu** s tým, že takéto rozhodnutie výboru, v ktorom sa vyslovila strata mandátu musí schváliť Národná rada Slovenskej republiky najmenej trojpäťtinovou väčšinou všetkých poslancov<sup>25</sup>. V tomto smere musím poukázať na precíznejšiu úpravu Českej republiky, kde na prezidenta sa nevzťahuje zákon č. 159/2006 Sb., o stretnutí zájmov, ktorý svojim obsahom je podobný nášmu ÚZOVZ.

Podľa môjho názoru, **je potrebné uvažovať nad zrušením tak rozsiahlej imunity prezidenta**, ako je zakotvená v čl. 107 ústavy. Charakteristickým znakom demokratického a právneho štátu je princíp rovnosti. Zakotvením imunity niektorých osôb dochádza k porušeniu tohto princípu rovnosti<sup>26</sup>. Dôvodom na zrušenie imunity je aj posilňovanie postavenia prezidenta v právnom poriadku SR. S poukazom na ústavný vývoj postavenia prezidenta<sup>27</sup>, judikatúru ústavného súdu<sup>28</sup> a najmä na posledné rozhodnutie ústavného súdu o výklade ústavy<sup>29</sup> sa mi javí postavenie prezidenta Slovenskej republiky pomerne silné, a to napriek tomu, že sme parlamentárnou republikou a zámer ústavodarcu novelou č. 9/1999 Z. z. a

<sup>23</sup> Pozri čl. IX ods. 8 ústavného zákona č. 357/2004 Z. z.

<sup>24</sup> Viac pozri MAJERČÁK, T.: *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Słowackiej*, in. GRABOWSKA, S.- GRABOWSKI, R red.: *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, Toruń 2010, s. 304-314.

<sup>25</sup> Podľa čl. 9 ods. 8 Výbor obligatórne v rozhodnutí vysloví stratu mandátu alebo stratu verejnej funkcie, ak a) sa v predchádzajúcom konaní proti verejnému funkcionárovi právoplatne rozhodlo, že nespĺnil alebo porušil povinnosť alebo obmedzenie ustanovené týmto ústavným zákonom alebo zákonom, alebo v oznámení podľa čl. 7 alebo čl. 8 uviedol neúplné alebo nepravdivé údaje.

<sup>26</sup> OROSZ, L.: „*Privilégiá*“ a *obmedzenia verejných činiteľov a ústavný princíp rovnosti*. In: (Ne)rovnosť a rovnoprávnosť : zborník z medzinárodnej konferencie konanej v dňoch 13.-15.októbra 2005 v Tatranskej Štrbe v rámci riešenia štátneho programu výskumu a vývoja. -- Bratislava : Slovak Academic Press, 2005., s. 180-199.

<sup>27</sup> Prvé tri novely ústavy Slovenskej republiky.

<sup>28</sup> Uznesenie Ústavného súdu SR z 2. júna 1993, č. k.: I. ÚS 39/93; Nález Ústavného súdu SR z 5. novembra 1996, č. k.: PL. ÚS 32/95; I. ÚS 51/96; Uznesenie Ústavného súdu z 23. septembra 2009, č.k.: PL. ÚS 14/06-38.

<sup>29</sup> PL. ÚS 4/2012

90/2001 Z. z. bol iný<sup>30</sup>. S posilňovaním právomoci by mala úmerne rásť aj zodpovednosť. Nemôže byť v demokratickom a právnom štáte zverená právomoc bez tohto, aby výkon tejto právomoci nebol spojený aj so zodpovednosťou za výkon tejto právomoci. Preto sa prikláňam k takej právnej úprave, aká je v Poľskej republike, kde prezident podľa čl.145 Ústavy Poľskej republiky z roku 1997 zodpovedá za porušenie ústavy, zákona alebo za spáchanie trestného činu<sup>31</sup>. Aj prezident Slovenskej republiky by mal byť zodpovedný za porušenie ústavy, zákona aj za spáchanie trestného činu. Konanie by malo byť dvojinštancné, a aby bola daná možnosť obnovy konania. V prvom stupni by rozhodoval senát ústavného súdu zložený z 5 sudcov ústavného súdu a v druhom stupni by rozhodovalo plénum ústavného súdu.

## **2.2 Ústavnoprávna zodpovednosť poslancov národnej rady a sudcov**

Ústava explicitne nehovorí o ústavnoprávnej zodpovednosti ústavných činiteľov okrem prezidenta. Táto situácia sa ale zmenila, prijatím ústavného zákona č. 357/2004 Z. z., ktorý hovorí o ústavnoprávnej zodpovednosti všetkých verejných funkcionárov, ktorí sú uvedení v čl. 2 ods. 1. Podľa tohto ústavného zákona ústavnoprávnu zodpovednosť nesú všetci ústavní činitelia, okrem sudcov všeobecných súdov s výnimkou predsedu a podpredsedu NS SR.

Predmetom ústavnoprávnej zodpovednosti ústavných činiteľov je nesplnenie alebo porušenie povinnosti alebo obmedzení ustanovených týmto ústavným zákonom alebo zákonom<sup>32</sup>. Orgánom oprávneným na konanie je výbor NR pre nezlučiteľnosť funkcií, sankciou je finančná pokuta a v niektorých prípadoch aj strata funkcie. Podľa môjho názoru právna úprava ústavnej zodpovednosti v slovenskej ústave je nedostatočná, a to z viacerých dôvodov:

1. Priamo v ústave by mala byť zakotvená ústavná zodpovednosť poslancov, členov vlády. Ústavní činitelia by mali ústavnoprávne zodpovedať za porušenie ústavy, za porušenie zákona pri výkone svojej funkcie a za trestné činy, ktorých sa dopustili počas výkonu funkcie. V súčasnosti ústava nič nehovorí o zodpovednosti ústavných činiteľov okrem prezidenta.

2. Na prejednávanie **ústavných deliktov ústavných činiteľov aj na prejednávanie ich trestných činov by mal byť špeciálny orgán, ktorý by nebol politickým orgánom<sup>33</sup>, a ktorý by mal zabezpečenú nezávislosť, nestrannosť a bol by na vysokej odbornej úrovni<sup>34</sup>.**

<sup>30</sup> Pozri OROSZ, L. a kol.: Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy), UPJŠ, Košice 2009; SOMOROVÁ, L. - Rakušanová, S.: Právne postavenie prezidenta v historickom kontexte, In.: MAJERČÁK, T. - PERDUKOVÁ, V. (ed): Postavenie verejných funkcionárov v právnom poriadku Slovenskej republiky. Zborník vedeckých prác. UPJŠ, Košice 2012, s. 75 a nasl.

<sup>31</sup> **Čl. 145. ods.1 Poľskej ústavy.** Prezydent Rzeczypospolitej za naruszenie Konstytucji, ustawy lub za popełnienie przestępstwa może być pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Podľa čl. 2. ods. 1. zákona zo dňa 26 marca 1982 r., o Trybunale Stanu Prezydent może być pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu za naruszenie Konstytucji, ustawy lub za popełnienie przestępstwa.

<sup>32</sup> Pozri čl. 5 ods. 1 ústavného zákona č. 357/2004 Z. z.

<sup>33</sup> Výbor národnej rady pre nezlučiteľnosť funkcií určite je politickým orgánom.

<sup>34</sup> Do novelizácie trestného poriadku v roku 2009, ktorej predchádzal nález ústavného súdu o neústavnosti Špeciálneho súdu, ústavní činitelia za spáchané trestné činy podliehali právomoci špeciálnemu súdu. § 14 ods. 1 zákona č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok. *Pôsobnosť Špeciálneho súdu, ak sú podozriví zo spáchania trestného činu v súvislosti s ich právomocou a zodpovednosťou, sa vzťahuje na a) poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, b) členov vlády Slovenskej republiky, c) štátnych tajomníkov, d) predsedov stredných*



### 2.3. Ústavno-politická zodpovednosť

**Prezident SR má aj určitý druh** ústavno-politickej zodpovednosti<sup>35</sup>, pretože pred uplynutím volebného obdobia môže byť odvolaný v ľudovom hlasovaní o odvolaní prezidenta<sup>36</sup>. Ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta vyhlasuje predseda Národnej rady Slovenskej republiky na základe uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky prijatého najmenej trojpäťtinovou väčšinou všetkých poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, a to do 30 dní od prijatia uznesenia tak, aby sa ľudové hlasovanie vykonalo do 60 dní od jeho vyhlásenia<sup>37</sup>. Na to, aby bol prezident odvolaný, je potrebné, aby za jeho odvolanie v ľudovom hlasovaní hlasovala nadpolovičná väčšina všetkých oprávnených voličov, nestačí relatívna väčšina. Ak za odvolanie prezidenta hlasovala nadpolovičná väčšina všetkých oprávnených voličov v takom prípade prezident je odvolaný a jeho funkcia zaniká oficiálnym vyhlásením výsledkov ľudového hlasovania<sup>38</sup>.

Ak prezident nebude v ľudovom hlasovaní odvolaný, ex constitucione je povinný rozpustiť národnú radu, a to do 30 dní od vyhlásenia výsledkov ľudového hlasovania. Ak prezident nebol odvolaný v ľudovom hlasovaní, v takom prípade mu začína plynúť nové volebné obdobie a predseda národnej rady je povinný vyhlásiť voľby do Národnej rady Slovenskej republiky do siedmich dní od jej rozpustenia. Za normálnych podmienok najmä v súčasnosti je tento inštitút priam nerealizovateľný, a to preto lebo:

- v súčasnosti je problém, aby sa nadpolovičná väčšina oprávnených voličov vôbec zúčastnila takéhoto hlasovania<sup>39</sup>. Preto poslanci národnej rady by si museli veľmi dobré rozmyslieť, či je taký závažný dôvod na odvolanie prezidenta, že sa tohto hlasovania vôbec zúčastnia. Ak k hlasovacím urnám nepríde ani nadpolovičná väčšina musia rátať s tým, že prídu o svoje poslanecké funkcie.
- na schválenie návrhu na vyhlásenie ľudového hlasovania je potrebná ústavná 3/5väčšina. Žiadna koalícia už dávno nemal v národnej rade ústavnú väčšinu. Na prijatie ústavných zákonov, alebo zmenu ústavy vždy bola potrebná dohoda opozície a koalície.

Je potrebné podotknúť, že podľa tvorcov tohto inštitútu ide o výnimočný inštitút, ktorý sa nemá zneužívať a má sa použiť naozaj len vo výnimočných

---

*orgánov štátnej správy Slovenskej republiky, e) predsedu a podpredsedu Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky, f) sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky, g) sudcov, h) prokurátorov, i) verejného ochrancu práv, j) vedúceho Úradu vlády Slovenskej republiky, k) riaditeľa Národného bezpečnostného úradu, l) riaditeľa Slovenskej informačnej služby, m) členov Bankovej rady Národnej banky Slovenska. Novela priniesla zmenu v tom smere, že špecializovaný trestný súd už má vymedzenú len vecnú pôsobnosť a personálnu už nemá.*

<sup>35</sup> Pozri Orosz, L. – Šimuničová, K.: Prezident v ústavnom systéme Slovenskej republiky, VEDA vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied Bratislava 1998, s. 68-70.

<sup>36</sup> Ústava SR upravuje inštitút ľudového hlasovania v čl.106.

<sup>37</sup> Ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta je upravené v druhej časti zákona 46/1999 Z.z. o spôsobe voľby prezidenta Slovenskej republiky, o ľudovom hlasovaní o jeho odvolaní a o doplnení niektorých ďalších zákonov.

<sup>38</sup> §49 zákona č. 46/1999 Z. z.

<sup>39</sup> Účasť voličov na voľbách prudko klesá, napr. v parlamentných voľbách v roku 1990 sa volieb zúčastnilo 95,39% voličov, pri posledných prezidentských voľbách v prvom kole sa volieb zúčastnilo len 43, 63% oprávnených voličov. <http://www.statistics.sk/prezident2009/jsp/okres/tab7.jsp>

prípadoch<sup>40</sup>, ak by prezident napr. spáchal závažný trestný čin proti životu alebo zdraviu, nakoľko trestnoprávne je nepostihnuteľný.

Ústavno-politickú zodpovednosť v SR nesie **vláda** ako kolektívny orgán a členovia vlády. Národná rada Slovenskej republiky môže vládě kedykoľvek počas volebného obdobia vysloviť nedôveru, ale nemôže novozvolená národná rada vysloviť nedôveru vládě, ktorá už podala demisiu podľa čl. 117 ústavy<sup>41</sup>, ale národná rada môže vysloviť nedôveru vládě, ak vláda podala demisiu podľa čl. 115 ods. 2, alebo čl. 116 ods. 5, ale prezident ju ešte neprijal. V tomto prípade návrh na vyslovenie nedôvery vládě prerokuje a bude o ňom hlasovať, ak o to požiada najmenej pätina jej poslancov. Návrh sa podáva predsedovi národnej rady; ktorý musí byť vyhotovený písomne a odôvodnený. Aj vláda môže kedykoľvek požiadať Národnú radu Slovenskej republiky o vyslovenie dôvery, alebo môže spojiť hlasovanie o prijatí zákona alebo hlasovanie v inej veci s hlasovaním o dôvere vládě. Takúto žiadosť vlády predseda národnej rady prideli na prerokovanie všetkým výborom okrem mandátového a imunitného výboru a výboru pre nezlučiteľnosť funkcií a následne na prerokovanie žiadosti vlády zvolá schôdzu národnej rady do 30 dní odo dňa, keď žiadosť dostal. Na vyslovenie nedôvery vládě Slovenskej republiky alebo jej členovi je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov. Ak národná rada nevysloví vládě dôveru, predseda národnej rady to bezodkladne oznámi prezidentovi republiky. Ak Národná rada Slovenskej republiky vysloví vládě nedôveru, alebo ak zamietne jej návrh na vyslovenie dôvery, prezident Slovenskej republiky vládu odvolá<sup>42</sup>.

**Člen vlády, nesie aj individuálnu politickú zodpovednosť** voči národnej rade, ktorej je za výkon svojej funkcie zodpovedný. Návrh na vyslovenie nedôvery členovi vlády prerokuje a rozhodne o ňom národná rada, ak o to požiada najmenej pätina jej poslancov<sup>43</sup>. Ďalší postup je rovnaký ako je uvedený pri vládě. Ak vláda vysloví nedôveru členovi vlády prezident Slovenskej republiky člena vlády odvolá.

Člen vlády nesie politickú zodpovednosť aj voči predsedovi vlády, ktorý môže podať prezidentovi Slovenskej republiky návrh na jeho odvolanie. Ústava neurčuje z akých dôvodov predseda vlády môže takýto návrh podať, preto predseda vlády je v tomto smere neohraničený. Prezident SR je povinný člena vlády odvolať, ak takýto návrh dostane od predsedu vlády, nemá možnosť výberu.

Inštitút vyslovenia nedôvery vystupuje do popredia vtedy, ak medzi politikou realizovanou vládou a parlamentnou väčšinou je zjavný rozpor názorov a parlamentná väčšina už neakceptuje vládnu politiku, alebo ak parlamentná väčšina nedôveruje ministrom. Ak národná rada vysloví nedôveru predsedovi

<sup>40</sup> Viac pozri MAJERČÁK, T.: Ústavnoprávna zodpovednosť prezidenta Slovenskej republiky. In: Naděje právní vědy : sborník z mezinárodního setkání mladých vědeckých pracovníků : 23. - 25. apríl 2010 na Zámeckém statku Býkov. - Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, s. 374 a nasl.

<sup>41</sup> „vykonávanie funkcie vládou SR podľa čl. 117 ústavy nie je založené na vyslovení dôvery novozvolenou národnou radou. Táto vláda a jej jednotliví členovia vykonávajú svoje funkcie priamo na základe ústavy, preto prezident nemôže člena takej vlády, ktorá podala demisiu podľa čl. 117 ústavy odvolať podľa čl. 116 ods. 3 ústavy“. Nález, sp. zn.: I. ÚS 58/94.

<sup>42</sup> Rokovanie národnej rady o vyslovení alebo nevyslovení dôvery vládě je upravené v dvanásťtej časti zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovanom poriadku Národnej rady SR.

<sup>43</sup> Tieto návrhy predkladá spravídla opozícia, je to často krát vyjadrením jej ne súhlasu s konaním jednotlivého ministra, alebo s jeho pochybeniami.

vlády, alebo členovi vlády je povinnosťou prezidenta republiky odvolať vládu, alebo člena vlády<sup>44</sup>. Nakoniec je potrebné uviesť, že ústavno-politickú zodpovednosť majú poslanci národnej rady voči voličom, ktorí ich nemusia zvoliť v nasledujúcich voľbách, po uplynutí volebného obdobia.

### 3. Priestupková zodpovednosť ústavných činiteľov

Ústava priznáva prezidentovi absolútnu trestnoprávnú aj priestupkovú indemnitu. Podľa **čl. 107 ústavy prezidenta možno stíhať iba za úmyselné porušenie ústavy alebo za vlastizradu**. Pojem "stíhať" sa v našom právnom poriadku a právnej teórii používa v prípade trestného stíhania, disciplinárneho stíhania, priestupkového stíhania, to znamená že len za určitý delikt možno stíhať osobu. Z uvedeného vyplýva, že ústava priznáva prezidentovi absolútnu trestnoprávnú, disciplinárnu, priestupkovú indemnitu aj za správne delikty.

**Zákon č. 79/2012 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov a o doplnení niektorých zákonov v § 9 ods. 3 stanovil, že podľa tohto zákona sa prejedná aj konanie fyzickej osoby, ktoré je priestupkom podľa tohto zákona alebo podľa osobitného predpisu a konania sa dopustil prokurátor, generálny prokurátor Slovenskej republiky, prezident Slovenskej republiky.**

V súvislosti s novelou zákona o priestupkoch chcem poukázať na jednu vážnu skutočnosť, a to že podľa **čl. 107 ústavy prezidenta možno stíhať iba za úmyselné porušenie ústavy alebo za vlastizradu**. Ústava používa pojem "iba", teda prezidenta možno stíhať len za vlastizradu a za úmyselné porušenie ústavy, za žiaden iný skutok, teda ani za priestupok ho nemožno stíhať.

Podľa môjho názoru ustanovenie §9 ods. 3) zákona o priestupkoch, v časti ktorá sa týka prezidenta Slovenskej republiky nie je v súlade s ústavou, konkrétne s **čl. 107 ústavy**. V tejto súvislosti musím poukázať aj na formálnu nedôslednosť zákonodarcu. Zákonodarca v novele zákona o priestupkoch, čo sa týka poradia uvádzaných verejných funkcionárov nebol dôsledný a nezachoval ani poradie podľa vážností funkcie, aké by sa očakávalo, lebo v ods. 2) §9 zákona o priestupkoch uvádza poslancov Národnej rady SR, sudcov Ústavného súdu SR a sudcov, a v ods. 3) poradie je nasledovné: prokurátor, generálny prokurátor Slovenskej republiky, prezident Slovenskej republiky a príslušník Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície. Odhliadnuc od toho, že bez novely čl. 107 ústavy prezident mal mať priestupkovú imunitu, zákonodarca mal stanoviť takéto poradie aspoň po formálnej stránke. V ods. 2) mal uviesť prezidenta, poslancov, sudcov ústavného súdu a sudcov všeobecných súdov, generálneho prokurátora a prokurátorov a v ods. 3 mal uviesť ostatné osoby. Prezident Slovenskej republiky sa nejakým spôsobom dostal medzi prokuratúru a políciu, javí sa to, ako keby sa tam ocitol len čírou náhodou a nikto nevie prečo. Ešte

<sup>44</sup> Por. PALÚŠ, I.: *Štátne právo porovnávacie*, Vysokoškolské učebné texty Právnickej fakulty UPJŠ, 2002, s. 119; SKRZYDŁO, W. a kol.: op. cit., s. 352-355.

Vážnejším pochybením zákonodarcu je to, že zákon hovorí o príslušníkoch železničnej polície, ktorá 1. januárom 2011 zanikla, nakoľko bola začlenená medzi Policajný zbor<sup>45</sup>. **Z vyššie uvedených skutočností sa zdá, že novela zákona o priestupkoch nebola dobre pripravená, bola pripravovaná veľmi rýchle, nebola konzultovaná s odborníkmi s ústavného práva a správneho práva, a nebola ani do dôsledkov domyslená.**

Náš zákonodarcu zaviedol priestupkovú zodpovednosť prezidenta, odhladnuc od toho, že to urobil bez zmeny čl. 107 ústavy, **ale nezaviedol trestnoprávnu zodpovednosť** prezidenta. Ak si ale porovnáme stupeň spoločenskej nebezpečnosti pre spoločnosť priestupku a trestného činu, tak je všeobecne známe, že trestný čin je nebezpečnejší pre spoločnosť ako priestupok a aj následky trestného činu sú ťažšie ako pri priestupkoch<sup>46</sup>.

Ústava až do 1. mája 2006 neupravovala jednoznačne otázku priestupkovej imunity členov zákonodarného zboru. Predovšetkým v súvislosti s porušovaním dopravných predpisov poslancami Národnej rady SR sa zintenzívnila diskusia o otázke existencie či neexistencie priestupkovej imunity poslancov, ktorá vyústila do potreby odstrániť právnu neistotu explicitnou formuláciou v Ústave. V tomto zmysle bol predložený návrh ústavného zákona, ktorý Národná rada SR schválila ako ústavný zákon č. 210/2006 Z.z.<sup>47</sup>. Táto novela doplnila čl. 78 ods. 3 ústavy o vetu : „*možno však prejednať priestupok, o ktorom to ustanoví zákon*“<sup>48</sup>. Táto novela Ústavy SR bola výrazne nesystémová, pretože vo všeobecnosti v skutočnosti zaviedla priestupkovú imunitu poslancov národnej rady tým, že možnosť prejednávania priestupku obmedzuje iba na ten priestupok, o ktorom to ustanoví zákon a vo všetkých ostatných prípadoch bude možnosť prejednávania priestupku ústavne znemožnená<sup>49</sup>. Deklarovaná snaha poslancov sprísniť podmienky uplatnenia imunity tak dosiahla presne opačný efekt – výslovné zavedenie takmer neobmedzenej priestupkovej imunity. V nadväznosti na zmenu ústavy bol novelizovaný aj zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch, vložením

<sup>45</sup> Pozri zákon č. 547/2010 Z.z. o začlenení Železničnej polície do Policajného zboru a zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>46</sup> Abnormálne, ak prezident prekročí rýchlosť motorovým vozidlom tak policajt ho má právo zastaviť a uložiť mu pokutu. Ak ale prezident bude šoférovať pod vplyvom alkoholu, kde bude mať v krvi viac ako 1 promile alkoholu, tak policajt nemôže nič urobiť.

<sup>47</sup> Išlo o iniciatívu skupiny poslancov vládnej koalície (Bardos, Hort, Lintner, Minárik), ktorá **vyústila 16. marca 2006 do schválenia v poradí ôsmej priamej novelizácie Ústavy Slovenskej republiky publikovanej v zbierke zákonov pod č. 210/2006 Z. z. sa vecne dotýkala procesnoprávnej imunity** Z dôvodovej správy k tomuto návrhu zjavne vyplýva, že navrhovatelia ho predkladali so zámerom dosiahnuť zúženie rozsahu poslaneckej imunity, v skutočnosti však dosiahli opak – **rozšírili procesnoprávnu imunitu aj na stíhanie priestupkov**. Za týchto okolností možno túto novelizáciu ústavy v lepšom prípade hodnotiť ako „skratovú“ reakciu ústavodarného zboru na tlak verejnej mienky vyvolaný „incidentom“ poslanca J. Cupera (spôsobil dopravnú nehodu pod vplyvom alkoholu), ale v horšom prípade zastierané, avšak pritom vedomé rozšírenie procesnoprávnej imunity aj na priestupky. Obdobný hodnotiaci názor zastáva D. Lipšic (pozri LIPŠIC, D.: *Poslanecká imunita*, in: OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G. (ed.): op. cit. zborník, s. 203 – 204); GAŇA, S.: *Niekoľko úvah o poslaneckej imunite*, Justičná revue, 8-9/2006, s. 1151-152.; B. Balog (BALOG, B.: *Imunita poslancov Národnej rady Slovenskej republiky*, Právny obzor, 89, 2006, č. 3, s. 249.

<sup>48</sup> Chcem poukázať na ústavnú úpravu Ústavy ČR, ktorá v čl. 27 ods. 3 hovorí, že *za priestupky poslanec alebo senátor podlieha len disciplinárnej pravomoci komory, jejímž je členom, pokiaľ zákon nestanoví jinak*. Teda poslancov možno stíhať aj za priestupok len disciplinárne, pokiaľ zákonodarca v zákone nerozhodne ináč.

<sup>49</sup> Taktiež pozri. BALOG, B.: *Imunita poslancov Národnej rady Slovenskej republiky*, Právny obzor, 89, 2006, č. 3, s. 262.

ďalšieho odseku do § 9 *Podľa tohto zákona možno prejednať konanie poslanca Národnej rady SR, ktoré je priestupkom spáchaným porušením zákazu požívať alkoholické nápoje alebo iné návykové látky pri vykonávaní činnosti, pri ktorej by mohlo dôjsť k ohrozeniu života, zdravia alebo poškodenia majetku*<sup>50</sup>.

Novelou ústavy č. 232/2012 Z.z. bola zrušená procesnoprávna a priestupková imunita poslancov národnej rady, čo považujem za správne rozhodnutie.

Novelou č. 79/2012 Z. z. zákona č. 38/1993 Z. z. zákonodarca zrušil aj priestupkovú imunitu sudcov ústavného súdu. **Podľa aktuálnej právnej úpravy v Slovenskej republike žiaden verejný funkcionár nemá priestupkovú imunitu.**

#### **4. Trestnoprávna zodpovednosť ústavných činiteľov**

##### **4.1 Trestnoprávna zodpovednosť sudcov všeobecných súdov**

Ústava zaraďuje sudcov do skupiny osôb, kde upúšťa od zásady rovnosti práva a pripúšťa výnimku pre túto skupinu z pôsobnosti pre oblasť trestného a správneho práva v rozsahu a spôsobom ustanoveným ústavou a zákonom<sup>51</sup>.

**Ústava v čl. 145 ods. 2. priznáva imunitu sudcom všeobecných súdov, pričom odkazuje na podrobnú zákonnú úpravu dotýkajúcu sa jej rozsahu.** Podľa čl. 136 ods. 3 ústavy, *Ústavný súd dáva súhlas na trestné stíhanie alebo vzatie do väzby sudcu a generálneho prokurátora. Ústavný súd vykonáva disciplinárne konanie voči predsedovi Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, podpredsedovi Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a generálnemu prokurátorovi.*

Podľa § 29a ods. 1 zákona č. 385/2000 Z.z. o sudcoch a príslodiach a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len "zákon o sudcoch"), *za rozhodovanie nemožno sudcu ani príslodiaceho stíhať, a to ani po zániku ich funkcií.* Ods. 2 *Príslodiaceho možno pre činy spáchané pri výkone sudcovskej funkcie alebo v súvislosti s výkonom tejto funkcie trestne stíhať alebo vziať do väzby len so súhlasom súdnej rady*<sup>52</sup>. Z vyššie uvedeného vyplýva, že sudcovia všeobecných súdov majú hmotnoprávnu imunitu a procesnoprávnu imunitu.

##### **a) Hmotnoprávna imunita sudcov všeobecných súdov**

**Z ustanovenia § 29a ods. 1 zákona o sudcoch a príslodiach vyplýva, že sudcu všeobecného súdu nemožno stíhať či už trestne, disciplinárne, alebo v akomkoľvek inom konaní za skutok, ktorého podstata spočíva**

<sup>50</sup> Prax poukázala na závažný nedostatok súčasného právneho stavu v kontexte priestupkov spáchaných pod vplyvom alkoholu alebo iných návykových látok. Konkrétne v prípade porušovania dopravných predpisov (napr. jazda pod vplyvom alkoholu, prekročenie maximálnej povolenej rýchlosti), ktoré sú podľa zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch priestupkami, zákon súbežne umožňuje odmietnuť podstúpenie testu na alkohol. Ak by vodič – poslanec Národnej rady SR využil túto možnosť, dopustil by sa síce priestupku (odmietnutie podstúpenia vyšetrenia alkoholu je samostatným priestupkom), ale na tento sa už vzťahuje priestupková imunita. V podstate možno konštatovať, že samotný zákon ponúka možnosť ako sa fakticky vyhnúť zodpovednosti za spáchaný priestupok, pretože neexistuje spôsob, ako prinútiť poslanca podrobiť sa testu a tak zistiť možnú prítomnosť alkoholu v krvi. V súlade s uvedeným možno považovať ustanovenie o priestupkovej zodpovednosti poslanca Národnej rady SR v zákone č. 372/1990 Zb. o priestupkoch za bezúčelné.

<sup>51</sup> Nález sp. zn.: PL. ÚS 12/06; PL. ÚS 19/02, PL. ÚS 24/03, PL. ÚS 4/04 a PL. ÚS 1/05.

<sup>52</sup> Do roku 2002, podľa § 55 ods. 1 zákona č. 335/1991 Zb. o súdoch a sudcoch, *pre činy spáchané pri výkone sudcovskej funkcie alebo v súvislosti s výkonom tejto funkcie možno sudcu a príslodiaceho trestne stíhať alebo vziať do väzby len so súhlasom orgánu, ktorý ich vymenoval alebo zvolil.*

**v rozhodovacej právomoci súdu.** Jedným z dôvodov odopretia súhlasu na trestné stíhanie sudcu je aj to, že súhlas na trestné stíhanie sa žiada pre skutok, ktorého podstata spočíva v rozhodovacej právomoci sudcu všeobecného súdu<sup>53</sup>. Ústavný súd by v tomto prípade ani nemohol dať súhlas na trestné stíhanie sudcu, pretože sudca v týchto prípadoch je vyňatý z pôsobnosti orgánov činných v trestnom konaní a trestné stíhanie je neprípustné<sup>54</sup>. **Problém je v tom, že zákonodarcia nedefinuje čo spadá pod rozhodovaciu právomoc súd.** Je už len na pléne Ústavného súdu SR, aby posúdilo, či podstata skutku, pre ktorý generálny prokurátor žiada vydanie súhlasu na trestné stíhanie sudcu, spočívať v rozhodovacej právomoci súdu alebo nie.

Čo v prípade, ak by ústavný súd súhlas na trestné stíhanie sudcu dal, a následne, po vykonanom dokazovaní, samosudca alebo senát v trestnom konaní, ktorý by vo veci rozhodoval, dospel by k záveru, že podstata skutku pre ktorý sa vedie trestné stíhanie spočíva v rozhodovacej činnosti súdu, to znamená, že pre tento nemožno sudcu stíhať<sup>55</sup>? Museli by sme skúmať, aké účinky má rozhodnutie ústavného súdu o vydaní sudcu na trestné stíhanie.

Ústavný súd predtým ako dá súhlas na trestné stíhanie musí dať odpoveď na otázku, či na skutok pre ktorý sa žiada súhlas na trestné stíhanie, sa vzťahuje hmotnoprávna imunita alebo nie.

Ani ústavodarcia ani zákonodarcia bližšie nekonkretizuje, ani exemplárne neuvádza čo je potrebné chápať pod pojmom "*rozhodovanie sudcu*". Či sa to vzťahuje len na rozhodnutia vo veci samej, alebo aj iné procesné rozhodnutia, ktoré prijíma sudca pri príprave na pojednávanie /hlavné pojednávanie, verejne zasadnutie etc./, alebo aj na pojednávaní, či sa vzťahuje aj na kvalitu rozhodnutí. Taktiež bližšie nešpecifikuje, či pod pojmom "*rozhodovanie*" je potrebné chápať aj činnosť sudcu, ktorá s rozhodovaním sudcu bezprostredne súvisí, resp. mu bezprostredne predchádza.

Po dôkladnej analýze rozhodnutí Ústavného súdu v ktorých prípadoch dal<sup>56</sup> a v ktorých prípadoch nedal<sup>57</sup> súhlas na trestné stíhanie, a čo bolo dôvodom nedania súhlasu môžeme konštatovať, že ústavný súd v žiadnom zo svojich rozhodnutí nedefinuje, čo spadá pod pojem "*rozhodovanie*", teda čo spadá pod hmotnoprávnu imunitu sudcu. Je potrebné kritický sa vyjadriť k postoju ústavného v tejto otázke, nakoľko veľmi zjednodušene povedané, **rozhodnutia ústavného súdu, čo sa týka odôvodnenia rozhodnutí v týchto veciach, tak sú skoro všetky rovnaké. V každom rozhodnutí sa prepisuje to čo je uvedené už v**

<sup>53</sup> Pozri rozhodnutia Ústavného súdu SR napr. PL. ÚS 3/06; PL. ÚS 4/06; PL. ÚS 8/09; PL. ÚS 13/2010; PL. ÚS 15/2010.

<sup>54</sup> Pozri PL. ÚS 3/06, PL. ÚS 66/07.

<sup>55</sup> Na tomto mieste musím odpovedať na otázku, či je vôbec možné, aby takáto situácia nastala, pretože Ústavný súd dáva súhlas na trestné stíhanie pre konkrétny skutok, ktorý generálny prokurátor musí presne opísať a právnu kvalifikáciu skutku. Pozri PL. ÚS 12/06. Keďže ústavný súd dáva súhlas na trestné stíhanie sudcu pre presne špecifikovaný skutok a právnu kvalifikáciu, dá sa dedukovať, že nie je možné, aby Ústavný súd pri rozhodovaní o vydaní súladu nemal všetky potrebné informácie o tom, či podstata skutku, tak ako ho opísal generálny prokurátor súvisí alebo nesúvisí s rozhodovacou činnosťou sudcu.

<sup>56</sup> PL. ÚS 19/02; PL. ÚS 24/03; PL. ÚS 4/04; PL. ÚS 1/05; PL. ÚS 31/05; PL. ÚS 32/05; PL. ÚS 12/06; PL. ÚS 13/06; PL. ÚS 103/07; PL. ÚS 104/07; PL. ÚS 114/07

<sup>57</sup> PL. ÚS 17/03; PL. ÚS 13/05; PL. ÚS 3/06; PL. ÚS 4/06; PL. ÚS 66/07; PL. ÚS 105/07; PL. ÚS 8/09; PL. ÚS 15/09; PL. ÚS 13/2010; PL. ÚS 15/2010; PL. ÚS 101/2011.

**predchádzajúcich rozhodnutiach**, okrem skutkovej podstaty. Preto ani nie je možné zistiť a nie je ani **jasné prečo ústavný súd nedal súhlas na trestné stíhanie**<sup>58</sup> a v niektorých prípadoch **nie je jasné prečo dal súhlas na trestné stíhanie sudcu**, aj keď stíhanie je za skutok, ktorý spadá po rozhodovaciu činnosť sudcu<sup>59</sup>. Je potrebné si uvedomiť, že **ak ústavný súd nedá súhlas na trestné stíhanie sudcu, pretože ide o skutok na ktorý sa vťahuje hmotnoprávna imunita, tak sudca pre tento skutok nebude môcť byť stíhaný ani po zániku funkcie**. Iné to je v prípade, ak ústavný súd nedá súhlas s iného dôvodu, lebo v takom prípade sudca bude môcť byť stíhaný pre tento skutok po zániku funkcie sudcu.

Ak rozhodnutie ústavného súdu nie je riadne odôvodnené, je nejasné, tak evokuje to podozrenie, že rozhodnutie je alibistické, a aj arbitrárne.

Pod "rozhodovanie" sudcu, opierajúc sa o rozhodnutia ústavného súdu, mohli by sme zahrnúť:

- konanie vo veci samej a prijatie rozhodnutia vo veci samej a prijatie aj iných procesných rozhodnutí v súlade so zákonom,
- výklad zákona (vyjadrenie svojho právneho názoru) a konanie podľa svojho najlepšieho presvedčenia, a to aj vtedy ak by výklad bol protiústavný, resp. protizákonný<sup>60</sup>,
- za obsah zápisnice z pojednávania (napríklad v zápisnici z hlavného pojednávania chýba zápis o tom, či strany podávajú alebo nepodávajú odvolanie, alebo je tam uvedené niečo iné<sup>61</sup>,
- pod rozhodovaciu činnosť sudcu nepatria skutky, ktoré s rozhodovaním sudcu bezprostredne súvisia, resp. mu bezprostredne predchádzajú<sup>62</sup>.

**Hmotnoprávna imunita sudcov by mala byť predmetom ústavnej úpravy**, z ústavného zakotvenia by malo byť zrejme aj to čo je jej obsahom. Predmetom ústavnej úpravy by to malo byť preto, lebo ide o výnimku z princípu

<sup>58</sup> Napr. PL. ÚS 13/05; PL. ÚS 15/09.

<sup>59</sup> Napr. PL. ÚS 104/07.

<sup>60</sup> PL. ÚS 3/06

<sup>61</sup> *Sudca okresného súdu dňa 30.10.2008 v budove okresného súdu, v trestnej veci obvinených P. M. a J. P. vedenej na okresnom súde pod č. 4 T 114/07, v úmysle zadovážiť sebe alebo inému neoprávnený prospech, do zápisnice z hlavného pojednávania, po poučení o možnosti podať opravný prostriedok v nadiktoval, že prokurátorka sa k podaniu alebo nepodaniu opravného prostriedku nevyjadruje. Prokurátorka, keďže písomné odvolanie podala po lehote, tvrdila, že sa na pojednávaní jednoznačne vyjadrila, že voči rozsudku podáva odvolanie, a to proti výroku o vine aj treste. Generálny prokurátor žiadal súhlas na trestné stíhanie sudcu pre trestný čin zneužitia právomoci verejného činiteľa podľa § 326 ods. 1 písm. a) Trestného zákona, a to z toho dôvodu, že prokurátorka podala voči rozsudku na pojednávaní odvolanie a on do zápisnice z HP nadiktoval, že "prokurátorka sa k podaniu alebo nepodaniu opravného prostriedku nevyjadruje", čím spôsobil, že oslobodzujúci rozsudok nadobudol právoplatnosť bez toho, aby o podanom odvolaní okresnej prokuratúry rozhodoval krajský súd. V tomto prípade Ústavný súd súhlas na trestné stíhanie odoprel, pretože skutok, spadá do rozhodovacej činnosti sudcu. PL. ÚS 13/2010*

<sup>62</sup> *Pozri Uznesenie pléna Ústavného súdu SR, zo dňa 29.9.2010, č. k.: PL. ÚS 15/2010. Takýmto skutkom môže byť napr. to, ak by sudca okresného súdu verejné zasadnutie pri rozhodovaní o väzbe bez zapisovateľa a prokurátora, pričom v zápisnici v spisanej pri úkone uvedie nepravdivé údaje o čase úkonov a o prítomnosti úradných osôb – zapisovateľa, okresného prokurátora, to znamená v zápisnici uvedie, že pri úkone boli prítomní, v zápisnici by neuviedol rozsah a obsah poučenia obvineného o riadnom opravnom prostriedku proti rozhodnutiu o väzbe, a uviedol by nepravdivé údaje o prejave vôle obvineného a okresného prokurátora o vzdaní sa sťažnosti proti rozhodnutiu o väzbe. Takéto konanie sudcu by sme mohli kvalifikovať ako trestný čin falšovania a pozmeňovania verejnej listiny, úradnej pečate, úradnej uzávery, úradného znaku a úradnej značky podľa §352 TZ.*

rovnosti. Imunitou sa sudcom priznáva určité privilegované postavenie oproti iným verejným činiteľom aj občanom.

V súčasnosti hmotnoprávna imunita sudcov je len predmetom zákonnej úpravy. Navyiac táto úprava je nejasná. Vyplýva aj zo samotnej judikatúry ústavného súdu. Nie je jednoznačné čo patrí pod *rozhodovanie sudcu za čo sudca nemôže byť stíhaný*. Nie je zrejmé, kde je tá hranica, kedy ešte môžeme hovoriť o rozhodovaní a rozhodovacej činnosti sudcu a kedy už dochádza k zneužívaniu rozhodovacej právomoci sudcu. Analýzou rozhodnutí ústavného súdu v tejto oblasti, dá sa konštatovať, že určite nie je výkonom rozhodovacej činnosti ale je už zneužívaním právomoci, **ak sudca rozhoduje v hrubom rozpore s ústavou a so zákonom**. Ide o taký právny názor sudcu, kedy sudca by sa mal vrátiť do školských lavíc, lebo jeho právny názor v základných premisách neobstoí<sup>63</sup> a často je to spojené aj s korupciou<sup>64</sup>. V týchto prípadoch ide o lapidárne porušenie zákona alebo ústavy.

V tejto oblasti je problematické to, že o daní alebo nedaní súhlasu na trestné stíhanie sudcu všeobecného súdu hlasujú sudcovia ústavného súdu v tajnom hlasovaní<sup>65</sup>. Tajnosťou hlasovania má byť chránené slobodné rozhodnutie sudcu, aby sa mu nikto nemohol vyhrážať, vydierať, alebo aby pre hlasovanie nemal nepríjemnosti<sup>66</sup>. Nakoľko hlasovanie je tajné aj odôvodnenia týchto rozhodnutí, či už v prípade dania súhlasu alebo nedania súhlasu na trestné stíhanie, sú veľmi všeobecné a z určitou dávkou vedeckej nepresnosti môžeme povedať že rovnaké, nakoľko asi "niet sudcu, ktorý by sa podujal na podrobné odôvodnenie". V mnohých prípadoch sú nedostatočne odôvodnené a nepresvedčivé<sup>67</sup>. Keďže Slovenská republika je právnym štátom, a jedným z princípov právneho štátu je a princíp právnej istoty a predvídateľnosti súdnych rozhodnutí, aj Ústavný súd SR, ako orgán ochrany ústavnosti by mal v tejto oblasti presvedčivo a odborne odôvodňovať svoje rozhodnutia, aby sudcovia vedeli čo je zahrnuté hmotnoprávnou imunitou, teda za čo ich nemožno stíhať. Presvedčivé a odbornou argumentáciou odôvodnené rozhodnutia sú aj preto, aby verejnosť bola presvedčená, že ústavný súd rozhoduje správne, nie alibisticky<sup>68</sup>.

V §29a zákona o sudcoch sa uvádza, že *za rozhodovanie nemožno sudcu ani prísediaceho stíhať, a to ani po zániku ich funkcií. Z uvedeného vyplývajú nasledujúce právne závery:*

a) *sudcu nemožno stíhať za rozhodovanie*. V právnej terminológii sa pojem "stíhať"<sup>69</sup> používa v súvislosti s verejnoprávnymi deliktami<sup>70</sup>,

<sup>63</sup> Pozri PL. ÚS 104/07.

<sup>64</sup> Pozri PL. ÚS 12/06; PL. ÚS 13/06.

<sup>65</sup> Pozri §32 ods. 3 zákona č. 38/1993 Z. z.

<sup>66</sup> K tajnému hlasovaniu je chcem uviesť dve poznámky. 1. tajné hlasovanie, čo sa týka dávania súhlasu na trestné stíhanie podľa čl. 136 ods. 3 ústavy by nemalo byť, nakoľko každý kandidát na sudcu ústavného súdu súhlasí so svojim menovaním do tejto funkcie, a preto by mal si byť vedomý aj toho, že bude rozhodovať o citlivých otázkach a nepríjemných. 2. Samotní sudcovia ústavného súdu hlasujú vždy bez prítomnosti verejnosti, kde sú prítomní len oni a zapisovateľ §14 ods. 1 Spravovacieho a rokovacieho poriadku Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 114/1993 Z. z.

<sup>67</sup> Táto skutočnosť je kritizovaná aj v odlišnom stanovisku k Uzneseniu pléna ústavného súdu. PL. ÚS 13/05.

<sup>68</sup> Pozri PL. ÚS 13/05.

<sup>69</sup> PL. ÚS 15/2010.



teda pre trestné stíhanie<sup>71</sup>, disciplinárne stíhanie<sup>72</sup>, priestupkové stíhanie<sup>73</sup>, alebo stíhanie za administratívne delikty<sup>74</sup>. Stíhanie sa spája s verejnoprávnym deliktom. Preto, ak zákon hovorí, že sudcu **nemožno stíhať za rozhodovanie**, tak ho nemožno stíhať nie len v trestnom konaní, ale ani v disciplinárnom, ani priestupkovom konaní. A akékoľvek stíhanie, teda sankčne postihovanie za rozhodovanie by bolo v rozpore s §29a zákona o sudcoch.

- b) za **rozhodovanie nemožno sudcu stíhať ani po zániku funkcie**. Ak ústavný súd nedá súhlas na trestne stíhanie sudcu, z dôvodu, že trestné stíhanie je neprípustné, lebo v stíhanom skutku, ktorý opísal generálny prokurátor v svojom návrhu, ústavný súd zistil, že ide o nezávislý a nestranný výkon funkcie sudcu, tak trestné stíhanie nemôže pokračovať voči dotknutému sudcovi ani po zániku jeho funkcie.

V súvislosti s vyššie uvedenými skutočnosťami je potrebné sa kriticky vyjadriť aj na adresu zákonodarcu. V §29a zákona o sudcoch uvádza, že *za rozhodovanie nemožno sudcu ani prísediaceho stíhať*, ale o niekoľko ustanovení ďalej v §116 ods. 2 písm. f) toho istého zákona uvádza, že *sudcu možno disciplinárne stíhať za svojvoľné rozhodnutie sudcu, ktoré je v rozpore s právom, ak týmto rozhodnutím sudca spôsobí značnú škodu alebo iný obzvlášť závažný následok*. Z uvedeného vyplýva, že **sudcu všeobecného súdu predsa len možno disciplinárne stíhať aj za rozhodovanie**. Preto zákonodarca §29a ods. 1 zákona o sudcoch by mal doplniť vetou, "okrem disciplinárneho stíhania podľa §116 ods. 2 písm. f)", lebo ináč si §29a ods. 1 a §116 ods. 2 písm. f) zákona o sudcoch odporujú. Je to nedôslednosť zákonodarcu.

Ďalšou otázkou v spojitosti s hmotnoprávnou imunitou je, **kde je hranica medzi svojvoľným rozhodnutím sudcu**, ktoré nie je ani disciplinárnym previnením, ktoré naplňa skutkovú podstatu závažného disciplinárneho previnenia **a rozhodnutím sudcu, ktoré je už trestným činom?**

Zákon o sudcoch v §116 ods. 2, písm. f) uvádza, že ak má ísť o závažné disciplinárne previnenie, tak musí ísť o také svojvoľné rozhodnutie sudcu ktoré je a) **v rozpore s právom**, ak týmto b) **rozhodnutím sudca spôsobí značnú škodu alebo iný obzvlášť závažný následok**. To znamená, že **svojvoľné rozhodnutie je rozhodnutie v rozpore s právom (so zákonom, ústavou)**. Či ide o svojvoľné rozhodnutie sudcu môže záväzne potvrdiť alebo vyvrátiť, odvolací súd, ústavný súd, alebo disciplinárny senát. **Aj keby rozhodnutie sudcu bolo svojvoľné**, ale nebola by ním spôsobená značná škoda, **tak nešlo by o závažné disciplinárne previnenie**. Za takéto svojvoľné rozhodnutie sudca by nemohol byť stíhaný disciplinárne ale ani trestnoprávne. Ako som už poukázal vyššie, na trestné stíhanie sudcu by sa vyžadovalo také svojvoľné rozhodnutie sudcu, ktoré by bolo v

<sup>70</sup> Pozri VEČEŘA, M. a kol.: Teória práva. 2. rozšírené a doplnené vydání. Bratislavská vysoká škola práva, 2008, s. 239-258.

<sup>71</sup> §199 zákona č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok.

<sup>72</sup> Samotný zákon o sudcoch používa pojem stíhanie v súvislosti s disciplinárnou zodpovednosťou sudcov (§115

<sup>73</sup> Viac ohľadne priestupkového stíhania pozri KIOVSKÁ, M.: Administratívnoprávna zodpovednosť so zameraním na zodpovednosť za priestupky v Slovenskej republike. Košice 2000.

<sup>74</sup> Viac ohľadne správnych deliktov pozri SEMAN, T.: Správne právo hmotné, všeobecná časť II, Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach, s. 117-140.

**hrubom rozpore** so zákonom alebo s ústavou. V súčasnosti právna prax je taká, že je na ústavnom súde, aby posúdil, či rozhodnutie, alebo rozhodovacia činnosť sudcu je taká, pre ktorú sudca nemôže byť trestne stíhaný<sup>75</sup>, alebo taká ktorá už nie je chránená §29a ods. 1 zákona o sudcoch a dá súhlas na trestné stíhanie<sup>76</sup>. Aj keď ústavný súd nedá súhlas na trestné stíhanie sudcu, sudca môže byť pre takýto skutok stíhaný disciplinárne v súlade so zákonom<sup>77</sup>.

Je potrebné, aby zákonodarca v zákone, alebo ústavný súd v svojich rozhodnutiach precizoval čo je to akceptovateľný právny názor, čo je to svojvoľne rozhodnutie, svojvoľné rozhodnutie v rozpore so zákonom a svojvoľné rozhodnutie v hrubom rozpore so zákonom. **Ak už ústavný súd dal súhlas na trestné stíhanie sudkyne za rozsudky v občianskoprávnom konaní<sup>78</sup>, tak bolo jeho povinnosťou vysvetliť prečo takýto súhlas na trestné stíhanie dáva, a prečo sa na tento prípad nevzťahuje hmotnoprávna imunita zakotvená v §29a zákona o sudcoch.** Mal uviesť, že hmotnoprávna imunita zakotvená v §29a zákona o sudcoch sa nevzťahuje na také rozhodnutia, ktoré sú v hrubom rozpore s právom, teda flagrantne prekročenie právomoci.

#### **b) Procesnoprávna imunita**

Sudcovia všeobecných súdov majú podľa **čl. 136 ods. 3 ústavy** procesnoprávnu právnu imunitu, *ústavný súd dáva súhlas na trestné stíhanie alebo vzatie do väzby sudcu a generálneho prokurátora*. To znamená, že existuje prekážka, ktorá bráni aby bolo voči ním vznesené obvinenie, aby mohli byť trestne stíhaní je potrebné odstrániť prekážku.

Ak sa dopustí skutku, ktorý napĺňa znaky skutkovej podstaty trestného činu, oprávnený orgán požiada predsedu ústavného súdu o vydanie súhlasu na trestné stíhanie<sup>79</sup>. Predseda Ústavného súdu zvolá bez zbytočného odkladu plénum Ústavného súdu. Plénum Ústavného súdu prerokuje a rozhodne o žiadosti príslušného orgánu, pričom umožní osobe, ktorej sa žiadosť týka, vyjadriť sa o veci. Ak ústavný súd súhlas odoprie, trestné stíhanie alebo vzatie do väzby je počas trvania funkcie sudcu ústavného súdu, funkcie sudcu alebo funkcie generálneho prokurátora vylúčené<sup>80</sup>.

Procesnoprávna imunita sudcu smeruje predovšetkým k zaisteniu jeho nezávislosti pri rozhodovaní v jemu zverených veciach občianskoprávných, obchodných, trestných a správnych. Ústava tým zároveň posilňuje občiansku odvahu sudcu rozhodovať v súdnych sporoch jemu zverených len na základe ústavy, ústavných zákonov, medzinárodných zmlúv podľa čl. 7 ods. 2 a 5 ústavy a zákonov. Ústava zároveň ústavnému súdu zveruje právomoc na návrh

<sup>75</sup> Pozri napr. PL. ÚS 17/03; PL. ÚS 13/05; PL. ÚS 3/06; PL. ÚS 4/06; PL. ÚS 66/07; PL. ÚS 15/09.

<sup>76</sup> Tak to napríklad bolo v prípade vydania súhlasu na trestné stíhanie sudkyne, ktorá rozsudkom vo výrokovej časti v hrubom rozpore so zákonom určila starootcovstvo, otcovstvo nebohých grófov k nebohým predkom, etc. PL. ÚS 104/07. Bezpochyby sudkyňa vykonávala rozhodovaciu činnosť sudcu, lenže nakoľko ju vykonávala v hrubom rozpore so zákonom, takáto činnosť nespadá pod ochranu §29a ods. 1 zákona o sudcoch. Taktiež pozri napr. PL. ÚS 114/07; PL. ÚS 104/07; PL. ÚS 103/07.

<sup>77</sup> Pozri PL. ÚS 15/2010.

<sup>78</sup> Pozri uznesenie Ústavného súdu SR, č. k.: PL. ÚS 104/07.

<sup>79</sup> Podľa §231 písm. j) TP oprávneným orgánom na vyžiadanie súhlasu je iba prokurátor.

<sup>80</sup> Konanie vo veci dania súhlasu na trestné stíhanie sudcov ústavného súdu je upravené v štrnástom oddieli zákona č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov.

generálneho prokurátora preskúmať, či v konkrétnom prípade je snaha sudcu nejakým spôsobom šikanovať za to, že vykonáva svoju ústavnú povinnosť, alebo či naozaj konal a postupoval v rozpore z ústavou a zákonom. Imunitu sudcu je potrebné ponímať ako zvláštne oprávnenie považované za jednu zo základných záruk sudcovskej nezávislosti. Účelom je ochrana výkonu jeho funkcie pred zneužitím práva sťahovať trestné činy a priestupky používaním nátlaku prostriedkami trestného konania a používaním donucovacích prostriedkov, na ktoré sú oprávnené príslušné orgány výkonnej moci. Imunita sudcu nie je absolútna, trvá len do rozhodnutia pléna ústavného súdu, ktoré rozhoduje či dá súhlas na trestné stíhanie, a tým odstráni ústavnú prekážku v postupe orgánov činných v trestnom konaní, alebo nedá. Od nadobudnutia právoplatnosti tohto rozhodnutia sa stáva trestné stíhanie sudcu prípustným. V prípade, ak plénum ústavného súdu súhlas odoprie, trestné stíhanie je počas trvania funkcie sudcu vylúčené.

Ústavný súd v konaní o vydaní súhlasu na trestné stíhanie skúma:

- a) či nejde o šikanózne trestné stíhanie, to znamená, či nedochádza v konkrétnom prípade k zneužitiu prostriedkov trestného stíhania voči sudcovi<sup>81</sup> alebo
- b) či skutok pre ktorý sa žiada súhlas na trestné stíhanie nespadá pod ustanovenie §29a zákona o sudcoch<sup>82</sup>,
- c) či podozrenie zo spáchania trestného činu je dôvodné<sup>83</sup>.

Dôkazne bremeno musí uniesť generálny prokurátor, teda osoba, ktorá žiada o súhlas na trestné stíhanie.

Ústavný súd **nedá súhlas** na trestné stíhanie najmä vtedy, ak by:

- a) išlo o zneužitie prostriedkov trestného stíhania voči sudcovi, teda šikanózne trestné stíhanie,
- b) skutok pre ktorý sa žiada súhlas na trestné stíhanie spadal pod ustanovenie §29a zákona o sudcoch,
- c) generálny prokurátor neunesol vymedzené dôkazné bremeno, ktoré je pre dôvodnosť podozrenia potrebné,
- d) sudca spôsobil dopravnú nehodu, pri ktorej došlo k ublíženiu na zdraví<sup>84</sup> okrem prípadu, ak by šoféroval pod vplyvom alkoholu<sup>85</sup>.

<sup>81</sup> Pozri odlišné stanovisko k rozhodnutiu v konaní PL. ÚS 13/05.

<sup>82</sup> Pozri PL. ÚS 115/07.

<sup>83</sup> Pozri PL. ÚS 15/2010.

<sup>84</sup> PL.ÚS 8/09; PL. ÚS 15/09. Tieto rozhodnutia je potrebné podrobiť kritickej analýze. Ústavný súd v odôvodnení uvádza, že *"nezistil opodstatnené skutočnosti, ktoré by odôvodňovali vyhovneniu generálneho prokurátora na vydanie sudkyne okresného súdu na trestné stíhanie."* Takéto tvrdenie ústavného súdu je veľmi abstraktné, nič nehovoriace a nepresvedčivé. Očakáva sa v právnom štáte, že súd, a zvlášť ústavný súd, poukáže na tie skutkové okolnosti a právne predpisy, pre ktoré nie je potrebné v týchto prípadoch dať súhlas na trestné stíhanie. Je bez akejkoľvek pochybnosti, že sudcovia sa dopustili trestného činu, čo aj sami priznávajú. Nejde o šikanózne trestné stíhanie s úmyslom pomstiť sa sudcovi, nakoľko skutok sa nechtiac skutočne stal a trestné stíhanie ex lege bolo začaté vykonaním prvého úkonu. Tento skutok nespadá pod ustanovenie §29a zákona o sudcoch. Aj podozrenie zo spáchania trestného činu je dôvodné, nakoľko táto skutočnosť vyplýva zo spisového materiálu. Nechcem tým povedať, že sudcovia musia byť stíhaní za doprané nehody, lebo môže sa to stať každému z nás, ktorí šoférujeme. Ale očakáva sa od ústavného súdu, že vysvetlí prečo nedáva súhlas na trestné stíhanie v takýchto prípadoch. Mohlo by dôjsť k ohrozeniu nezávislosti sudcu, ak by bol trestne stíhaný? Ak áno, tak zo strany polície, prokuratúry, súdov? Na koniec o vine či nevine a o treste rozhodujú súdy, teda do akej nezávislosti sudcu trestným stíhaním by sa zasiahlo?

<sup>85</sup> PL. ÚS 114/07.

Ak ústavný súd súhlas odoprie, trestné stíhanie alebo vzatie do väzby je počas trvania funkcie sudcu vylúčené (136 ods. 4 Ústavy). Ak ústavný súd odoprie súhlas na trestné stíhanie z dôvodu, že skutok pre ktorý sa žiada súhlas na trestné stíhanie spadal pod ustanovenie §29a zákona o sudcoch voči sudcovi nemôže začať ani pokračovať trestné stíhanie za tento skutok ani po zániku funkcie, pretože na tento prípad sa vzťahuje indemnita. Ak ústavný súd odoprie súhlas s iného dôvodu, tak trestné stíhanie po zániku funkcie môže pokračovať. Z uvedeného vyplýva, že ústavný súd v odôvodnení svojho rozhodnutia, ak odoprie súhlas na trestné stíhanie, tak by mal uviesť aj to z akého dôvodu tento súhlas odopiera. Uvedenie dôvodu v odôvodnení má svoj dôvod, aby po zániku funkcie nezačalo sa voči sudcom trestné stíhanie a posilní to aj odvahu sudcov rozhodovať spravodlivo v súlade so zákonom a ústavou.

V tomto prípade si musíme byť vedomí toho, že sudca vykonáva svoju funkciu bez časového obmedzenia, preto trestné stíhanie sudcu by v skutočnosti mohlo pokračovať až po niekoľkých rokoch<sup>86</sup>. Čo so sebou prináša niekoľko problémov:

1. Uplynutím času môžu sa zahladiť dôkazy, zomrú svedkovia, alebo na všetko zabudnú, môžu sa stratiť dôkazne prostriedky, možno sa stratí spis, alebo sa na celú vec zabudne.
2. ak by aj po niekoľkých rokoch bola osoba uznaná za vinnú, trest, ktorý má plniť výchovnú funkciu, preventívnu funkciu by stratil zmysel, trest by mohol byť len určitou represiou, ale či by splnil svoj cieľ je veľmi pochybné.

Aké sú možnosti:

1. Ústavný súd bude dávať súhlas na trestné stíhanie vždy, okrem prípadov keď trestné stíhanie je zásahom moci výkonnej do moci súdnej, teda ide o šikanózne trestné stíhanie. Teda zostane stav a prax taká aká je v súčasnosti.
2. Ak ústavný súd súhlas na trestné stíhanie nedá, trestné stíhanie bude navždy vylúčené.
3. Zrušiť procesnoprávnu imunitu sudcov.

Ak sa zruší procesno-právna imunita je potrebné pamätať na nasledujúce skutočnosti: a) ako zabrániť tomu, aby sudcovia neboli trestnoprávne stíhaní pre rozhodovaciu činnosť? b) Ako zabrániť tomu, aby nedochádzalo k šikanovaniu sudcov prostredníctvom trestných stíhaní?

Možné riešenie je také, že ak by bolo voči sudcovi vznesené obvinenie, mohol by podať návrh na ústavný súd, aby trestné stíhanie voči jeho osobe, pre určitý skutok bolo zastavené. Dôvodom na podanie takého návrhu by mohlo byť len to, že trestné stíhanie sa začalo pre skutok na ktorý sa vzťahuje **hmotnoprávna imunita**, alebo že ide o **šikanózne trestné stíhanie**. To znamená zmenilo by sa poradie, trestné stíhanie by sa mohlo začať. A výlučne od sudcu by záviselo, či dá

---

<sup>86</sup> Ústavný súd SR podľa jeho doterajšej judikatúry v podstate súhlas na trestné stíhanie sudcu všeobecného súdu dáva. Nedá ho v prípadoch ak by išlo o šikanózne trestné stíhanie, teda o zneužitie práva stíhať trestné činy a priestupky, používaním nátlaku prostriedkami trestného konania, používaním donucovaných prostriedkov, ku ktorým sú oprávnené príslušné orgány výkonnej moci, čo je vlastne zásahom moci výkonnej do moci súdnej. Pozri napr. PL. ÚS 19/02; PL. ÚS 17/03; PL. ÚS 24/03; PL. ÚS 4/04; PL. ÚS 1/05; PL. ÚS 13/05;

návrh na zastavenie takéhoto trestného stíhania alebo nie. Ak by ústavný súd rozhodol, o zastavení trestného stíhania, tak za tento skutok by už sudcu nebolo možné stíhať.

### **Záver**

Čo sa týka zodpovednosti ústavných činiteľov tak majú byť zodpovedný za výkon právomoci. Je potrebné zúžiť imunitu prezident Slovenskej republiky, ktorého za porušenie ústavy, zákonov a spáchanie trestného činu súdil Ústavný súd SR.

V prípade zodpovedností sudcov všeobecných súdov je potrebné, aby ústavný súd podrobne odôvodňoval rozhodnutia o vydaní súhlasu alebo nevydaní súhlasu na trestné stíhanie sudcu. V rozhodnutí musí uviesť dôvod vydania alebo nevydania súhlasu a podrobne uviesť z akých skutočností vychádzal a prečo dospel k takému záveru.

Je potrebné zrušiť procesnoprávnu imunitu sudcov, ale pri je zrušení je potrebné vytvoriť také inštitúty, ktorými by sa zabránilo šikanóznym trestným stíhaniam, alebo trestnému stíhaniu pre skutky na ktoré sa vzťahuje hmotnoprávna imunita.

### **Resume**

V príspevku analyzujem ústavnoprávnu, ústavno-politickú, trestnoprávnu a priestupkovú zodpovednosť niektorých ústavných činiteľov. Poukazujem na najzávažnejšie nedostatky právnej úpravy a navrhujem riešenia de lege ferenda.

### **Resume**

The paper analyzes the constitutional, political and constitutional, criminal and misdemeanor liability someof the state officials. I refer to the most serious deficiencies of the legislation and propose the solution de lege ferenda.

# LEGAL AND CONSTITUTIONAL ASPECTS OF CONSTITUTIONAL RESPONSIBILITY IN POLAND AFTER 1989

Jacek Zaleśny\*, PL

## Introduction

The subject of my paper is the functioning of constitutional responsibility in Poland after 1989 in its political and legal aspects.

The issue which is fundamental from the point of view of the effectiveness of the state's decision support systems is responsibility of the highest public officials. A characteristic feature of the state, which is visible irrespective of the accepted form of government, should be the shaping of the authorities responsible for the decisions made. Although the parliament assumes that the highest public officials realize the tasks that they have been entrusted with in the way that is consistent with law, at the same time – being the rational legislator – they should support their conviction with a system of legal guarantees. The latter should lead to the politically desirable goal through which the political authority is to be formed.

## Traditions of constitutional responsibility in Poland

Constitutional responsibility in Poland has age-long traditions. It got crystallized as early as in the middle of the 16<sup>th</sup> century. Then, royal officials, who were liable to the Sejm court according to the procedure similar to *impeachment*, were subject to it. In the Polish area, constitutional responsibility realized in parliamentary proceedings was applied throughout the 19<sup>th</sup> century. In the 1920's, on the other hand, a special organ, namely the Tribunal of State<sup>1</sup> was called into being with the aim of deciding on constitutional responsibility. It was dissolved by virtue of the regulations of the Constitution of the Republic of Poland from 22 July 1952. Constitutional responsibility of the highest public officials was reactivated in 1982, which occurred on the background of the increasing economic crisis and the appearing question of who is to blame? Since then, i.e. since 1982, constitutional responsibility of the most important decision makers in the state has been a permanent element of the state's political system and it is realized within the frameworks of the Tribunal of State.

The formula of constitutional responsibility accepted in 1982 did not give rise to any larger controversies during the political transformation of 1989. The parliament was convinced about the need to preserve its essence, simultaneously

---

\* Dr. Jacek Zaleśny, Institute of Political Science, University of Warsaw Faculty of Law and Administration, Lazarski University

<sup>1</sup> On constitutional responsibility in Poland in the period between the wars, cf. J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2003.

adjusting it to the new political reality. Complex regulation of the problem was supposed to be brought with the new constitution, which was not established until the 2 April, 1997<sup>2</sup>: Concerning its essence, the present Constitution has preserved the model of constitutional responsibility already shaped in the inter-war period and continued after 1982.

### **Constitutional responsibility on the background of responsibility**

The phenomenon correlated with holding public functions is bearing responsibility in this respect. It is characteristic that the Constitution of the Republic of Poland from 1997 does not generate only one notion of responsibility. The problem of responsibility of the highest officials of the public authority appears in a number of configurations. Political, constitutional and penal responsibility is provided for. At the same time, particular kinds of responsibility are each time normative constructions which – to be understood – require to be placed in the context of political processes considering behavioural, apart from legal phenomena.

A special place among the forms of responsibility accepted by the parliament is taken by constitutional responsibility. Its existence follows from an observation that not all legally undesirable behaviours can be reduced to penal responsibility. At the same time, there are such situations when political responsibility itself for the decisions made happens to be insufficient<sup>3</sup>.

### **The essence of constitutional responsibility**

The Constitution of the Republic of Poland broadly regulates the problem of constitutional responsibility characterizing the entities bearing it, establishing the content of the constitutional delict as well as the space and conditions of sentencing in the matter of constitutional responsibility.

The circle of subjects of constitutional responsibility was precisely defined in the Constitution. That was done by the parliament by enumerating the persons brought before the Tribunal of State. One can speak of a subjective closing of the catalogue of people made constitutionally responsible. It needs to be emphasized that not all addressees of constitutional norms compose those who are constitutionally responsible. Also, not all people holding offices appointed by the Constitution are subject to the Tribunal's cognition. At the same time, as compared to other European states, the set of subjects being constitutionally responsible is developed. This responsibility is borne by the President of the Republic of Poland, the Marshal of the Sejm (correspondingly, the Marshal of the Senate) fulfilling the duties of the President, the Chairman of the Council of Ministers, members of the Council of Ministers, the Chairman of the National Bank of Poland, the Chairman

---

<sup>2</sup> Constitution of the Republic of Poland from 2 April 1997, Journal of Laws from 16 July 1997, No. 78, item 483.

<sup>3</sup> On the political responsibility of the Council of Minister and its members, cf. R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007.

of the Supreme Audit Office, members of the National Broadcasting Council, the Commander-in-Chief of the Armed Forces as well as deputies and senators. Hence, the issue concerns a wide circle of prominent officials of the state.

Constitutional responsibility is borne for a constitutional delict. In the Polish legislation, it is clearly distinguished from a penal delict. In other words, the Polish parliament uses the notions of both “penal delict” and “constitutional delict”, with the content of both notions being distinct. In the light of the regulations of the law from 26 March 1982 on the Tribunal of State<sup>4</sup>, a constitutional delict (excluding constitutional responsibility of Parliament members who in this procedure bear responsibility for the infringement of the principle of *incompatibilitas*) consists in perpetrating an act which is not an offence but through which the state’s policy-maker who is subject to constitutional responsibility – in connection with the post they hold or within the range of their office – infringed the constitution or the act, if only unintentionally.

The constitution or the act can be violated both through activity and negligence, i.e. through the inaction of the organ which is obliged to act but which failed to undertake the right actions. In the Polish legal and political reality, constitutional responsibility for negligence is one of the more important but, at the same time, the most difficult to verify, constitutional aspects of the concept of responsibility. It determines the need to establish the normative borders to the policy-maker’s activity; to establish the relations between the program norms and procedural, or competence, norms. It is connected with answering the question whether the desired scope of influence of a public functionary is legally situated in the binding law. A risk arises that behaviours received as inactivity are not the effect of a person’s will but the outcome of the parliament’s decisions which are not created by the subject applying the norm. This may refer to political and social expectations, demands that a given behaviour should take place while in actual fact there are no legal bases for it. Hence, it is a decision for which there is no competence norm that would create the basis for responsibility before the Tribunal of State.

A question may always be set whether in a given factual state the policy-maker could do more and whether the actions they undertook were legally sufficient. These are the issues from the sphere of the supervision or control realized over the activity of the organs of public authority subordinated to the Prime Minister or ministers, or the law-making activity. Abandonment of legislative activity as a motive of constitutional responsibility is a problematic issue. As such, it has its place in the Polish parliamentary practice. In September of 1999 a group of deputies put forward a preliminary motion to hold the former minister of health and social welfare Wojciech Maksymowicz responsible for not issuing over 30 regulations which he was obliged to issue by the binding laws, for example the law on common health insurance.

A massive phenomenon is not issuing on time the regulations as executive acts to the law. Over the last 20 years it would be difficult to indicate the Council of Minister effectively realizing the legislative policy programmed by the

---

<sup>4</sup> A uniform text, Journal of Laws from 2002 No. 101, item 925 with changes.



parliament. The minister who set a record in this respect fell behind with issuing more than 60 regulations. This means that despite the binding law, it can still fail to be applied because of the lack of executive regulations which would make it possible to transform the general, statutory models of behaviour into the acts of law application. Is this type of law-making inactivity, which is repeatable in time and extensive in its scope, a premise to be held constitutionally responsible? In the light of Polish experiences – it is not. It has not occurred within the period of the last 20 years that somebody should be judged for this reason in the procedure of constitutional responsibility. At the same time, however, one cannot exclude a sudden change of this practice.

The Polish constituting power did not encompass any violation of law with constitutional tort. The object of regulation was limited to law-making acts situated the highest in the system of the sources of law, i.e. the constitution and the acts. In particular, infringement of a regulation or an order cannot be an independent cause of being held responsible.

The violation itself of a legal norm is a sufficient premise to be constitutionally responsible. Contrary to the situation in some other countries, it is not subject to qualification, which would be expressed, for example, in the formula “doing remarkable harm to the interests of the state” or “serious violation of the constitution or a law”<sup>5</sup>. The very fact of not realizing the legal norm is subject to prosecution, without investigating the specific character of infringement. The character of infringement is of importance only in inflicting the punishment. The very infringement of the decisions of the law is treated by the constituting power as doing harm to the state’s interests, which is subject to prosecution. The applied formula of proceedings serves the observance of law better than others. Simultaneously, the use of objective criteria (the very fact of committing an act) in establishing the delict frees the proceedings from the additional pressure of their politicization, which – considering the place of formulating the accusation – is not without importance.

Deputies and senators are subject to responsibility before the Tribunal of State to a special extent. The material content of the delict committed by them is different in relation to other people constitutionally responsible. Deputies are responsible before the Tribunal of State for violating the statutory ban on performing economic activity and either deriving material benefits from the property of the State Treasury or the local government or acquiring such property. The constituting power does not determine which specific activities may not be pursued by representatives of the sovereign. Their determination is referred to in the statutory regulation.

The constitutionally articulated ban on parliament members performing economic activity on public resources is not absolute<sup>6</sup>. According to the will of the members of the National Assembly, not each type of economic activity realized

---

<sup>5</sup> Cf. J. Zalesny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Europie Środkowo-Wschodniej*, [in:] T. Mołdawa (ed.), *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2003, pp. 134-135.

<sup>6</sup> Cf. L. Garlicki, *Uwaga 7 do art. 107*, [in:] L. Garlicki (ed.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, vol. 2, Warszawa 2001, p. 5.

with benefits from the property of the State Treasury or the local government or acquiring such property by a representative of the sovereign results in committing a constitutional delict. The law can allow members of parliament to perform a definite kind of economic activity in the segment of the national economy which is of interest to us. Although the constituting power referred determination of the scope of the principle of material non-connectivity of deputies and senators to the law, they themselves pointed to the object of the prohibition. This is economic activity of definite character, namely such that is performed with benefits derived from the property of the State Treasury or the local government or acquiring this property. The notions used in the constitutional rule analyzed here: “performing economic activity”, “the property of the State Treasury or the local government”, “obtaining benefits”, or “acquiring” are the ones used by the Polish parliament. For this reason, they are to be interpreted in the given meaning (at the same time, considering the specific character of the principles of non-connectivity).

The sense of the principle of *incompatibilitas* is contained in the protection of the mandatar and the authority of the houses of parliament<sup>7</sup>. The prohibition is expected to prevent the involvement of public persons in the situations that could not only throw doubt on their personal impartiality or honesty but also undermine the authority of the state’s constitutional organs and weaken the trust of the public opinion in their proper functioning.

### **Forms of realizing constitutional responsibility**

The essence of constitutional responsibility is not only the characteristics of people bearing it and the content of a constitutional delict. What should also be taken into account is the specific procedure of claiming it. This procedure is built evolutionally of interconnected actions and procedural events that follow each other. In the model of constitutional responsibility applied in Poland, the proceedings in constitutional responsibility are composed of three stages: 1) preparatory, 2) jurisdictional (cognizance), and 3) executive. The first one takes place in the parliament, the second – in the Tribunal of State and the third – within common jurisdiction.

The proceedings are activated by submitting a preliminary motion by a legally defined subject. These are, depending on the person held constitutionally responsible, parliament members, the Sejm investigating committee and the President of the Republic of Poland. The Marshal of the Sejm is also entitled to submit a motion (within the range concerning a deputy infringing the principle of non-connectivity of the representative mandate) and the Marshal of the Sejm (within the range concerning a senator infringing the principle of non-connectivity of the representative mandate).

The preliminary motion for constitutional responsibility must satisfy restrictive conditions; namely, it must be consistent with the requirements that the code of penal proceedings sets towards the indictment. It is characteristic that successive amendments to the law on the Tribunal of State specify the conditions

---

<sup>7</sup> Cf. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997.

to be fulfilled by the demand to put a holder of public authority before the Tribunal of State. Especially, the level of detail of the preliminary motion is made similar to the indictment. The operation is a reflex of perturbations which occurred in practice and the effect of reflection that appeared on this ground. In the past, it was difficult to refer to preliminary motions because of their generality. At the same time, the issue should be raised that making the preliminary motion resemble the indictment, the parliament largely identifies constitutional responsibility with penal liability. The issue is all the more problematic because the motion is prepared by the subjects for whom this is not the basic, professionally performed activity. Also, the prosecutor's office prepares the indictment act after the preparatory proceedings, where numerous procedural measures are applied and the activity of the state apparatus is made use of, whereas qualitatively similar settlements are expected to be arrived at by the deputies, which means the non-professional subjects in prosecuting the violation of law, even before constitutional proceedings are instituted, without any disposal of the state apparatus. Deputies prepare the preliminary motion within their own scope, i.e. without any possibility of demanding definite activities from the organs of the public authority (including the law enforcement bodies). As a consequence, the parliament lays upon the proposers of the motion the duty which is difficult to accomplish, which is confirmed in the practice of discontinuing the proceedings due to the formal defects of the preliminary motion<sup>8</sup>. The analysis of the stipulations of the preliminary motion and the consequences of non-fulfillment of the legislator's will discourage the participants of political relations from commencing the proceedings before the Tribunal of State. They realize that the quality of the work they do can be questioned already on the formal-legal layer and for this reason parliamentary proceedings in the matter of constitutional responsibility may be remitted. Hence, at least in a number of cases, when deputies place a preliminary motion for holding a policy-maker responsible before the Tribunal of State, they are aware that this is more of a political demonstration, an act of protest against the political practice rather than a legally effective transfer of a constitutional dilemma before the Tribunal of State.

The preliminary motion submitted to the Marshal of the Sejm is directed to the Sejm Constitutional Responsibility Committee, where it is the subject of the deputies' analyses<sup>9</sup>. As a permanent committee of the Sejm, the Sejm Constitutional Responsibility Committee is established according to similar principles as the other committees of the Sejm. It is set up with the consequence that the political parties having the majority in the Sejm have all possibility to have domination in this committee, too. The work of the Sejm Constitutional Responsibility Committee on the preliminary motion on constitutional responsibility is then conditioned by the general party divisions within the Sejm, not only by the division between the government majority and the government

---

<sup>8</sup> Cf. J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna. Praktyka III RP*, Warszawa 2004.

<sup>9</sup> All preliminary motions are subject to the competences of the Committee, with an exception of those which refer to the violation of the senator's material *incompatibilitas*, which are transferred to the Rules, Ethics and Senatorial Affairs Committee

opposition, but also by the divisions within the fractions. Essentially, this situation is not changed by the fact that the Constitutional Responsibility Committee, next to the committee of inquiry, is the only Sejm committee which does not act only on the basis of the regulations of the Sejm but also – with proper application – according to the regulations of penal proceedings as well as the act on the Tribunal of State (which – in principle – has no application for the Sejm committee of inquiry). The scope and the manner in which the Committee applies the regulations of penal proceedings depends – which is typical of the parliamentary committee – on the majority formed within it and on its political needs. In other words, the majority emerged in the Commission, which is the practice, has all kinds of possibilities to use the penal procedure to its own advantage, for example though not giving consent to hear some witnesses, to examine the evidence of definite documents, to ask definite questions to the witnesses or to transfer definite activities for and on behalf of the Commission to another body of the state.

As a result of its work, Constitutional Responsibility Committee presents the Sejm (correspondingly: the National Assembly) with a report from the proceedings together with a motion for constitutional responsibility or for discontinuing the proceedings. Recommending the proceedings before the Tribunal of State, the Commission also puts forward a motion concerning the choice of prosecutors. The decision on entering the stadium of jurisdiction proceedings is independently taken by the Sejm (correspondingly: the Senate or the National Assembly). It is made with qualified majority. The National Assembly impeaches the President with an resolution passed with the majority of at least 2/3 voices of the statutory number of the Assembly members. The Sejm impeaches the members of the Council of Ministers with the majority of at least 3/5 of the statutory number of deputies. The law on holding the other people (including parliament members for breaking the material non-connectivity of the mandate) constitutionally responsible is established with the absolute majority of voices in the presence of at least half of the statutory number of members of the house of parliament.

The legal determination of procedural frameworks of constitutional responsibility is supposed to result in its execution, which is adequate to the arising needs, free from ambiguities and contingency. Problems concerning making use of the institutions of constitutional responsibility should be indicated. Relations within the political authority do not always have to shape in the way the parliament imagined them to be. The political reality, conditioned by the activity of many political centers, and characteristic relations between them as well as their will to form the state's reality cannot be ignored. Realization of the interests of policy-makers can imprint a permanent mark on the perception of legal regulations and their application. For this reason, one should not overestimate the sense and importance of legal regulation of the procedures of constitutional responsibility. Applied in the parliament, they can become a typical element of political divisions, the struggle for prestige and the division of social goods.

The majorities necessary to hold the President or a minister constitutionally responsible should be seen in the context of political divisions taking place within the Polish parliament. Since 1989, all governments have been coalitions and mostly

they were the coalitions with only a minimum victory, and minority coalitions, which is enabled by the formula of a constructive vote of no confidence in the situation when – after summoning the first sitting of the Sejm – the government had the majority support, which it lost afterwards.

The fact that in a typical situation the parliamentary majority in Poland includes approximately half of the full composition of deputies influences the effect of proceedings in constitutional responsibility. Therefore, in order to hold a public functionary constitutionally responsible before the Tribunal of State, the preliminary motion in this matter must be supported both by the deputies of the parliamentary majority and by a part of opposition deputies, whether it is bigger or smaller. Most frequently, this would mean that the political supporters of the person included in the motion recognize and support the reasons of their political opponents in the sphere of assessing the legality of the activity of a representative of their political formation, which is not a typical behaviour in the parliaments of contemporary states.

In the political practice of the Third Republic of Poland, this condition was fulfilled only twice in several proceedings in the matter of constitutional responsibility. First, it was fulfilled at the beginning of the period of transformation – in the Sejm of the First Term, which was politically divided into more than 20 fractions, none of which had more than 15% of mandates and which – in their mass – were derived from the democratic opposition when the persons with political charges were connected with the structures of the communist Poland. The second case, on the other hand, took place on 27 July 2005 (in the Sejm of the Fourth Term). The preliminary motion was to hold the former minister of the Treasury who came from Solidarity Electoral Action (AWS), i.e. the political formation then considered discredited which did not already function in the parliament and which the parliament members (including those who came from it) did not want to do anything with, constitutionally responsible.

It is a characteristic thing, which distinguishes the proceedings in the matter of constitutional responsibility in Poland from similar proceedings for example in Lithuania or in the Russian Federation, that the court, whether the Constitutional Court or the Supreme Court, is not involved in the parliamentary proceedings themselves. This means that the preliminary proceedings are to the full extent of parliamentary character and they are grounded in the political divisions within it as well as the political culture of its deputies.

Handing down the act of indictment to the chairman of the Tribunal of State closes the preparatory proceedings at the same time opening a new stage of the proceedings, namely jurisdiction proceedings. It takes place before the Tribunal of State, that is before the organ of jurisdiction which is specially appointed to this aim. Jurisdiction proceedings are carried out according to the principle of the decisions of penal proceedings unless the law on the Tribunal of States provides otherwise.

## The composition and organization of the Tribunal of State

The body which decides in the matter of constitutional responsibility is the Tribunal of State. The Tribunal of State, together with the Constitutional Tribunal and the courts, compose the judicial power<sup>10</sup>. Like the courts, it gives its verdicts in the name of the Republic of Poland.

The basic issues referring to the personal composition of the Tribunal of State are regulated on the level of the Constitution of the Republic of Poland. According to its art. 199, the Tribunal of State is composed of a chairperson, two deputy chairpersons and 16 members chosen by the Sejm for the current term of office of the Sejm from amongst those who are not Deputies or Senators. Two functions of persons composing the organ are distinguished then and, especially, the person of the chairperson of the Tribunal of State is distinguished. *Ex lege*, this is the First President of the Supreme Court. Thus, this is the only person in the composition of the organ who is not chosen by the Sejm. The First President of the Supreme Court presiding over the Tribunal of State enables not only to make use of the material base of the Supreme Court. At the same time, it serves juridization of the decisions and giving them the best – from the legal point of view – quality.

The Sejm is the only body choosing the persons holding the tribunal mandate. In particular, the second house of the Polish parliament, namely the Senate, is not involved in the process. Members of the Tribunal of State are chosen at the first sitting for the period of its term of office. They preserve their competences till the new composition of the Tribunal is established. The persons chosen to compose the Tribunal cannot be parliament members. This means separation of the function of accusing from the function of sentencing. Thus, this is one of the most important guarantees of the impartiality of the bench. Simultaneously, it serves the purpose of not shifting the political emotions from the parliament *sensu stricto* onto the areas of deciding on what is the legally stipulated situation and what is its ruin.

Each candidate for a member of the Tribunal of State is required to be a Polish citizen, to enjoy all public rights, to have no criminal record and not to be employed in the organs of governmental administration. In addition, both deputies of the chairman together with at least half of the Tribunal members (at least eight) should possess the qualifications required to hold the post of a judge. The last reservation strengthens the juridical character of the Tribunal of State and makes it closer to the courts.

The shape of the conditions of electability to the Tribunal of State shows that its composition should include the persons giving at least the minimum guarantee of being able to realize the task they are entrusted with and whose relation to the binding law so far gives moral legitimization to sentence in the matters of others. These are supposed to be people free from dependencies on the executive (not being employed in the organs of governmental administration), whose highest representatives can be included in the act of indictment. Organizational subordination would be a factor limiting the ability to independent

---

<sup>10</sup> L. Garlicki, *Trybunał Konstytucyjny a sądownictwo*, „Przegląd Sądowy” 1998, No. 1, p. 3.

judgment which would have to be neutralized by the institution of being excluded from the on-going proceedings.

The choice of persons making the composition of the Tribunal of State by the Sejm, the principle of subordinating the period of its authority to the Sejm and a relatively liberal shape of legally defined conditions to be fulfilled in order to enter its composition make the Tribunal of State dependent on the first house of parliament<sup>11</sup>. They make it an expression of the political constellation in the Sejm at the moment of the first sitting.

The fact that personal composition of the Tribunal of State comes from the Sejm does not make the Tribunal the Sejm's organ although it entangles it in political relations occurring in the representation of the sovereign. The Tribunal is not subordinated to the Sejm, either. It is organizationally separated from the parliament. The lack of a dependence, other than that which is established in the statute, between them and the choice of the personal composition from outside the group of deputies and senators cause that the personal composition of those organs is different.

It was already in 1982, during the work on the law on the Tribunal of State, that a thesis, which had not raised any doubts till 1997, was commonly approved of that the persons making the Tribunal of State should reflect the plurality of political views present in the Sejm. The postulate of a political symmetry between the Sejm and the Tribunal of State was formulated and it is still maintained<sup>12</sup>. People designated by various political circles should be present there. The entity appointing the candidates is important. The multitude of political associations participating in the choice is intended to prevent making the Tribunal of State a specific branch of the Sejm majority, neglecting the reasons of the Sejm opposition, which could make the Tribunal unreliable and exposed to the accusations of full availability and *de facto* incapable of activity.

The fact that the Tribunal mandates come from the will of the Sejm does not mean that the Tribunal of the State represents the Sejm or that the political powers effectively participating in choosing its composition have their representation in it. The Sejm chooses the deputy chairpersons of the Tribunal of State and its members but this is the end of the influence that it has on the composition of the Tribunal. The Sejm does not have the right to renounce representations; there is no reference to any instructions or any other legally defined forms of effect. Analogously, the political structures present in the Sejm are not able to withdraw their support in any legally effective way, or affect the work of the Tribunal of State in any other way. These relations refer to the manner of creation and not the way the office functions. Its constitution has no consequences in the shape of further forms the Sejm and the political bodies existing in it have to affect the fate of people sitting in the Tribunal of State.

In parliamentary practice since the Tribunal of State was established in 1982, the postulate of political pluralism of the Tribunal of State has been

---

<sup>11</sup> Cf. L. Garlicki, *Ochrona konstytucyjności i praworządności*, „Państwo i Prawo” 1987, No. 10, pp. 125 ff.

<sup>12</sup> For example, cf. J. Jaskiernia, *Sprawozdanie Stenograficzne z 73 posiedzenia Sejmu z 15 lutego 1996 r.*, p. 112.

respected. Proportionally to the structure of powers in the Sejm, the persons composing it were recommended by different parliamentary clubs (a few clubs together put candidates only episodically). The accepted method of proceedings connected with the joint choice each time resulted in achieving the desired goal, i.e. the approval of the whole personal composition of the Tribunal of State by a wide political spectrum in the Sejm who had their representation. This practice, which was positively received by the doctrine, was broken by the Sejm majority emerged by way of parliamentary elections from 21 September 1997. Both the Parliamentary Club of Solidarity Electoral Action and the Parliamentary Club of the Freedom Union (UW) demanded disproportionately more places for the candidates put by them in the Tribunal of State than it would follow from the Sejm arithmetics. In response to the inability of the coalition of AWS-UW to self-limitation and thus to the observance of the historically preserved principle of the parity while composing the Tribunal of State, the Parliamentary Club of the Democratic Left Alliance (SLD), which did not want to legitimize the choice, withdrew recommendation for the candidates they submitted<sup>13</sup>. As a consequence of the decisions taken, the personal composition of the Tribunal of State chosen by the Sejm of the Third Term reflected the political will of only the governmental majority present in the Sejm considering the needs of the Parliamentary Club of the Polish Peasant Party (PSL)<sup>14</sup>. In the Sejm of the following terms attempts were made to observe the rule of all parliamentary clubs participating in establishing the personal composition of the Tribunal of State.

The choice of the members of the Tribunal of State by the Sejm gives rise to another danger. The political character of the choice of the Tribunal of State members brings the risk that people who do not guarantee the proper performance of the functions they are entrusted with and who are known for their negligent relation to the binding law or the people who are politically available can compose the Tribunal. This problem came to light with all its strength in the choice of the Tribunal of State members made in 2001 by the Sejm of the Fourth Term. Then, for example, the Sejm chose a person against whom preparatory proceedings were conducted by the prosecutor's office concerning cheating out financial means, and a person against whom disciplinary proceedings were conducted within the Bar council. There is no doubt that the choice of this type of people to the Tribunal of State strikes its dignity, which is necessary for the proper functioning of the Tribunal of State. The ability of people who themselves have problems with the administration of justice to administer justice is doubtful. In this perspective a careful choice of the Tribunal members, which is based on the criterion of the highest professional and moral qualifications is necessary.

The problem of filling the seats in the Tribunal of State is one of the basic and, at the same time, one of the most controversial issues connected with it and revealed in practice. It requires considering not only the ambitions and aspirations of people from a broadly understood background of political formations but it should also be directed at a specific aim. For the proper legal qualification of the

---

<sup>13</sup> A stenographed report from the first sitting of the Sejm from 5 November 1997, p. 71.

<sup>14</sup> Ibid., pp. 73-74 and 89.



activity of the highest functionaries of the state it is a matter of importance who gives judgment.

The key attribute of the Tribunal of State members is their independence. Within the range of their tasks they are subordinated only to the constitution and the laws. The principle of independence is the essential element determining the legal and political position of both the Tribunal members and the Tribunal of State as such. This makes it similar to the courts, and the persons sitting in the Tribunal – to judges. Independence of the Tribunal of State members within the range of their tasks should be seen in the same perspective as the organizational separation of the Tribunal of State to be a separate constitutional organ of the state, which is not subordinated to any other organ.

In sentencing and performing other official duties, the judges of the Tribunal of State are not subordinated to any organ of authority, but only to law. The principle of independence of judges is a directive ordering a judge to sentence on the basis of their inner conviction as to the assessment of the circumstances of the case, within the range determined by the constitution and the laws<sup>15</sup>. This means that nobody, apart from the parliament, can exert influence on the judge in administering justice. As a consequence of the fact that a member of the Tribunal of State is subordinated exclusively to the constitution and the laws, which is the same as in the case of court judges, they are entitled and, at the same time, obliged to make interpretation of the law independently with the aim of solving the examined case. No-one has the right to put pressure on them to examine the matter in a definite way. The issue is contained in the influence which does not result from procedural activities and which goes beyond the right of the parties in the proceedings to articulate their reasons.

Summing up the aspect of identity of the Tribunal of State members, it should be stated that they have real possibilities of efficient and effective functioning. Likewise, the qualitative characteristics of the people with the right to stand for election to the Tribunal of State (considering the postulate of a responsible attitude of the Sejm in shaping the personal composition of the Tribunal) and the presidency of the First President of the Supreme Court over the Tribunal of State should program the ability of this body to fair sentencing.

Judging people accused of a constitutional tort before an organ of the judicial power in the proceedings based on the rules of penal procedure is supposed to guarantee reliability and justice of the proceedings and the sentence. At the same time, attention should be directed to the specific character of the Tribunal of State. Although it is a constitutional body of the judicial power, it is not a court. It is not, either, a constitutional court realizing the hierarchical control of legal norms. Apart from deciding on constitutional responsibility (exceptionally, also penal liability), it does not solve any other matters. Thus, the Polish legislator removes the risk that – regardless of how carefully and professionally the trial would proceed - judging the most important policy-makers in the state, which in itself gives rise to political tensions and divisions, could have a negative effect on other matters settled by this organ. Those other matters – those which do not fall within the scope of

---

<sup>15</sup> Cf. . Naleziński, [in:] P. Sarnecki (ed.), *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 1999, p. 319.

constitutional responsibility – simply do not exist. Therefore, there is no risk that political opinions formulated while judging the most important public functionaries of the state could disturb the perception of other decisions of the organ and thus undermine the social trust in them. Meanwhile, social trust and the commonly shared conviction that the verdict of the court is binding not only because it was pronounced and the coercive apparatus guards its execution but also because it is just is the foundation of effectively working administration of justice. In other words, the construction of the Tribunal of State adopted in Poland unites what is the best in the jurisdictional administration of justice with avoiding the risk of entangling the courts in conflicts giving rise to negative political emotions.

### **The practice after 1989**

In the period of political transformations, the issue of holding the prominent public functionaries responsible before the Tribunal of State was frequently raised. Thirteen preparatory proceedings were carried out in the Sejm. From the material point of view, they can be divided into three groups of proceedings:

1. the proceedings where the main charges concern economic and financial matters: a) putting the Gdańsk shipyard into liquidation and other economic and financial operations, b) so-called alcohol affair, c) ownership transformation and other financial operations, d) realization of a license for Radio Maryja radio station, e) the case of Minister Emil Wąsacz;
2. the proceedings where the main charges concern so-called political crimes: a) introducing martial law; b) destroying so-called short-handed records from the sittings of the Politburo of the Polish United Workers Party, c) so-called case of Waldemar Pawlak, d) so-called case of Andrzej Milczanowski, e) a suspicion of revealing the state secret in the context of the so-called spy affair;
3. the proceedings where the main charges concern legislative omissions: a) delayed preparation of executive acts to the so-called health laws, b) a suspicion of delayed submission of a draft of the budget law to the Sejm, c) delayed submission of the budget law to the Sejm.

Out of thirteen proceedings, the Sejm formulated the act of indictment only in two (so-called alcohol affair and so-called case of Minister Emil Wąsacz), thus leading to the transfer of the proceedings to the jurisdiction stage. In the so-called alcohol affair, the Tribunal of State found two (minister Dominika Jastrzębskiego and the President of the Central Customs Office Jerzego Cwika) out of five accused persons guilty. In the so-called case of minister Emil Wąsacz, the Tribunal did not recognize the case in its merits due to formal reasons.

The proceedings in the matter of constitutional responsibility enable thorough diagnosis of the behaviour of high public functionaries. As for the

conclusions following from this, they are above all entangled in parliamentary political divisions<sup>16</sup>.

## Conclusions

In the Polish reality of political transformations, constitutional responsibility is *de facto* treated as a sophisticated form of political responsibility, different from its other forms in that it is realized by means of another set of legal instruments.

Making use of constitutional responsibility is conditioned by the procedural ability to fulfill the legally determined prerequisites. Therefore, the mechanism of triggering and realizing constitutional responsibility must, on the one hand, moderate groundless proceedings and, on the other hand, it cannot inhibit the struggle against a constitutional tort. The practical solution of the above-mentioned dilemma is not simple. The fact itself of holding the highest posts in the state cannot result in a lack of any legal protection, statutorily programmed susceptibility to the hardest – articulated in a legal process – chicanery and slander. It is indispensable that at least a minimum guarantee of the protection of civil rights should exist, also in the area of public life. The necessary protection of the fair rights of policy-makers cannot at the same time result in their exemption from punishment in the sphere of their office duties. A politically unobstructed way of starting the process of executing the observance of laws by them is necessary. It is realized through the character of requirements that an initial motion should fulfill. The content of the preliminary motion was determined by the legislator in the way to meet both aforementioned postulates. There are no visible obstacles to prepare it when there are material prerequisites for it and when – at the same time – they are revealed when the issue refers to obviously groundless political harassment.

In the Polish practice, the majority of preliminary motions concerning constitutional responsibility were prepared faultily, both in the formal and material aspects. Their shallowness speaks for itself and it cannot be considered accidental. It clearly points to the lack of knowledge among many deputies of the binding law and the consequences following from it for the people who want to make use of the available legal instruments. A poor legal background of a part of members of parliament is accompanied by the ease with which they reach for legal institutions which they cannot make use of and whose application causes far-reaching consequences for the people to which they refer.

A view may be expressed that the vagueness of formulations included in the preliminary motion frequently reflected the intentions of the initiators of the undertaking to involve the political opponents in disadvantageous situations. An instrumental use of constitutional responsibility (sometimes strengthened by penal liability) had the aim of discrediting them socially. That was a reflection of instrumental treatment of constitutional responsibility as a sophisticated procedure of executing responsibility for *par excellence* political dimension of the decisions

---

<sup>16</sup> On the practical aspects of constitutional responsibility in contemporary Poland, cf. J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna. Praktyka III RP*, Warszawa 2004.

taken. Making use (often, incompetently) of legal norms most frequently only served the purpose of concealing the real intentions of the proposers of the motion.

At the same time, the parliamentary practice clearly shows the restraint with which representatives of the sovereign place the act of indictment in the Tribunal of State. The method which is accepted in the parliament of careful formation of acts of indictment protects those who are potentially held responsible from psychological and material long-term costs. It also does not entangle the Tribunal of State in everyday political games. Certain traps can be noticed, however. It can be connected with the danger that for political reasons, the persons supposed to be involved in the infringement of the basic law or other laws will remain unpunished.

When we have a look at the relation of the parliament members to the form and content of preliminary motions, we will see that it is directly dependent on the party affiliations. It has not occurred since 1989 that a motion to hold a policy-maker from one's own political formation responsible before the Tribunal of State has been supported. Every time, the political followers of the person included in the motion voted for discontinuance of the proceedings, be it for formal or material reasons, while the political opponents saw the necessity of transferring the case to the jurisdiction stage of the proceedings. It is only the parties which were indifferent towards the issue (the holder of the state authority included in the motion was neither a declared ally nor an antagonist) that did not distinctly get involved in the divisions existing in the Sejm. They showed a wider range of their behaviours.

The effectiveness of constitutional responsibility is conditioned by the quality of the proceedings of the entities participating in their realization. Observance of properly shaped rules of law and their effective use which is directed at the material truth are necessary to say that the now binding legal solutions eliminate in a systemic way the highest state functionaries who violate the constitution or another law in the sphere of the function they perform from the area of public matters. In this perspective, the assessment of the experiences connected with constitutional responsibility as an element of the transformed political order is not unequivocal. One can see the problems that the parliament has with deciding what constitutional responsibility should be and according to what procedure it should be consumed. Ignorance of the parliament members can be seen mixed with political scheming in the area of making use of the accessible legal instruments. *Summa summarum*, we have the institution whose political potential is not used. It should be remarked that troubles in making use of the institutions that are similar to the Polish ones are not strange to the political systems of other countries. They are epitomized, for example, by the American *zippergate* and the Congressmen's politically biased attitude to the issue of the President's perjury.

Summing up, the Tribunal of State was without any doubt designed by the Polish legislator as a special institution and not as a typical corrector of the behaviour of public functionaries. It cannot, because this is not its role, perform the functions reserved first of all for political and penal responsibility. The function

of constitutional responsibility is to redress the legal order among the highest holders of state authority in the situation when the typical measures seem to be insufficient. It is for this reason that treating constitutional responsibility in Poland after 1989 as an instrument to realize *de facto* political goals should be seen as distorting the very idea of the institution of constitutional responsibility.

# IMUNITA V TEORII A PRAXI

Jiří Jirásek, ČR

## I.

O pojetí a rozsahu imunity, především zákonodárců, se vedly politické i odborné diskuse prakticky od vzniku Československé republiky v roce 1918, kdy však byla široce koncipovaná imunita pochopitelná a ospravedlnitelná, a to i s ohledem na zkušenosti řady českých politiků s habsburskou monarchií z období před 1. světovou válkou a hlavně v jejím průběhu, svoji roli hrála ale i obava z restaurace bývalých mocenských poměrů. Zákon o osobní nedotknutelnosti (imunitě) členů Národního shromáždění (zák. č. 35/1918 Sb. z. a n.) ze dne 9. listopadu 1918 dokonce předcházela přijetí zákona o prozatímní ústavě (zák. č. 37/1918 Sb. z. a n.). V něm zvolená konstrukce imunity zákonodárců, kdy člen Národního shromáždění nemůže být stíhán pro své hlasování a podléhá pro výroky učiněné v Národním shromáždění nebo jeho komisích jen disciplinární moci parlamentu a k jeho trestnímu a disciplinárnímu stíhání je třeba souhlasu sněmovny, jehož odepření znamená vyloučení trestního stíhání navždy, byla později zakotvena v Ústavní listině z roku 1920 a prakticky se po dobu existence Československé republiky neměnila.<sup>1</sup> Dnes však je již s ohledem na principy demokratického právního státu překonána.

Ani rozpad československé federace a vznik samostatných států, Slovenské republiky a České republiky, neznamenal ukončení sporů o imunitách v ústavním právu a zejména poslanecké imunitě,<sup>2</sup> o jejich šíři a odůvodněnosti. Na jedné misce vah stál princip rovnosti a s ním spojený oprávněný požadavek nepreferovat výrazně některé subjekty ústavního práva v porovnání s jinými, na druhé straně pak je legitimní snaha imunitou zajistit řádný a nerušený výkon jejich pravomocí a zároveň i omezit neodůvodněný rozsah privilegia nestíhatelnosti za protiprávní jednání.

Doktrínou je imunita chápána jako právem stanovené pravidlo, dle kterého jsou určité osoby či skupiny osob podrobeny zvláštnímu režimu, vyňaty z obecného režimu právní odpovědnosti. F. Weyr imunitu definuje jako „pozitivně právní předpis, podle kterého se určitá osoba vyjímá z platnosti určitých, jinak povšechně platných norem“.<sup>3</sup> Historicky pochází institut imunity v našich zemích z tzv. glejtu čili bezpečného listu, kterým měl panovník pravomoc „zdržovati konání spravedlnosti“. Osoby takovým listem vybavené nemohly být postaveny před soud a pokud již byly dříve odsouzeny, nemohl být trest vykonán. Zpravidla

<sup>1</sup> Srov. ust. § 44 – 46 úst. zák. č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky, čl. 58 úst. zák. č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, čl. 50 – 52 úst. zák. č. 143/1968 Sb., o československé federaci.

<sup>2</sup> Spor vyvolala otázka, zda se na poslance Federálního shromáždění ČSFR, zvolené na dobu 4 let ve volbách v červnu 1992 vztahuje poslanecká imunita i po zániku ČSFR uplynutím 31. prosince 1992. Ústavní soud přisvědčil závěru, že zánikem ČSFR zaniklo Federální shromáždění a tím zanikla i poslanecká imunita, která z mandátu poslance Federálního shromáždění ČSFR vyplývala. Srov. nepublikované usnesení Ústavního soudu, sp. zn. IV. ÚS 68/95.

<sup>3</sup> WEYR, F. Imunita in: *Slovník veřejného práva československého*, Svazek II. reprint vydání z roku 1932, Praha : Eurolex Bohemia, 2000, s. 1

byly tyto listy vydávány jen na dobu určitou a to pro cestu členů stavovských či církevních shromáždění na jejich zasedání.<sup>4</sup>

Imunity v ústavním právu jsou zpravidla v širším pojetí pojímány jako privilegia stanovená ústavními normami pro přesně stanovený okruh subjektů, vztahující se na jejich trestněprávní a jinou veřejnoprávní odpovědnost a jejich obsahem je zejména nemožnost zadržení či zatčení, trestního stíhání nebo řízení ve věcech přestupků bez souhlasu jiného orgánu. Občanskoprávní odpovědnost zpravidla dotčena nebývá.

V užším pojetí jde o právní omezení či vyloučení ústavněprávní odpovědnosti, která se od ostatních odpovědnostních vztahů liší řadou odlišností, resp. vlastností, které jsou příznačné jen pro ni samotnou. Jejimi subjekty mohou být pouze ty subjekty, které mohou být subjekty ústavněprávních vztahů, způsobilé vlastním jednáním či opomenutím způsobit porušení ústavní normy a tato jejich delikttní způsobilost je zpravidla stanovena ústavními předpisy pro každý případ samostatně. Ústavněprávní odpovědnost je většinou odpovědností objektivní, zavinění se nepředpokládá a odpovědnost je posuzována příslušným orgánem nebo jde o odpovědnost absolutní, tedy odpovědnost bez zřetele na zavinění a ten, jemuž hrozí sankce z této odpovědnosti, se jí nemůže zpravidla ubránit.<sup>5</sup>

V předvečer 20. výročí Ústavy Slovenské republiky schválila Národní rada Slovenské republiky významnou změnu ústavy. Přijetím ústavního zákona č. 232/2012 Zb.z. se s účinností od 1. září 2012 mění zásadně rozsah trestněprávní imunity poslanců. Poslance Národní rady Slovenské republiky je tak možné s výjimkou výroků učiněných při výkonu funkce poslance v Národní radě Slovenské republiky nebo jejích orgánech, kde je trestní stíhání vyloučeno (indemnita), trestně stíhat bez souhlasu Národní rady. Bez jejího souhlasu však není i nadále možné vzít poslance do vazby a byl-li poslanec zadržen přímo při trestném činu (in flagranti delicto), je příslušný orgán povinen to ihned oznámit předsedovi Národní rady Slovenské republiky a předsedovi Mandátového a imunitního výboru. Nedá-li v takovém případě k zadržení Mandátový a imunitní výbor následný souhlas, musí být zadržený poslanec ihned propuštěn. Novela rovněž nově upravila postavení soudců Ústavního soudu, které je možné trestně stíhat a nebo vzít do vazby jen se souhlasem Ústavního soudu a dosavadní přestupkovou imunitu soudců Ústavního soudu vypuštěním ustanovení čl. 136 odst. 1 Ústavy Slovenské republiky vyloučila.

<sup>4</sup> KALOUSEK, J. *České státní právo*, Praha 1892, s. 296

<sup>5</sup> Rozsáhlejší literatura zkoumající uceleně ústavněprávní odpovědnost v domácí produkci zatím chybí. Nástinu problematiky se věnuje FILIP, J., *Ústavní právo České republiky, Základní pojmy a instituty, Ústavní základy ČR*, 4. opravené a doplněné vydání, Brno 2003, str. 60-73, týž: *K ústavní odpovědnosti v ČR a odpovědnosti hlavy státu zejména za velezradu*, Časopis pro právní vědu a praxi 1/2010, srov. rovněž JIRÁSKOVÁ, V.: *O odpovědnosti v ústavním právu*. In Sborník příspěvků z konference Monheho olomoucké právnické dny. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci. Právnická fakulta, 2006, s. 425 - 432; TOMOSZEK, M.: *K pojmu odpovědnosti v ústavním právu*. In Sborník příspěvků z konference Monheho olomoucké právnické dny, 2007. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci. Právnická fakulta. 2007, s. 312 – 319. V polské literatuře srov. např. GRANAT, M.: *Normatywny model odpowiedzialności konstytucyjnej w praktyce*. In Skrzydło, W. (red.), *Sądy i trybunały w praktyce*, Warszawa 2006; ZALEŚNY, J. : *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim okresu transformacji ustrojowej*, Toruń 2004; BANASZAK, B.: *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, GRABOWSKA, S., GRABOWSKI, R. (red.): *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, Toruń 2010

Cesta k takovému naplnění principu rovnosti všech před zákonem,<sup>6</sup> který je imanentní právnímu státu, však nebyla přímočará a uskutečnila se v několika krocích, které postupně ústavní konstrukci imunity poslanců měnily až k dnešní podobě, kdy v zásadě je možné hovořit o zrušení trestněprávní imunity poslanců Národní rady Slovenské republiky.

Původní úprava v Ústavě Slovenské republiky z roku 1992, která navázala na pojetí imunity z období společného státu, klasicky imunizovala poslance proti trestnímu či disciplinárnímu stíhání či vzetí do vazby bez souhlasu Národní rady a odmítnutí takového souhlasu se stalo navždy překážkou stíhání poslance a zajišťovalo mu tak doživotní imunitu bez ohledu na to, zda mu byl zachován po stejnou dobu statut poslance. V případě zadržení poslance při trestném činu již nebyl vyžadován k pokračování zadržení souhlas zákonodárního sboru, ale pouze jeho mandátového a imunitního výboru.

Rozsáhlá a zásadní novela Ústavy Slovenské republiky (ústavní zákon č. 90/2001 Z.z.) mimo jiné s účinností od 1. července 2001 výrazně omezila imunitu, když zrušila doživotní imunitu poslanců Národní rady Slovenské republiky a důsledky odmítnutí souhlasu s trestním stíháním či vzetím poslance do vazby vázala jen na dobu faktického trvání poslaneckého mandátu s tím, že trestní stíhání po zániku mandátu (tedy nejen po uplynutí volebního období, ale i v případech zániku mandátu z jiných důvodů, např. vzdání se mandátu) již nic nebrání a to ani promlčení, neboť po dobu výkonu poslaneckého mandátu promlčecí doba neplyne. Zároveň tato novela stanovila výslovně, že občanskoprávní odpovědnost poslance za výroky učiněné v Národní radě Slovenské republiky nebo jejích orgánech při výkonu poslanecké funkce není dotčena a postavila tak na jisto otázku rozsahu poslanecké hmotněprávní imunity za výroky poslanců učiněné na půdě Národní rady. Občanskoprávní žalobou tak bylo možné domáhat se ochrany osobnosti, dotčené výroky poslance na půdě parlamentu. Ústavní zákon č. 140/2004 Z.z. však ustanovení poslední věty čl. 78 odst. 2 Ústavy Slovenské republiky o nedotčené občanskoprávní odpovědnosti zrušil, byť podle převažujícího názoru právní doktríny za své výroky v parlamentu poslanci i po této novele občanskoprávně odpovědní jsou.<sup>7</sup>

Ústavním zákonem č. 210/2006 Z.z. ústavodárce řešil přestupkovou imunitu poslanců, zachoval nemožnost disciplinárního stíhání poslance bez souhlasu Národní rady Slovenské republiky a ústavní blanketovou normou odkázal na možnost projednat takový přestupek poslance, o kterém to stanoví zákon. Rozsah přestupkové imunity tak ponechal na uvážení zákonodárce. Zvolené řešení nebylo přijato bez kritických výhrad, především pro tvrzený rozpor s materiálním jádrem slovenské ústavy<sup>8</sup> a faktické rozšíření procesněprávní imunity i na přestupky.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Srov. NIKODÝM, D.: Poslanecká imunita *de lege constitutione*. Právny obzor, 91, 2008, č. 2

<sup>7</sup> srov. např. MAJERČÁK, T. Imunita ústavních činiteľov. In OROSZ, L. a kol. Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy). Košice: UPJŠ 2009, s. 203

<sup>8</sup> srov. BALOG, B. Neústavný ústavný zákon-na príklade priestupkovej imunity poslancov parlamentu na Slovensku. In Jirásek, J. (ed.) Ústava ve stínu politiky? Sborník z mezinárodní konference Olomoucké právnické dny 2012, Olomouc 2012 (v tisku)

<sup>9</sup> srov. např. OROSZ, L. a kol. Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy). Košice: UPJŠ 2009, s. 62, KANÁRIK, I. tamtéž, s. 227



Poslední ústavní novela týkající se imunity tak ukončila dvě desetiletí trvající „oblíbenou“ píseň o neodůvodněných privilegiích či šíří připuštěné ústavní výjimky ze zásady rovnosti občanů před zákonem.

Snahy dosáhnout podobného i v ústavním pořádku České republiky však dosud, přes řadu pokusů, úspěšné nebyly.<sup>10</sup>

Poslední návrh byl předložena do Poslanecké sněmovny skupinou poslanců, ve které byli zastoupeni členové všech parlamentních klubů, 14. června 2012.<sup>11</sup> Předložený návrh novely Ústavy České republiky omezuje trestněprávní procesní imunitu pouze na dobu trvání mandátu poslance nebo senátora a obdobně řeší úpravu u soudců Ústavního soudu. Ústavní úprava jejich trestněprávní procesní imunity je podle tohoto návrhu u soudců Ústavního soudu ve vztahu k úpravě imunity poslanců a senátorů analogická s úpravou imunity poslanců a senátorů a shodné jsou důvody pro její změnu. Návrh novely ve stejném znění již jednou Poslanecká sněmovna (sněmovní tisk č. 469, VI. volební období PS) schválila, ale nebyl schválen Senátem, pro absenci značné části senátorů při hlasování o něm, přestože senátoři předem deklarovali svou ochotu tento návrh přijmout.

Návrh, podle argumentace jeho předkladatelů, je možné posoudit odděleně od dalších sporných otázek ústavní úpravy a není jím ohrožena provázanost a systematika ústavy. V čl. 27 odst. 4 Ústavy se tak věta druhá nahrazuje větou „Odepře-li komora souhlas, je trestní stíhání po dobu trvání mandátu vyloučeno“ a v čl. 86 odst. 1 se věta druhá nahrazuje větou „Odepře-li Senát souhlas, je trestní stíhání po dobu trvání funkce soudce Ústavního soudu vyloučeno.“ Argumentům odpůrců zúžení imunity, že takové omezení může znamenat vytvoření prostoru pro odloženou „pomstu“ orgánů činných v trestním řízení, čelila při projednávání předchozího totožného návrhu senátní komise pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury ve svém usnesení, ve kterém konstatovala, že takovému nebezpečí je třeba se bránit vytvořením systémových pojistek, nikoliv zachováním ochrany vybraných osob a k budoucí úvaze dala, zda imunitu nevztáhnout pouze k činům souvisejícím s výkonem mandátu.<sup>12</sup>

Dosud platná ústavní úprava imunity poslanců a senátorů Parlamentu České republiky je obsažena v čl. 27 Ústavy ČR. Zachovává obě formy imunity, tj. jak indemnitu, tak procesní imunitu a podle odst. 1 toho článku nelze poslance a senátora postihnout pro hlasování ve Sněmovně nebo v Senátu nebo jejich orgánech. Jde o hmotné právní exempci ve veřejném právu, a to absolutní. Poslanec a senátor je tak chráněn před jakýmkoliv postihem za jeho hlasování v parlamentu.

Na rozdíl od projevení vůle ve formě hlasování (i nehlasování), lze ostatní projevy poslance či senátora učiněné na půdě parlamentu, pro které by bylo možné

<sup>10</sup> Srov. sněmovní tisky: č. 20, III. volební období Poslanecké sněmovny; č. 317, III. volební období PS; č. 1109, III. volební období PS; 1134, III. volební období PS; č. 349, IV. volební období PS; č. 11, VI. volební období PS; č. 469, VI. volební období PS; senátní návrh, sněmovní tisk č. 169, V. volební období PS

<sup>11</sup> Sněmovní tisk č. 710, VI. volební období PS

<sup>12</sup> Stanovisko Stálé komise Senátu pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury k návrhu ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (senátní tisk č. 297, 8. volební období Senátu).

bez indemnity dotyčného poslance či senátora stíhat pro trestný čin, postihnout jen disciplinárně a to komorou, jejímž je členem.

Poslance ani senátora nelze trestně stíhat pro žádný trestný čin bez souhlasu komory, jejímž je členem. Otázku, zda ústavou požadovaný souhlas s trestním stíháním se vztahuje i na případy, kdy k trestnímu stíhání vydaný poslanec či senátor byl opakovaně zvolen a zda předchozím souhlasem je tak komora vázána, řešil ve svém rozsudku Nejvyšší soud. Konstatoval, že vznik nového mandátu je vždy novou překážkou bránící trestnímu stíhání a to bez ohledu na to, zda jde o trestní stíhání pro stejný konkrétní čin a k jeho pokračování je tak nezbytný nový souhlas komory, jejímž je stíhaný členem.<sup>13</sup> Obdobně musí být souhlas udělen i k trestnímu stíhání (jeho pokračování) osoby, která se až po zahájení trestního stíhání, které dosud nebylo pravomocně skončeno, stala poslancem či senátorem.

Je-li ještě odůvodnitelné vyloučení trestního stíhání poslance či senátora po dobu výkonu jeho mandátu, pak anachronicky působí situace, kdy je souhlas s trestním stíháním odepřen s důsledky, že trestní stíhání je vyloučeno navždy (čl. 27 odst. 4 Ústavy). Ve většině parlamentů evropských zemí je imunita členů parlamentu omezena na dobu trvání mandátu (někde jen na cestu do parlamentu a jednání v budově parlamentu). V řadě zemí, kde trestní stíhání člena parlamentu je možné jen se souhlasem příslušné komory, odepření souhlasu k trestnímu stíhání nevylučuje trestní stíhání poté, kdy dotyčný přestane být poslancem či senátorem. Jde o nemožnost stíhání během výkonu mandátu, mandát je překážkou stíhání a staví i běh promlčecí lhůty po dobu jeho výkonu. To platí např. v Belgii, Dánsku, Francii, Irsku, Itálii, Lucembursku, Německu, Rakousku. V České republice však je dosud stále chráněn i bývalý člen parlamentu a to i v době, kdy již nevykonává funkce. Ochrana parlamentu se tak mění na doživotní privilegium jednotlivého jeho člena a suspendování trestního stíhání překračuje dobu výkonu mandátu poslance či senátora.<sup>14</sup> Zde je markantně porušen princip rovnosti občanů před zákonem a zákonodárná moc vlastně nahrazuje a přisvojuje si oprávnění moci soudní.

Nerovnovážné postavení ústavních činitelů zakotvila novela ústavy ústavním zákonem č. 71/2012 Sb. primárně věnovaná přímé volbě prezidenta republiky. Ta rovněž vyřešila léta diskutované otázky rozsahu imunity prezidenta České republiky, kdy tuto imunitu omezila pouze na dobu výkonu funkce prezidenta a stanovila, že prezidenta nelze po dobu výkonu funkce zadržet, trestně stíhat ani stíhat pro přestupek nebo jiný správní delikt. Dosavadní doživotní imunitu pro trestné činy spáchané po dobu výkonu funkce zcela zrušila. Hlava státu tak v současnosti požívá ochrany nižší než člen zákonodárného sboru či soudce Ústavního soudu.

V jediném případě chrání imunita poslance či senátora ještě před zahájením trestního stíhání a tím je situace, kdy je poslanec či senátor dopaden při spáchání trestného činu nebo bezprostředně poté (in flagranti delicto). V takovém případě jej

<sup>13</sup> Rozh. NS 48/96 občpráv/trest (sp. zn. Tcnu 10/96)

<sup>14</sup> Původní vládní návrh čl. 27 odst. 4 Ústavy České republiky procesní exempci zůžil jen na dobu výkonu mandátu: „Odepře-li komora souhlas, je trestní stíhání po dobu trvání mandátu vyloučeno.“

lze zadržet, avšak příslušný orgán je povinen ihned tuto skutečnost oznámit předsedovi komory a nedá-li předseda komory souhlas do 24 hodin od zadržení k odevzdání zadrženého soudu, je příslušný orgán povinen zadrženého poslance či senátora propustit. Na tomto, ale i na lhůtě stanovené pro rozhodnutí předsedy komory, která je oproti obecné lhůtě k přípustnému zadržení občana, stanovené Listinou základních práv a svobod, poloviční (čl. 8 odst. 3 Listiny) je možné dokumentovat, že ochrana poskytnutá poslanci je odůvodněná úkoly, které poslanec plní a společenským zájmem na nerušeném výkonu funkcí parlamentu a to i za cenu výjimky ze zásady rovnosti občanů před zákonem. O přípustnosti stíhání s konečnou platností pak rozhodne na následující schůzi příslušná komora. Pravomoc předsedy komory je v uvedeném případě nepřenositelná a pokud komora předsedu nemá, nezbyvá příslušnému orgánu než zadrženého poslance či senátora propustit.<sup>15</sup> Ústavně není řešena ani otázka časového období od volby nové Poslanecké sněmovny do její ustavující schůze. I v tomto případě by bylo pro nemožnost získat souhlas předsedy Poslanecké sněmovny nezbytné zadrženého poslance propustit a vyčkat rozhodnutí nově zvolené sněmovny o přípustnosti „dalšího“ stíhání. Spornou se jeví rovněž otázka, zda na místě činu zadrženého poslance či senátora může bez souhlasu komory s trestním stíháním soud vzít do vazby, když o vazbě je možné rozhodnout až po zahájení trestního stíhání. V uznávaném komentáři k Ústavě<sup>16</sup> se tvrdí, že je třeba použít volnějšího výkladu a vedle výjimky pro zadržení a odevzdání soudu na místě činu zadrženého poslance či senátora použít i logicky navazující výjimku pro rozhodnutí soudu o zahájení trestního stíhání a případném rozhodnutí o vazbě. Mám o takovém extenzivním výkladu Ústavy značné pochybnosti.

Ústavodárce při formulaci imunitních ustanovení zřejmě nepředpokládal jejich častou aplikaci, zejména těch ustanovení, která se případů, kdy poslanec či senátor bude přistižen při spáchání trestného činu a pro takový stíhán vazebně. Od roku 1993 k žádnému takovému případu nedošlo, k trestnímu stíhání bylo vydáno 17 poslanců, z toho v posledním, VI. volebním období Poslanecké sněmovny již 5.

Případ poslance a středočeského hejtmana Davida Ratha, který byl policií zadržen s jemu věnovanou krabicí vína obsahující sedm miliónů korun, údajně pocházejících ze zmanipulované zakázky na rekonstrukci hradu Buštěhrad ukázal, že zdánlivě jasná a dosud „spící“ ustanovení Ústavy mohou při jejich aplikaci, v důsledku ne zcela přesných formulací i vzájemné souladnosti s dalšími předpisy ústavního pořádku či právního řádu vyvolat celou řadu problémů, na něž se jen obtížně a pod tlakem okolností hledají odpovědi.

Za základní problém je považován výklad již výše zmíněných ustanovení čl. 27 odst. 4 a 5 Ústavy.<sup>17</sup> Předsedkyně Poslanecké sněmovny po zadržení

<sup>15</sup> Předseda Poslanecké sněmovny rezignoval na svou funkci k 30. dubnu 2010 a Poslanecká sněmovna nového předsedu pro zbytek volebního období již nevolila s argumentací, že to již nestojí za to. Volby se konaly 28. a 29. května.

<sup>16</sup> SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky, komentář*. Praha : C.H. BECK 2007, s. 227

<sup>17</sup> (4) *Poslance ani senátora nelze trestně stíhat bez souhlasu komory, jejíž je členem odepře-li komora souhlas, je trestní stíhání navždy vyloučeno.*

(5) *Poslance nebo senátora lze zadržet, jen byl-li dopaden při spáchání trestného činu nebo bezprostředně poté. Příslušný orgán je povinen zadržení ihned oznámit předsedovi komory, jejímž je zadržený členem;*

poslance Ratha dala souhlas k jeho odevzdání soudu a soud následně rozhodl o vzetí poslance do vazby. Podle ustanovení § 68 trestního řádu však lze vzít osobu do vazby až po zahájení trestního stíhání. U poslance a senátora však je nezbytné k zahájení trestního stíhání získat souhlas příslušné komory. Lze jen s obtížemi přijmout argument, že slova o přípustnosti trestního stíhání „s konečnou platností“ lze vztáhnout k souhlasu předsedkyně sněmovny s odevzdáním poslance Ratha soudu a tedy jako následující po předběžném nebo dočasném souhlasu s trestním stíháním. Souhlas s odevzdáním soudu zadrženého poslance v sobě obsahuje právě jen onen souhlas s odevzdáním soudu a v žádném případě v sobě nemůže subsumovat souhlas s trestním stíháním. Navíc za okolností, kdy tato pravomoc je svěřena celé Poslanecké sněmovně či Senátu a nikoliv některému z jejich orgánů (individuálnímu). Pokud by takovou pravomoc předseda komory měl, musela by mu být přiznána Ústavou. V poslední větě odst. 5 čl. 27 Ústavy použitá slova „s konečnou platností“ mají dle mého soudu jiný význam. Odmítnutí či souhlas s trestním stíháním je rozhodnutím konečným, nepřezkoumatelným, jednoinstančním a nerevokovatelným, vylučujícím pro totožný skutek trestní stíhání i v budoucnosti. Není tak v žádném případě potvrzujícím rozhodnutím předsedy komory odevzdat jejího člena po zadržení soudu.

Za stávajícího ústavního stavu mělo být zvoleno řešení šetrnější k ústavnímu textu i záměru ústavodárce. Předsedkyně Poslanecké sněmovny měla okamžitě po zadržení poslance Ratha svolat mimořádnou schůzi Poslanecké sněmovny, které by předcházelo jednání mandátového a imunitního výboru a sněmovna měla o trestním stíhání poslance( s konečnou platností) rozhodnout, tak, jak to předvídá Ústava. Argument na nedostatek disponibilního času (maximálně 72 hodin) k rozhodnutí neobstojí, neboť současné technické prostředky umožňují svolání schůze skutečně okamžitě. Lhůty stanovené jednacím řádem pro svolání mimořádné schůze či zaslání usnesení sněmovny příslušnému orgánu, který o souhlas k trestnímu stíhání žádal, jsou pro takovýto případ v rozporu s Ústavou. Pokud by se sněmovna v dané lhůtě 72 hodin od zadržení poslance nesešla nebo nebyla usnášeníschopná, nezbylo by nic jiného než poslance propustit a vyčkat následného rozhodnutí sněmovny. Sněmovna ani mandátový a imunitní výbor není soudním orgánem a okolnosti, za kterých byl poslanec zadržen při spáchání trestného činu, a které přesvědčily již předsedu komory při udělení souhlasu s předáním poslance či senátora soudu, musí být natolik pádné, že budou dostatečným podkladem i pro rozhodnutí celého sboru. Četnost takových případů bude skutečně minimální a tak takový razantní zásah do činnosti zákonodárního sboru i do osobní integrity poslance či senátora, stejně jako jen hypotetická možnost perzekuce poslance za činnost politickou, nepochybně odůvodňují i rychlý a operativní přístup sboru a zároveň vyžadují spíše restriktivní výklad ustanovení Ústavy České republiky o imunitě poslanců a senátorů. Zde může být inspirativní slovenská úprava řízení v případě zadržení poslance na místě činu, byť ani ona

---

*nedá-li předseda komory do 24 hodin od zadržení souhlas k odevzdání zadrženého soudu, je příslušný orgán povinen ho propustit. Na své následující schůzi komora rozhodne o přípustnosti stíhání s konečnou platností.*

nemusí být prosta případné kolize s ustanovením čl. 17 Ústavy Slovenské republiky, pokud jde o lhůty tam obsažené.

Kauza poslance Ratha však nastolila i řadu dalších ústavněprávních otázek, jejichž řešení je stále otevřené.<sup>18</sup> Jde např. o problémy spojené s odposlechy poslanců, účasti poslance vazebně stíhaného na činnosti sněmovny a jejích orgánů, zejména mandátového a imunitního výboru projednávajícího jeho případ, vlastního výkonu mandátu poslance po dobu výkonu jeho vazby, včetně otázek případného zániku (ztráty) poslaneckého mandátu, otázky materiálního zabezpečení (poslanecký plat a náhrady), rozsahu presumpce (ne)viny a další.

Rovněž za přestupky podléhají poslanci a senátoři pouze disciplinární pravomoci, pokud zákon nestanoví jinak. Přestupková exempce však již není vázána na projevy v parlamentu, její šíře je neospravedlnitelná, avšak všechny pokusy přestupkovou imunity zrušit byly dosud neúspěšné.<sup>19</sup> Jejím určitým omezením je na základě obecného ústavního zmocnění běžným zákonem stanovit, na které přestupky se disciplinární pravomoc příslušné komory nevztahuje, změna přestupkového zákona (zák. č. 78/2002), která umožňuje, aby poslanec a senátor, který je podezřelý ze spáchání přestupku, požádal orgán příslušný k projednání přestupku o projednání ve zvláštním řízení vedeném komorou, jejímž je členem. V takovém případě přestupkový orgán postoupí přestupek k projednání ve zvláštním disciplinárním řízení příslušné komoře. Tato úprava tak ponechává rozhodnutí o procesní imunitě v přestupkových věcech poslance či senátora na jeho úvaze. Sporné je, zda taková možnost byla při formulaci ústavního zmocnění v čl. 27 odst. 3 Ústavy České republiky ústavodárcem míněna. Na druhou stranu skutečnost, že některé druhy přestupků, zejména v dopravě, jsou řešeny bez žádosti poslance či senátora o zvláštní projednání parlamentní komorou, je možné hodnotit pozitivně a ukazuje se, že předchozí obavy, že by přestupkové řízení mohlo ohrožovat svobodný a nerušený výkon mandátu poslance či senátora, nejsou na místě a přestupkovou imunitu by bylo vhodnější zrušit úplně.

Přestupková imunita se však vztahuje pouze na přestupky, netýká se jiných správních deliktů, které jsou s výjimkou stanovenou v odst. 1 a 2 čl. 27 Ústavy projednávány bez překážky procesní či hmotně právní exempce, ve správním řízení podle obecných ustanovení.<sup>20</sup>

Disciplinární řízení vede příslušný mandátový a imunitní výbor komory parlamentu, jejímž je poslanec či senátor členem. Podle jednacích řádů komor lze rovněž zavést disciplinární řízení proti poslanci či senátorovi, který svým projevem v Poslanecké sněmovně nebo v Senátu nebo v jejích orgánech urazí poslance, senátora, soudce Ústavního soudu nebo jinou osobu, která má oprávnění zúčastnit se schůze příslušné komory ze zákona. V případě, že by se projevem poslance či senátora cítil uražen jiný, připadala by v úvahu ochrana osobnosti cestou občanskoprávní a to u fyzických osob podle ustanovení občanského

<sup>18</sup> Srov. např. JIRÁSEK, J. Ústava Slovenskej republiky. 20 rokov v národnom a evropskom pohľadu. Bratislava: Lonfinger, s. r. o. 2012, s. 132-143

<sup>19</sup> Navíc záznamy o provedených disciplinárních řízeních jsou veřejnosti nedostupné a jednání mandátových a imunitních výborů jsou neveřejná. Srov. SYLLOVÁ, J., KOLÁŘ, P., KYSELA, J., GEORGIEV, J., PECHÁČEK, Š. *Parlament České republiky*. Praha: Linde 2008, s. 131

<sup>20</sup> Srov. rozhodnutí č. 848/2006 Sb. NSS

zákoníku určených k ochraně osobnosti (§ 11-16) nebo i pro neoprávněný zásah do dobré pověsti právnické osoby (§ 19b občanského zákoníku). Ústavy některých zemí Evropské unie (SRN, Litva, Lotyšsko) tuto situaci řeší omezením imunity a ústavně zakládají občanskoprávní odpovědnost zákonodárců.. Tak např. Základní zákon Spolkové republiky Německo stanoví v čl. 46 odst.1, že imunita poslance za hlasování nebo za výroky ve Spolkovém sněmu nebo některém z jeho výborů se nevztahuje na urážlivé pomluvy.

Z dikce ustanovení čl. 27 odst. 1 věty první Ústavy České republiky, že nelze poslance nebo senátora trestně stíhat za projevy učiněné v Poslanecké sněmovně nebo v Senátu nebo v jejich orgánech podle převažujícího názoru teorie vyplývá, že parlamentní indemnita se nevztahuje na žádné případné občanskoprávní řízení, jehož by byl poslanec či senátor účastníkem a tedy neposkytuje ochranu před občanskoprávní odpovědností.<sup>21</sup>

Imunitou sui generis Poslanecké sněmovny jako celku je nemožnost jejího rozpuštění tři měsíce před skončením jejího volebního období (čl. 35 odst. 2 Ústavy). Důvodová zpráva k Ústavě uvádí, že tato ochranná lhůta má bránit negativnímu vlivu takového rozhodnutí prezidenta republiky na přípravu a průběh volební kampaně i vlastních voleb.

S imunitou poslance či senátora souvisí rovněž právo odepřít svědectví o skutečnostech, které se zákonodárci dozvěděli v souvislosti s výkonem svého mandátu, a to i po té, kdy jejich mandát zanikl. Ústavodárce v tomto případě nezvolil povinnou mlčenlivost a posouzení, zda je nezbytné jí dostát, ponechal na konkrétním zákonodárci samotném, a to i po té, co již přestal být poslancem či senátorem. Zda se skutečně jedná v případě odmítnutí výpovědi jen o skutečnosti, o kterých se poslanec či senátor dozvěděl při výkonu svého mandátu je v praxi jen obtížně ověřitelné a orgány činné v trestním řízení nemají právo rozhodovat o tom, zda skutečně důvody pro odepření u poslance či senátora existují.

O případných pochybnostech o tom, zda nebo do jaké míry je někdo vyňat z pravomoci orgánů činných v trestním řízení, rozhoduje Nejvyšší soud. V nedávné době v souvislosti s trestním stíháním a nepravomocným odsouzením poslance Parlamentu České republiky vznikla otázka, zda imunizovány jsou projevy poslanců na jednáních poslaneckých klubů, které jednací řády komor parlamentu výslovně za orgány komor neoznačují. Věcí se zabýval Nejvyšší soud, který k podání obviněného poslance v souladu s ustanovením § 10 odst. 2 trestního řádu rozhodoval o tom, zda je pro jednání, kterého se měl poslanec dopustit na jednání poslaneckého klubu své politické strany, vyňat z pravomoci orgánů činných v trestním řízení, neboť na jeho projev se vztahuje ochrana zaručená ustanovením čl. 27 odst. 2 Ústavy. Nejvyšší soud dospěl k závěru, že pro účely výkladu rozsahu imunity (indemnity) členů Parlamentu je třeba poslanecké a senátorské kluby za orgány komor pokládat a projevy učiněné poslanci a senátory na jejich půdě vždy imunizovat jako verbální výroky učiněné v souvislosti s výkonem mandátu ve smyslu ustanovení čl. 27 odst. 2 Ústavy. Podle jeho názoru zúžení výčtu orgánů Poslanecké sněmovny jen na výbory a komise, resp. vyšetřovací komise, by

<sup>21</sup> srov. PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J. Ústava a ústavní řád České republiky. Svazek I. Ústava České republiky. Praha: Linde Praha a.s., 1994, s. 98

znamenaloby vykládat toto ustavní ustanovení úzce a nepřiměřeně restriktivně, kdy navíc čl. 31 odst. 1 Ústavy není formulován tak, že by bylo možné jej bez dalšího považovat za ústavodárcův záměr učinit v něm taxativní výčet orgánů komor, ale spíše za pokyn, které orgány mají být nebo mohou být zřizovány. „*Pojem „orgán“ je proto podle názoru Nejvyššího soudu pro účely imunity třeba vykládat tak, že se jedná o zákonem předpokládané „místo“, kde poslanci (senátoři) vykonávají svůj mandát spolu s dalšími poslanci (senátory), tedy kde se zpravidla odehrává diskuse o legislativních návrzích, přijímají politická rozhodnutí apod. Z tohoto hlediska je zřejmé, že se poslanecký (senátorský) klub nijak výrazně neliší od výborů a komisí zřizovaných komorami. Jeho role v legislativním procesu je nezpochybnitelná a významná...Z pohledu poslance či senátora se diskuse odehrávající se v klubech liší od diskuse v komisích, výborech a samotné Poslanecké sněmovně či v Senátu pouze v tom směru, že v klubech se sdružují poslanci jedné politické strany. I v rámci jedné politické strany však může docházet k výrazným názorovým střetům a konfliktům. Stejně tak i zde může dojít ke zneužití trestního stíhání jako prostředku politického boje proti politickým rivalům.*“<sup>22</sup> Nejvyšší soud dospěl k závěru, že na část skutku, pro který byl poslanec odsouzen nepravomocným rozsudkem soudu prvního stupně se vztahuje ochrana zaručená čl. 27 odst. 2 Ústavy České republiky a pro toto jednání je obviněný poslanec vyňat z pravomoci orgánů činných v trestním řízení a jeho trestní stíhání je proto nepřipustné podle § 11 odst. 1 písm. c) trestního řádu.

Jinou zajímavou a zároveň i praktickou otázkou je, zda exempce výpovědi svědka se týká i případů svědeckví před vyšetřovacími komisemi Poslanecké sněmovny, zřízenými podle čl. 30 Ústavy pro vyšetření věcí veřejného zájmu. S ohledem na skutečnost, že parlamentní vyšetřovací orgány nejsou soudními orgány, nemají represivní pravomoce, byť podpůrně mohou při své činnosti využívat ustanovení trestněprávních procesních předpisů a zejména i proto, že jednací řád Poslanecké sněmovny poslance ani senátory povinnosti svědčit nezprošťuje (§12) ani jim neposkytuje právo výpověď s odvoláním na skutečnost, že se o požadovaných informacích dozvěděli při výkonu mandátu, odepřít, jsem názoru, že povinnost svědčit se na ně vztahuje bez omezení. Jedinou výjimkou by bylo nebezpečí trestního stíhání, které by mohli zákonodárci svou výpovědí přivodit sobě nebo osobám, jejichž výčet je taxativně uveden v zákoně o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (§ 15 odst. 2).

Lze si jen přát, aby Parlament České republiky, obdobně jako již tak učinila Národní rada Slovenské republiky, dospěl po řadě neúspěšných pokusů k rozhodnutí, kterým zachová materiální imunitu poslanců a senátorů, tedy vyloučení jejich trestního stíhání pro hlasování v Poslanecké sněmovně nebo Senátu nebo jejich orgánech, stejně jako za projevy učiněné v parlamentu v souvislosti s výkonem jejich funkce. Rozsah procesní imunity by však měl být výrazně redukován a to jen na případy, kdy poslanec či senátor má být pro tvrzenou trestnou činnost stíhán vazebně a tedy zachovat předchozí souhlas parlamentu s vazbou poslance či senátora. Trestnímu stíhání by pak poslanec měl

---

<sup>22</sup> Usnesení Nejvyššího soudu, sp. zn. 11 Tcu 135/2012

být podroben v souladu s procesními předpisy stejně jako kterýkoliv jiný občan a k zahájení trestního stíhání souhlas parlamentu požadován být neměl.

#### Resumé

Uplynulých dvacet let existence samostatné Slovenské republiky a České republiky ukázalo řadu společných ústavních problémů, lišily se však nejednou cesty a způsoby jejich řešení. Institut poslanecké imunity a zkušenosti s jeho ústavním zakotvením i uplatňováním jsou předmětem autorových úvah.

Past 20 years of the existence of the independent Slovak Republic and the Czech Republic showed many common constitutional problems, which differed in the way of their solutions. The institute of the parliamentary immunity, experience with its constitutional integration and also its application are the topics of author's reflections.



# POSTAVENIE PREZIDENTA SLOVENSKEJ REPUBLIKY A INŠTITÚT KONTRASIGNÁCIE

Ludmila Somorová, SR

## I. Koncepcia slovenského prezidenta v rámci existujúcej deľby moci

Deľba moci bola do ústavy zakomponovaná ako princíp spočívajúci v sústave brzd a protiváh a vzájomných kontrolných mechanizmov medzi najvyššími štátnymi orgánmi, ktorý je v podstate i zárukou slobody a ochrany jednotlivca.<sup>1</sup> Možno tvrdiť, že v parlamentnej forme vlády dochádza do istej miery k oddelenosti moci a k ich vzájomnej kontrole, nejedná sa ale o úplnú deľbu moci, ale ide v tomto prípade o tzv. deľbu moci v nečistej podobe. Ostatné orgány štátnej moci majú totiž svoj pôvod v moci zákonodarnej.<sup>2</sup> Toto tvrdenie možno bez ďalšieho uplatniť v prípadoch nemodifikovaných, klasických parlamentných foriem vlády.

Bude preto vhodné pripomenúť niektoré názory na deľbu moci v súčasnom „modernom“ modeli parlamentnej formy vlády. Uvediem na tomto mieste názor P. Kresáka, ktorý hovorí o „novej forme politického rozdelenia moci“ ktorou rozumie „rozdelenie moci medzi vládnucou väčšinou (koalíciou) a opozíciou kedy pôvodné štátoprávne vzájomné vyrovňovanie zákonodarnej a výkonnej moci nahrádza politický konflikt.“<sup>3</sup> V podobnom duchu vyznieva aj názor V. Klokočku, ktorý hovorí, že „väčšinová strana alebo koalícia v parlamente...zbavuje inštitucionálnu deľbu moci obsahu resp. praktického dosahu po dobu, po ktorú sa o konzistentnú väčšinu alebo o koalíciu menších opiera.“<sup>4</sup>

Inštitucionálne rozdelenie moci v podobe vzájomných brzd v spoločenskopolitickej realite dnešného sveta nedokáže zabrániť koncentrácii (prípadne zneužitíu) moci. Upozorňuje na to aj I. Kanárik v súvislosti so súčasným pôsobením politických strán, ktoré „vytvára stav partiokracie znamenajúcej, že moc v štáte reálne patrí politickým stranám.“ Štát tak garantovaním slobodnej súťaže politických síl súčasne sprostredkúva zviťazivším politickým stranám v tejto súťaži dominujúce mocenské postavenie v dvoch mocenských orgánoch – v parlamente i vo vláde.<sup>5</sup> K. Klíma rozlišuje formu vlády podľa Ústavy Českej republiky (čo však obdobne možno uplatniť aj na formu vlády podľa ústavy

<sup>1</sup> Pozri napr. HOLEČEK, M.: Nad desátym výročím prijetí Ústavy ČR – Výhodiská, stav, perspektívy ( sborník příspěvků ), Praha, Eurolex, Bohemia, 2003, s. 20 – 21, FILIP, J.: tamtiež s. 35, KOUDELMKA, Z.: Opoziční smlouva – nový prvek politického systému, Politologický časopis 1998, č. 4, s. 463.

<sup>2</sup> Pozri napr. HARIOU, A.: Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, Montchrestien, 1970, s. 218-223.

<sup>3</sup> KRESÁK, P.: Porovnávání štátné právo ( Ústavné systémy demokratických štátov ), Bratislava, Univerzita Komenského 1993, s. 134.

<sup>4</sup> KLOKOČKA, V.: Nové pojmy v Ústavě České republiky, Politologický časopis, 1994, č. 1, s. 13. Medzi iným k tomu uvádza, že „Inštitucionálna deľba moci nepozná pojem opozície, opozícia je však prvoradou zložkou funkčnej deľby, je funkčnou oponentúrou v parlamente a nielen tam. Táto skutočnosť je súčasťou moderného parlamentného štátu.“

<sup>5</sup> Pozri : KANÁRIK, I. : Parlamentná forma vlády a deľba moci, in: Orosz, L.- DOBROVIČOVÁ, G.( ed. ), 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky, Košice 2007, s. 186.

Slovenskej republiky) na formu vlády *de iure* a *de facto*. Hovorí, že „ faktická forma vlády sa od ústavnej môže líšiť ako v relatívne ustálenej podobe tak aj v premenných súvislostiach. Predovšetkým môžu formu vlády ovplyvňovať akceptované ústavné zvyklosti, politické dohody, koalíčné rokovania, faktická činnosť a autorita hlavy štátu a pod.“<sup>6</sup> Mnohosť faktických vzťahov medzi najvyššími štátnymi orgánmi tak môže viesť k rôznemu stupňu konkurenčnosti a konfliktnosti a v konečnom dôsledku tvorí formu vlády *de facto*.

Postavenie hlavy štátu východiskovo určuje zásada del'by moci. Čo sa týka ústavného poňatia moci možno tvrdiť, že Ústava Slovenskej republiky (ďalej aj len ústava) zachováva parlamentnú formu vlády s uplatnením koncepcie del'by moci. Z konštrukcie piatej hlavy ústavy vyznieva úrad prezidenta ako jeden z dvoch základných prvkov výkonnej moci. Pozíciu slovenského prezidenta možno vymedziť niekoľkými základnými charakteristikami :

- V súlade s podstatou parlamentného systému organizácie výkonnej moci sa jeho pozícia opiera o zásadu dualizmu, čiže určitého oddeleného fungovania prezidenta a vlády na čele s premiérom. Ústava prijíma riešenie typické pre parlamentný model, v zhode s ktorým je vláda bezprostredne politicky zviazaná s aktuálnou väčšinou v parlamente. Previazanosť vlády (jej závislosť) na prezidenta má ohraničený rozmer. Personálnu previazanosť vlády a parlamentu tiež typickú pre parlamentnú formu vlády na rozdiel napr. od Ústavy Poľskej republiky (čl. 103) či Ústavy Českej republiky (čl. 22, čl. 32), však ústava SR neumožňuje resp. túto otázku rieši inštitútom „ kľzavého mandátu“ (čl. 77 ods. 2 ústavy).<sup>7</sup> Poslanec vymenovaný za člena vlády prakticky prestáva byť poslancom. Jeho mandát vykonáva náhradník. Ústava Českej republiky v čl. 32 upravuje čiastočnú nezlučiteľnosť v tom zmysle, že poslanec alebo senátor, ktorý je členom vlády nemôže byť predsedom či podpredsedom Poslaneckej snemovne alebo Senátu, ani členom parlamentných výborov, vyšetrovacej komisie či komisií.
- Ústava priznáva prezidentovi spôsobilosť plniť funkciu arbitra, to znamená dbať nad kontinuitou výkonu moci v štáte a tiež nevylučuje určitú aktivitu hlavy štátu v situáciách kedy v parlamente chýba (resp. je nepostačujúca) parlamentná väčšina (čl. 101 ods. 1 a čl. 102 ods. 1 ústavy). Táto pozícia prezidenta je nepochybne akcentovaná zavedením jeho priamej voľby občanmi (hoci pre klasický parlamentarizmus je typickejšie obsadzovanie pozície prezidenta parlamentom). S vedomím a neodmietaním názorov, podľa ktorých samotná priama voľba hlavy štátu nemusí znamenať (resp. neznamená) posilnenie pozície prezidenta si dovoľím tvrdiť, že priama voľba hlavy štátu jej umožňuje získať vlastnú demokratickú priamu legitímáciu a prípadnú možnosť odvolávať sa na vôľu ľudu v konfliktoch s vládou či parlamentnom. Z tohto pohľadu možno úrad prezidenta uznať za jeden z orgánov, prostredníctvom ktorých ľud vykonáva svoju suverenitu (čl. 2 ods. 1 ústavy).

<sup>6</sup> Pozri: KLÍMA, K.: Ústavní právo, Plzeň, Aleš Čeněk, 2004, s. 297 – 299.

<sup>7</sup> Čl. 77 ods. 2 ústavy znie : „ Ak bol poslanec vymenovaný za člena vlády Slovenskej republiky, jeho mandát poslanca počas výkonu tejto funkcie nezaniká, iba sa neuplatňuje.“

Na viac podľa ústavy vykonáva prezident svoj úrad podľa svojho svedomia a presvedčenia a nie je viazaný príkazmi. (čl. 101 ods. 1 ústavy).

- Úrad prezidenta je ohraničený v čase. Ústava určuje funkčné obdobie prezidenta na päť rokov pričom tá istá osoba môže byť zvolená najviac v dvoch po sebe nasledujúcich obdobiach (čl. 101 ods. 2 a čl. 103 ods. 2 ústavy). Iba v jednom prípade umožňuje ústava túto zásadu prelomiť (čl. 106 ods. 3 ústavy). Služi to k ustáleniu rotácie v úrade prezidenta a znemožneniu koncentrácie moci v rukách jednej osoby na príliš dlhý čas.
- Postavenie prezidenta republiky resp. sila jeho úradu je determinovaná výpočtom jeho právomocí, ktoré je oprávnený vykonávať autonómne bez súčinnosti iného ústavného orgánu. Nezávislosť prezidenta pri výkone jeho ústavných úloh a kompetencií však treba posudzovať predovšetkým na pozadí rozsahu jeho zodpovednosti politickej (čl. 106 ústavy) a ústavnoprávnej v prípade porušenia práva (čl. 107 ústav). Autonómia (nezávislosť) prezidenta súčasne podlieha určitému (viac či menej významnému) obmedzeniu vyžadovaním zaopatrovania jeho aktov spolupodpisom predsedu resp. člena vlády t.j. inštitútom kontrasignácie. Inštitút kontrasignácie obmedzuje prezidenta v nezávislom výkone jeho úradu a zároveň umožňuje zachovať pre klasický parlamentarizmus typický stav politickej nezodpovednosti hlavy štátu voči parlamentu a to práve v dôsledku prenesenia tejto zodpovednosti na kontrasignujúci subjekt (čl. 102 ods. 2 ústav).
- Nezávislosť prezidenta nachádza svoje vyjadrenie tiež v zásade inkompatibility. V zmysle čl. 103 ods. 4 a 5 ústavy prezidenta nemôže súčasne byť poslancom parlamentu, členom vlády, sudcom, prokurátorom, príslušníkom ozbrojených síl alebo ozbrojeného zboru, predsedom a podpredsedom Najvyššieho kontrolného úradu, ani zastávať inú platenú funkciu, povolanie alebo vykonávať podnikateľskú činnosť. Podstatou takto vymedzenej nezlučiteľnosti je zaistiť prezidentovi odstup (dištan) voči ostatným ústavným orgánom štátu ale prirodzene neoznačuje ani nezabezpečuje apolitickosť tohto úradu.
- Z hľadiska del'by moci vnútri výkonnej moci je relevantná skutočnosť, že prezidentovi republiky prislúcha výkonná moc v miere v akej mu to ústava resp. ústavný zákon výslovne priznáva. Vládi potom prislúcha výkonná moc, ktorú ústava alebo ústavný zákon nezveruje explicitne prezidentovi.
- Spôsob voľby prezidenta, priznanie mu funkcie arbitra medzi vládou a parlamentom a reprezentanta štátu ako aj garanta riadneho chodu ústavných orgánov zakladajú resp. odôvodňujú nutnosť reflektovať aj tú skutočnosť, že postavenie hlavy štátu nemožno obmedziť iba na ústavnoprávne aspekty pretože nepochybne je tu aj rozmer politický. Súčasne však vážnosť a charakter úradu vyžadujú od prezidenta rozvážnosť a značnú zdržanlivosť v tejto oblasti.

## **II. Inštitút prezidenta v ústave – východiská**

Pozíciu slovenského prezidenta náleží vidieť v úzkom kontexte s jeho úlohami, ktoré najvšeobecnejšie ustanovuje čl. 101 ods. 1 ústavy. Označuje

prezidenta ako „ hlavu Slovenskej republiky“, jej reprezentanta navonok i dovnútra, potvrdzuje, že „ prezident svojim rozhodovaním zabezpečuje riadny chod ústavných orgánov“ s oprávňuje prezidenta „ vykonávať úrad podľa svojho svedomia a presvedčenia a nebyť viazaný príkazmi.“<sup>8</sup>

Tieto formulácie určujú dôležité ciele a hodnoty, ktorých ochrane a realizácii je prezident povinný venovať náležitú pozornosť. Nemožno ich prirodzene stotožňovať s plným výpočtom rozsahu činnosti prezidenta lebo ten vyplýva nie len z čl. 101 ods. 1 ústavy ale z celého úhrnu ustanovení ústavy konkretizujúcich postavenie prezidenta výslovne uvedenými právomocami, prerogatívami či vzťahmi voči iným ústavným orgánom.

Ustanovenie čl. 101 ods. 1 (okrem prvej vety) bolo do ústavy vnesené novelou (úst. z. č. 9/ 1999 Z. z.), súčasne so zavedením priamej voľby hlavy štátu. Všeobecná úprava tohto ustanovenia vyvolávala a dodnes vyvoláva otázky jeho interpretácie. Možno položiť otázku či citovanej formulácii treba rozumieť ako len určitému ukazovateľu základných cieľov a hodnôt, ktoré je prezident povinný chrániť a realizovať pri vykonávaní svojich konkrétnych ( jednotlivých ) ústavných kompetencií , alebo či uvedené formulácie tiež môžu byť zdrojom samostatných kompetencií prezidenta a teda zmocňujú (oprávňujú) prezidenta k privlastneniu si nevyhnutných úkonov osobitne v situácii kedy niet inej právnej úpravy.

Nie je ťažké postrehnúť, že táto posledná interpretácia by značila zásadné (nepripustné) posilnenie právomoci hlavy štátu a priznanie jej veľmi širokej slobody konania. Hoci súčasne ústava úplne nevylučuje prípadné pokusy o vydobytie si širšieho priestoru pre samostatné rozhodovanie na základe čl. 101 ods. 1 ústavy.

Len jemu (prezidentovi) ústava priznáva vlastnosť hlavy štátu (t.j. najvyššieho predstaviteľa štátu) a to rovnako vo sfére medzinárodnej i vnútornej. Nepochybne ide o predpis kladúci na prezidenta osobitnú zodpovednosť za ochranu hodnôt súvisiacich s touto oblasťou pôsobenia hlavy štátu. Nejde totiž iba o reprezentatívnu (ceremoniálnu) funkciu ale v súlade s čl. 102 ods. 1 ústavy prezident vystupuje ako primárny subjekt medzinárodného práva verejného a stelesňuje štát ako zvrchovaný subjekt. Z hľadiska vnútroštátneho je jeho pôsobenie veľmi široké. Možno ho vo všeobecnosti vymedziť ako spolupôsobenie pri formovaní konsenzu a kontinuity výkonu štátnej moci<sup>9</sup> resp. podľa slovenskej ústavy ako garantovanie riadneho chodu ústavných orgánov. Takéto ustanovenie nebolo vlastné predchádzajúcim ústavám v Československej republike a svojou formuláciou nepochybne napodobňuje čl. 5 francúzskej ústavy z r. 1958 , podľa ktorého...“ prezident svojim rozhodovaním zabezpečuje riadny chod orgánov verejnej moci“. V najvšeobecnejšom chápaní toto ustanovenie odzrkadľuje koncepciu prezidenta ako arbitra a zaväzuje ho k takému používaniu svojich právomoci, aby na jednej strane chránil kontinuitu fungovania ústavných orgánov (a teda ústavných mocí štátu) v situáciách politických či ústavných kríz ale súčasne

<sup>8</sup> Čl. 101 ods. 1 ústavy znie : „ Hlavou Slovenskej republiky je prezident. Prezident reprezentuje Slovenskú republiku navonok i dovnútra a svojim rozhodovaním zabezpečuje riadny chod ústavných orgánov. Prezident vykonáva svoj úrad podľa svojho svedomia a nie je viazaný príkazmi“.

<sup>9</sup> Pozri : MALENOVSKÝ, R.: Postavení a úloha prezidenta v ústavním a politickém rozhodovacím prostředí v České republice, [http://is.muni.cz/th/52645/pravf\\_r/?lang=cz](http://is.muni.cz/th/52645/pravf_r/?lang=cz).

aby svojou činnosťou kontinuitu fungovania ústavných orgánov nenarúšal. Zmyslom interpretovaného ustanovenia je teda zároveň obmedziť prezidenta v konaní, ktorým by bez základu v ústave zapríčinil problémy v chode ústavných orgánov.

Významnou brzdou nezávislosti prezidenta pri rozhodovaní o tom ako bude svoj úrad vykonávať je ustanovenie čl. 2 ods. 2 ústavy, ktorý hovorí, že „štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.“ Z tohto ustanovenia ústavy nemožno vyvodiť jeho rozdielnu aplikáciu vo vzťahu k úlohám prezidenta vymedzeným všeobecne v čl. 101 ods. 1 ústavy na strane jednej a ku konkrétnym (jednotlivým) kompetenciám prezidenta stanoveným v čl. 102 a ďalších ustanoveniach ústavy na strane druhej. Vzťahuje sa teda na výkon všetkých úloh, práv a povinností prezidenta stanovených v ústave alebo v ústavných zákonoch. Záväzok prezidenta „zachovávať a obhajovať ústavu a ostatné zákony“ pri plnení jeho povinností jednoznačne vyplýva aj z čl. 104 ods. 1 ústavy ( sľub prezidenta ), ktorý usmerňuje prezidenta k sledovaniu činnosti iných ústavných orgánov z tohto uhla pohľadu a k využitiu konkrétnych procedúr a kompetencií na zabránenie prípadného porušovania ústavy. Ide teda o relatívnu nezávislosť, pretože prezidenta vo výkone funkcie obmedzuje platný právny poriadok štátu vrátane nutnosti kontrasignácie v prípadoch určených ústavou.<sup>10</sup> Nemôže sa správať nad rámec ústavy alebo rozdielne od úpravy ustanovenej v ústave alebo v zákone. V opačnom prípade môže niesť právnu zodpovednosť za úmyselné porušenie ústavy alebo za vlastizradu (čl. 107 ústavy).

Jednou poznámkou sa ešte vrátim k ustanoveniu ústavy (čl. 101 ods. 1), podľa ktorého prezident svojim rozhodovaním zabezpečuje riadny chod ústavných orgánov. V poslednom období sa totiž stalo predmetom intenzívnejších najmä politických (ale aj odborných) diskusií či polemík v súvislosti s vymedzením miery autonómie prezidenta pri vykonávaní jeho niektorých právomocí. Osobitne tých kde prezident koná (môže konať) iba na návrh iného ústavného orgánu. Zaujímavosťou je v tejto súvislosti poznanie, že zástancovia názoru, že prezident je povinný konať (vymenovať) navrhnutú osobu (iste okrem prípadu nesplnenia ústavou či zákonom určených podmienok) argumentujú na podporu tohto názoru ustanovením čl. 101 ods. 1 ústavy. Teda, že prezident je povinný vymenovať navrhnutú osobu okrem iného preto, že svojim rozhodovaním má garantovať riadny chod ústavných orgánov. Zástancovia opačného názoru podľa ktorého je prezident síce povinný návrhom sa zaoberať ale nie je povinný navrhnutú osobu vymenovať argumentujú rovnakým ustanovením ústavy.

---

<sup>10</sup> K tomu pozri napr. : DRGONEC , J.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár, Šamorín, Heuréka, 2004,s. 746- 747, PRIBELSKÝ, P.: in BRÖSTL, A. a kol.: Ústavné právo Slovenskej republiky, Aleš Čeněk, Plzeň 2010, s. 263.

### III. Inštitút kontrasignácie v Ústave SR

Jedným z tradičných riešení charakterizujúcich parlamentný model formy vlády a odzrkadľujúci dualizmus výkonnej moci je inštitút kontrasignácie. Ten stručne povedané spočíva na zakotvení závislosti platnosti aktov prijímaných hlavou štátu od ich akceptovania premiérom alebo príslušným ministrom.

Zmysel kontrasignácie je v tom, že garantuje zachovanie politickej nezodpovednosti prezidenta pred parlamentom a vláda vyjadrením svojho súhlasu s rozhodnutím prezidenta vyjadruje ochotu prevziať za tieto akty politickú zodpovednosť voči parlamentu. Povinná kontrasignácia v určitých veciach garantuje tiež vo svojich dôsledkoch kooperatívnu (jednotnú) realizáciu duálnej vrcholnej výkonnej moci.<sup>11</sup> Objem (rozsah) aktov hlavy štátu podliehajúcich kontrasignácii, šírka katalógu výnimiek z kontrasignácie, či orgány nesúce v dôsledku kontrasignácie politickú zodpovednosť formujú určitý systém vzťahov, ktoré vypovedajú o miere a smerovaní modifikácií parlamentného systému vlády v konkrétnom štáte.

Inštitút kontrasignácie vo svojej podstate plní dve organické funkcie. Po prvé jej udelenie je podmienkou platnosti aktu hlavy štátu. Hlava štátu pritom nemá možnosť konať proti vôli vlády a predseda vlády (minister) nemá ústavné uložení povinnosť kontrasignáciu vykonať. Podpísanie aktu prezidenta republiky je na jeho uvážení. To znamená, že ide o formu obmedzenia nezávislosti hlavy štátu pri výkone kontrasignovaných právomocí a vynútenie toho, aby obidva segmenty výkonnej moci – prezident a vláda – zaujímali jednotné stanovisko. Z tohto hľadiska kontrasignácia vyjadruje závislosť hlavy štátu od vlády čo prirodzene v parlamentnej forme vlády predpokladá politickú previazanosť vlády s väčšinou v parlamente. „Potenciálne tak môže vláda túto časť činnosti prezidenta korigovať, najmä faktickým tlakom kontrasignácie.“<sup>12</sup>

Po druhé kontrasignácia znamená prenesenie politickej zodpovednosti (pred parlamentom) prezidenta na premiéra resp. príslušného ministra za akt na ktorý vložili svoj podpis. Zavedenie kontrasignácie akoby vyplňalo medzeru existujúcej politickej nezodpovednosti a vylučuje nárast rozhodnutí, za ktoré by nikto pred parlamentom neniesol zodpovednosť. Z tohto hľadiska je kontrasignácia formou sprostredkovanej závislosti činnosti prezidenta od parlamentu.

V československej ústavnej tradícii bol inštitút kontrasignácie známy obom medzivojnovým ústavám (dočasná ústava č. 37/ 1918 Sb. z. a n., Ústavná listina ČSR z r. 1920 č. 121/ 1920 Sb. z. a n) i prvej povojnovej ústave ČSR č. 150/ 1948 Zb. Spomínané ústavy vyžadovali kontrasignáciu pre všetky prezidentské akty moci vládnej a výkonnej.<sup>13</sup> V praxi sa uplatňoval širší výklad, v zmysle ktorého boli kontrasignované všetky úkony prezidenta aj keď bolo sporné či v jednotlivých prípadoch majú povahu aktov moci vládnej a výkonnej alebo sú to akty hlavy štátu

<sup>11</sup> Pozri: KLOKOČKA, V.: K ústavnému postavení prezidenta republiky, Právní zpravodaj 1996 – 97, č. 04 – 05, s. 209.

<sup>12</sup> KLÍMA, K.: Opak. cit. d. v pozn. č. 6, s. 313.

<sup>13</sup> Napr. podľa §68 Ústavnej listiny z r. 1920 „Akýkoľvek prezidentov úkon moci vládnej alebo výkonnej potrebuje ku svojej platnosti spolupodpis príslušného člena vlády“. Identické znenie má aj ustanovenie § 77 Ústavy ČSR z r. 1948.

pri realizácii moci zákonodarnej a súdnej. Platilo však pravidlo, že úkony prezidenta s nutnosťou kontrasignácie vyžadujú bez výnimky písomnú formu a kontrasignované akty sa vždy považovali za akty prezidenta.<sup>14</sup> Ústava z r. 1960 (úst. z. č. 100/ 1960 Zb.) rovnako ako ústavný zákon o československej federácii (úst. z. 143/ 1968 Zb.) inštitút kontrasignácie nezakotvovali čím vlastne zaviedli zodpovednosť prezidenta vôli parlamentu.<sup>15</sup> Zodpovednosť prezidenta však bola iba deklaratórna. Prezident požíval absolútnu hmotnoprávnú imunitu a sankcia v podobe možnosti jeho odvolania parlamentnom nebola výslovne v citovaných ústavných predpisoch upravená.

Po zániku Českej a Slovenskej federatívnej republiky (ČSFR) ústavy nástupníckych štátov naložili s inštitútom kontrasignácie rozdielne.

Ústava Českej republiky (ďalej aj Ústava ČR resp. česká ústava) úst. z. č. 1/ 1993 Sb., inštitút kontrasignácie obnovila, ale nie vo všezahrňujúcej podobe typickej pre československú ústavnú úpravu do roku 1960. Česká ústava pristúpila k uchopeniu inštitútu kontrasignácie tak, že ho možno chápať aj ako kritérium pre členenie právomoci prezidenta. Z tohto hľadiska sú v českej ústave právomoci prezidenta rozdelené na dve skupiny – na právomoci, ktoré nepodliehajú kontrasignácii (čl. 62 ústavy) a na právomoci, ktoré kontrasignácii podliehajú (čl. 63 ústavy). Možno k tomu ešte poznamenať že právomoci prezidenta, ktoré nepotrebujú kontrasignáciu ústava vypočítava taxatívne (čl. 62 ústavy). Právomoci, ktoré potrebujú kontrasignáciu ústava vypočítava v čl. 63 ods. 1 ale súčasne kontrasignáciou zaväzuje aj právomoci, ktoré nie sú výslovne uvedené v ústave ale stanoví ich zákonom (čl. 63 ods. 2 a 3 ústavy). Vymedzenie okruhu kontrasignovaných právomocí priamo v ústave je teda demonštratívne.

Nutnosť kontrasignácie sa neviaže na všetky úkony prezidenta v rámci kontrasignovaných právomocí ale iba na akty, ktoré majú formu rozhodnutia (čl. 63 ods. 3 a 4 ústavy).<sup>16</sup> Ústava ČR zveruje kontrasignáciu predsedovi vlády alebo ním poverenému ministrovi, pričom prirodzene ako to potvrdzuje česká odborná literatúra, kontrasignácii môžu podliehať len akty, ktoré majú formu písomného rozhodnutia, spolupodpísať ústavný prejav prezidenta nemožno.<sup>17</sup>

Obsahový rámec kontrasignovaných právomocí česká ústava orientuje najmä na tieto oblasti: pôsobenie hlavy štátu voči zahraničiu (zastupovanie navonok, dojednávanie a ratifikácia medzinárodných zmlúv, prijímanie, poverovanie odvolávanie vedúcich diplomatických misií), pôsobnosť voči parlamentu (vyhlasovanie volieb), pôsobenie ako vrchného veliteľa ozbrojených síl, niektoré menovacie právomoci (menovanie sudcov, generálov) a udeľovanie amnestie (čl. 63 ods. 1 ústavy). V obsahovom zameraní nekontrasignovaných

<sup>14</sup> Pozri: WEYR, F.: Československé právo ústavní, Melantrich a.s., Praha 1937, s. 190- 191.

<sup>15</sup> Pozri k tomu: čl. 61 ods. 2 ústavy č. 100/ 1960 Zb. a čl. 60 ods. 2 úst. z. č. 143/ 1968 Zb. Posledne uvedené ustanovenie znelo : „Prezident Česko- slovenskej socialistickej republiky je za výkon svojej funkcie zodpovedný Federálnemu zhromaždeniu.“

<sup>16</sup> Ústavný súd ČR vo svojom náleze č. 91/ 1994 Sb. judikoval, že „ spolupodpis predsedy vlády vyžadujú len rozhodnutia učiněná v oblasti kontrasignovaných právomocí dle č. 63 Ústavy, nikoli jakýkoli jiný akt výkonu těchto právomocí.“

<sup>17</sup> FILIP, J.: Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva, 2. vydání Brno 2004, s. 314, KOUDELKA, Z.: Prezident republiky, Leges, Praha, 2011, s. 53 – 55, PAVLIČEK, V.: Prerogativy nebo správní akty prezidenta, In: Postavení prezidenta v ústavním systému ČR, Masarykova univerzita, Brno 2008, s. 146.

právomoci možno rozoznávať tieto oblasti : pôsobnosť prezidenta ako arbitra, viaceré menovacie právomoci voči moci vládnej a moci súdnej a právo milosti (čl. 62 ústavy).

Čo sa týka právomoci bez nutnosti spolupodpisu, s určitou dávkou nepresnosti A. Gerloch, J. Hřebejk a V. Zoubek uvádzajú, že „prezident republiky tu celkom „suverénne“, t.j. nielen ako ústavný ale i politický orgán, ale v medziach parlamentnej demokracie podľa čl. 62 ústavy rozhoduje samostatne.“<sup>18</sup> Autori citovanej myšlienky zároveň naznačujú, že prezident nie vždy aj v nekontrasignovaných právomociach môže postupovať podľa vlastnej voľnej úvahy pretože je ústavnoprávne viazaný stanoviskom iného orgánu, limitmi obsiahnutými v iných ustanoveniach ústavy a vždy obsahom svojho sľubu, ktorým sa zaväzuje k zachovávaniu ústavy a zákonov (čl. 59 ústavy).<sup>19</sup>

Za nekontrasignované akty je prezident zodpovedný pred ústavným súdom za velezradu čl. 65 ods. 2 českej ústavy). Za kontrasignované akty nesie zodpovednosť vláda ako celok (čl. 63 ods. 4 ústavy). Na základe toho sa usudzuje, že táto zodpovednosť je len deklaratórna, pretože sa môže realizovať len vyslovením nedôvery celej vláde, čo však môže Poslanecká snemovňa urobiť kedykoľvek bez definovania dôvodu.<sup>20</sup>

O povahe a význame kontrasignácie sa v českých odborných kruhoch vedú pomerne živé diskusie. V rámci úvah de constitutione ferenda už aj s akceptáciou priamej voľby hlavy štátu možno pozorovať tendencie k určitému posilneniu postavenia (právomoci) prezidenta aj s možnosťou zmien v inštitúte kontrasignácie a v oblasti zodpovednosti prezidenta. Ide najmä o úvahy smerujúce k zvýšeniu právnej zodpovednosti prezidenta a zúženiu resp. zrušeniu kontrasignácie.<sup>21</sup>

Prv než sa budeme venovať kontrasignácii podľa práva Slovenskej republiky pozrieme sa na tento inštitút v Poľskej republike.

Odlišnú konštrukciu (oproti českej ústave) inštitútu kontrasignácie zvolila Ústava Poľskej republiky (ďalej poľská ústava) z r. 1997. Táto ústava povinnosť získania spolupodpisu zadefinovala pomerne široko, všeobecnejším pojmom a nekontrasignované právomoci prezidenta výslovne vypočítava (čl. 144 poľskej ústavy). V porovnaní s predchádzajúcimi ústavnými predpismi (aprílová novela z r. 1992), ktoré povinnosť kontrasignácie viazali na „právne akty“ prezidenta, teraz platná ústava používa pojem „úradné akty“.<sup>22</sup> V odbornej literatúre sa tento pojem označuje za širší pretože sa vzťahuje na všetky rozhodnutia a činnosti vykonané prezidentom počas zastávania jeho úradu. Podľa L. Garlického ústava zavádza zásadu v súlade s ktorou získanie spolupodpisu je podmienkou platnosti úradných

<sup>18</sup> GERLOCH, A., HŘEBEJK, J., ZOUBEK, V.: Ústavní systém České republiky – Základy českého ústavního práva, Praha, Prospektrum 2002, s. 194 a nasl.

<sup>19</sup> Pozri: PAVLIČEK, V.- HŘEBEJK, J.: Ústava a ústavní řád České republiky, Komentář, 1. díl, Linde, Praha 1998, s. 220.

<sup>20</sup> Pozri: KOUDELKA, Z.: opak. cit. d. v pozn. 17 s. 57.

<sup>21</sup> Významným predstaviteľom naznačeného smerovania je najmä Zdeněk Koudelka ( pozri dielo cit. v pozn. č. 17, ale tiež v určitom zmysle Radek Malenovský: K problematice soudní kontroly aktů prezidenta republiky.

<sup>22</sup> Z ústavy vyplýva, že pôjde predovšetkým o nariadenia a príkazy, ktoré prezident prijíma podľa zásad stanovených v ústave, t. j. v prípade, že je orgánom na to určeným ústavou, na základe určitého zákonom udeleného zmocnenia a za účelom vykonania tohto zákona ( čl. 142 ods. 1. Čl. 92, čl. 93 ). Okrem toho sem poľská ústava zaraďuje aj rozhodnutia vydávané prezidentom na vykonanie svojich ostatných pôsobností ( čl. 142 ods. 2 ústavy ).



aktov prezidenta a táto zásada sa vzťahuje „na všetky úradné akty nezávislé od obsahu (matérie) vecí, ktorých sa dotýkajú aj od ústavného základu ich vydania.“<sup>23</sup> Prirodzene aj tu s poukazom na podstatu kontrasignácie platí, že jej uplatňovanie je možné len voči takému úradnému aktu, ktorý má byť vydaný v písomnej forme.

Nutnosť získania kontrasignácie je zásada a teda všetky výnimky z tejto zásady musia byť jednoznačným spôsobom určené v ústavných normách.<sup>24</sup> Takou normou v Poľskej republike je ustanovenie čl. 144 ods. 3 ústavy, ktoré taxatívne v 30 bodoch vymenúva akty prezidenta, ktoré môžu byť vydávané bez spolupodpisu kontrasignujúceho subjektu. Rozsah prezidentských prerogatív je sformovaný spôsobom, ktorý umožňuje prezidentovi samostatne vykonávať tie úlohy a kompetencie, ktoré presahujú sféru vládnej činnosti výkonnej moci a sú spojené s vykonávaním funkcie prezidenta ako arbitra, ako aj s pôsobením prezidenta na zloženie a fungovanie moci zákonodarnej a súdnej.

V Poľsku kontrasignáciou udeľuje podľa platnej ústavy vždy iba predseda vlády (nie minister), čo znamená, že prezident musí vždy získať akceptáciu svojho aktu od samotného premiéra (čl. 144 ods. 2 ústavy). Ten potom svojim podpisom preberá za akt prezidenta zodpovednosť pred Sejmom (komora parlamentu). Nepochybne ide o prejav posilnenia postavenia premiéra dovnútra vlády ako aj voči prezidentovi.

Prevzatie zodpovednosti za akt prezidenta premiérom považuje odborná literatúra v Poľsku za trochu nedomyšlené vzhľadom na to, že podľa ústavy nie je možné premiérovi vysloviť individuálnu nedôveru. Sejm môže vysloviť nedôveru iba celej vláde a to cestou súčasného zvolenia nového premiéra (čl. 158 a čl. 159 ústavy). Ide tu o prejav konštruktívneho vyslovenia nedôvery či tzv. racionalizovaného parlamentarizmu, ktorý nadväzuje na model známy v ústavnom systéme Spolkovej republiky Nemecko. L. Garlicki sa nazdáva, že to bude prípustné len v situáciách s osobitnou váhou dôležitosti.<sup>25</sup>

Aj v poľskej odbornej verejnosti zaznievajú pochybnosti na tému či kontrasignácia je ešte potrebná a či nenastáva jej zánik. Niektorým sa to nezdá pravdepodobné najmä v súvislosti s možnosťou zániku tradičnej funkcie kontrasignácie, ktorá spočíva v záruke politickej nezodpovednosti hlavy štátu. Iní v súvislosti s aktívnym konaním prezidenta pri plnení úloh arbitra prognózujú zmenu v tradičných funkciách kontrasignácie resp. pripúšťajú jej zúženie.<sup>26</sup>

Vývoj v Slovenskej republike svedčí o známej skutočnosti, že pri uplatňovaní parlamentnej formy vlády možno v jednotlivých štátoch pozorovať najvýraznejšie rozdiely, ktorých spoločným znakom je evolúcia od klasického parlamentarizmu k modifikáciám väčšieho či menšieho rozsahu. Mnohotvárnosť parlamentných vládnych foriem sa tak stala zákonitosťou. Ústavodarca v dôsledku politického rozhodnutia (konsenzu) opúšťa ideálny (klasický) model parlamentnej

<sup>23</sup> Pozri: GARLICKI, L.: *Polskie prawo konstytucyjne, zarys wykładu*, wydanie 10, Liber, Warszawa 2006 258 – 259.

<sup>24</sup> Rozsudek Trybunału Konstytucyjnego z 23. marca 2006, K4/06.

<sup>25</sup> GARLICKI, L.: *opa*. Cit. d. v pozn. 10, s. 268.

<sup>26</sup> Pozri k tomu: FRANKIEWICZ, A.: Kontrasignata jako wyznacznik systemu rządów, In: *Przegląd prawa konstytucyjnego*, 2010, NR 2-3, s. 171 a nasl., RAKOWSKA, A.: Kontrasignata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich, Toruń 2009, s. 200 – 212.

formy vlády a nie je ním viazaný pokiaľ ide o stanovenie konkrétnych podmienok, z ktorých je realizovaná štátna moc.<sup>27</sup>

V zahraničnej literatúre možno pozorovať, že ústava SR z roku 1992 sa uvádza ako „príklad“ ukazujúci dôsledky evidentných nedostatkov ústavodarcu v oblasti konštrukcie formy vlády. Ústava SR z r. 1992 vo svojej pôvodnej (prvotnej) verzii ustanovila spojenie znakov viacerých systémov vládnutia, keď pospájala koncepciu trojdelenia moci s doktrínou výkonu jednotnej moci. Býva preto „oceňovaná“ ako ústava obsahujúca najväčší počet riešení odchyľujúcich sa od zásad parlamentarizmu spomedzi ústav štátov strednej Európy. Ústavné konštrukcie boli málo zrozumiteľné a predpisy (normy) nejednoznačné. Konštitucionalisti neboli jednotní v hodnotení postavenia týchto orgánov a Ústavný súd vydal v tejto otázke dosť prekvapujúci výrok.<sup>28</sup> Inštitút kontrasignácie nebol v ústave predpokladaný čo bolo hodnotené ako príklon k prezidentskému systému a teda ako posilnenie pozície prezidenta. Hlava štátu však bola volená jednokomorovým parlamentom a bola mu aj zodpovedná vrátane neštandardne zakotvenej možnosti parlamentu odvolať prezidenta z funkcie v prípade naplnenia podmienok ustanovených v ústave (pôvodný čl. 105 a čl. 106 ústavy). Tieto aj iné riešenia vyústili do konfliktov a potreba zmeny ústavy sa stala samozrejma.<sup>29</sup>

Aj domáca literatúra zaraďuje medzi najviac diskutabilné časti pôvodného znenia ústavy tie, ktoré upravovali postavenie prezidenta a jeho vzťahy k vláde a parlamentu. Pripisuje to najmä nie najvhodnejším zdrojom inšpirácie, neskúsenosti pri konfrontovaní týchto ustanovení s nástrahami politického zápasu, ktorý je vlastný pluralitnej demokracii a nedoceneniu najmä tých noriem ústavy, ktoré sa bežne nepoužívajú, ale ktoré ožívajú v krízových situáciách.<sup>30</sup>

Prezident nemal takmer žiadne právomoci v oblasti vyvažovania vzťahov medzi parlamentom a vládou, nedostatočne bola riešená otázka zastupovania hlavy štátu, nedomyslená bola konštrukcia politickej zodpovednosti prezidenta parlamentu vrátane neštandardne zvolenej možnosti parlamentu odvolať prezidenta, absentoval tiež pre parlamentnú formu vlády typický inštitút kontrasignácie.

Za zmienku na tomto mieste stojí poznámka, že absencia kontrasignácie v slovenskej ústave (v rokoch 1993 – 1998) naopak slúži ako jeden z dôvodov na

<sup>27</sup> HOLLÄNDER, P.: Základy všeobecnej štátovedy, Aleš Čeněk, Plzeň 2009, s. 183, BALOG, B. – TTELOVÁ, L.: Kreačná právomoc prezidenta SR – právo alebo povinnosť? ( Interpretované a aplikačné problémy ústavného vyjadrenia ), Právnik 8/ 2010. S. 796- 797.

<sup>28</sup> Pozri napr: Konštytucja Republiki Slowackiej, tłum. i wstęp. K. SKOTNICKI, Warszawa 2003, s. 18- 39. Autor tu mal pravdepodobne na mysli uznesenie Ústavného súdu SR, sp. zn. I. ÚS 39/ 93 obsahujúce výklad pôvodného čl. 108 ústavy, v ktorom vyriekol názor k dileme : prezident ako hlava štátu a vláda ako najvyšší orgán výkonnej moci. Ústavná súd tu uviedol, že „ Hoci vláda SR je najvyšším orgánom výkonnej moci, ústavné postavenie prezidenta je v skutočnosti dominantné voči ústavnému postaveniu vlády.“ V tom istom rozhodnutí ústavný súd riešil otázku či prezident je alebo nie je povinný člena vlády na návrh jej predsedu odvolať. Tento spor ústavný súd rozhodol v prospech prezidenta keď konštatoval, že „ ústava ukladá prezidentovi povinnosť návrhom predsedu vlády sa zaoberať, ale nie povinnosť tomuto návrhu vyhovieť.“

<sup>29</sup> Pozri k tomu: opak. cit. d. v pozn. 28, DZIEMIDOK – OLSZEWSKA, B.: Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo – Wschodnie, Lublin 2003, s. 126 – 127.

<sup>30</sup> Pozri napr.: OROSZ, L.: Ústavný systém SR – všeobecná charakteristika, hodnotenie, perspektívy, In: OROSZ, L. a kol.: „ Ústavný systém Slovenskej republiky ( doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy )“, Košice 2009, s. 44, FOGAŠ, E.: Základný zákon SR, In: OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G. ( ed. ) „ 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky“, Košice 2008, s. 14.

podporu smerovania k zúženiu resp. zrušeniu kontrasignácie, ktorá (ak je veľmi široká) významne oslabuje prezidentský úrad a dáva prezidenta do područia vláde. Vyjadrené slovami Z. Koudeľku „ Slovenská skutočnosť v rokoch 1993 – 1998 naznačuje, že jedine absencia kontrasignácie vo vtedajšej slovenskej ústavnej úprave umožnila vtedajšiemu prezidentovi M. Kováčovi realizovať jeho prezidentské právomoci, keď vzťah s vládou V. Mečiara bol vyložené nepriateľský.“<sup>31</sup>

Hlavným zmyslom v poradí druhej novely ústavy (úst. z. 9/ 1999 Z. z) bolo zmeniť ústavnú úpravu prezidenta tak, aby jeho postavenie zodpovedalo parlamentnej forme vlády. Konceptne išlo o snahu zastaviť prípadný vývoj motivovaný aj priamou voľbou hlavy štátu naznačujúci príklon k synkretickému modelu formy vlády označovanému ako poloprezidentský systém. Výsledkom boli viaceré zmeny ústavy znamenajúce posilnenie pozície prezidenta vo funkcii pouvoir neutré a súčasne oslabenie jeho pôsobenia vo sfére výkonnej moci.

Nepochybne významnou zmenou v ústavnom postavení prezidenta je ústavná úprava dovtedy absentujúceho inštitútu kontrasignácie. Ak porovnávame rozsah právomocí prezidenta podliehajúcich spolupodpisu s úpravou v Čechách alebo v Poľsku musíme konštatovať, že slovenský ústavodarca bol pri zavádzaní tohto inštitútu veľmi opatrný. Ústava Českej republiky delí právomoci prezidenta na nekontrasignované a kontrasignované a taxatívne resp. demonštratívne ich vypočítava.<sup>32</sup> Ústava Poľskej republiky konštruuje rozsah pôsobnosti prezidenta s nutnou kontrasignáciou generálne s kauzisticky určenými výnimkami (celkom v 30 bodoch). Ústava Slovenskej republiky taxatívne vymenúva všetky právomoci prezidenta (čl. 102 ods. 1 a inde v ústave) a následne tiež taxatívne vypočítava ako výnimky, ale tie zo súhrnu ústavných právomocí prezidenta, ktoré ku svojej platnosti potrebujú kontrasignáciu (čl. 102 ods. 2 ústavy).

Nutnosť spolupodpisu ústava vyžaduje len pri rozhodnutiach v troch sférach pôsobnosti prezidenta : vo veciach prijímania, poverovania a odvolávania vedúcich diplomatických misíí, vo veciach udeľovania amnestie a vo veciach pôsobenia prezidenta ako hlavného veliteľa ozbrojených síl (čl. 102 ods. 1 písm. c ), j ), k ) ústavy). Kontrasignujúcim subjektom môže podľa ústavy byť predseda vlády alebo ním poverený minister. Zodpovednosť za tieto rozhodnutia prezidenta pred parlamentom však nesie celá vláda (č. 102 ods. 2 ústav). Prikláňam sa k názorom, že táto politická zodpovednosť je len deklaratórna, pretože môže byť naplnená len vyslovením nedôvery celej vláde alebo premiérovi. Inštitút vyslovenia nedôvery však nie je nijako previazaný s kontrasignáciou.

V slovenskej ústavnej úprave tak ako aj inde je kontrasignácia chápaná ako podmienka platnosti prezidentovho rozhodnutia, pričom platí, že kontrasignujúci subjekt nemá ústavnú povinnosť rozhodnutie prezidenta podpísať. Má právo úvahy, či rozhodnutie podpíše a tým mu prizná platnosť alebo rozhodnutie nepodpíše a tým zabráni nadobudnutiu právnych účinkov takého rozhodnutia.<sup>33</sup> Za

<sup>31</sup> KOUDELKA, Z.: opak. cit. d. v pozn. 17, s. 52 .

<sup>32</sup> Ústava ČR v článku 62 vypočítava celkom 12 nekontrasignovaných právomocí prezidenta a v čl. 63 ods.celkom 10 kontrasignovaných právomocí s tým, že kontrasignácii podliehajú aj všetky akty prezidenta vykonané podľa zákona ( čl. 63 ods. 2 a 3 ústavy ).

<sup>33</sup> Pozri: DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár, 2. Vydanie, Heuréka, Šamorín 2007, s. 825.

svojim spôsobom kuriózne riešenia možno v tejto súvislosti označiť prípady, v ktorých prezident koná na návrh vlády a rozhodnutie prezidenta v danej veci podlieha nutnosti kontrasignácie premiéra resp. člena vlády (napr. poverovanie a odvolávanie vedúcich diplomatických misi).

#### IV. Zhrnutie

Tradičné poslanie pripisované kontrasignácii spočíva v zabezpečení politickej zodpovednosti hlavy štátu a fakticky aj v obmedzení nezávislosti prezidenta pri výkone určitých v ústave uvedených právomocí, pretože vláda nesie zodpovednosť za realizáciu úloh bežnej exekutívy aj za realizáciu kontrasignovaných aktov prezidenta a to bez potreby akejkolvek výčitky porušenia práva. Výlučným subjektom rozhodovania v otázke tejto zodpovednosti je vždy parlament.

Súčasne s poznaním, že funkcia hlavy štátu už nie je iba reprezentatívna sa inštitútu kontrasignácie začala pripisovať vlastnosť garanta jednotnosti (homogénosti) uskutočňovania výkonnej moci. S nárastom funkcie arbitra, ktorá dovoľuje prezidentovi aktívne vykonávanie jeho právomocí v spojení s novými pohľadmi na jeho zodpovednosť, mení sa aj pohľad na význam kontrasignácie. Kontrasignácia totiž sama o sebe nepatrí medzi základné zásady parlamentnej vládnej formy, jej existenciu v konečnom dôsledku podmieňuje dualizmus výkonnej moci ako znak (tradičný prejav) parlamentného vládneho systému. Existujú názory, ktoré interpretujú inštitút kontrasignácie len ako jeden z prípustných (možných) mechanizmov realizácie princípu trojdelenia moci.<sup>34</sup>

Už vyššie bolo uvedené, že v ostatnom čase možno počuť pochybnosti o opodstatnenosti kontrasignácie. Objavujú sa názory prognózujúce jej zúženie či zánik. V podmienkach parlamentnej formy vlády by zánik kontrasignácie, súčasne s priznaním hlave štátu pozície arbitra spôsobil, že za individuálne akty hlavy štátu by neniesol politickú zodpovednosť nikto. Vysvetľuje sa to tak, že predseda v parlamentnom systéme prezident nemôže takúto zodpovednosť niesť.<sup>35</sup> Avšak kontrasignácia nemusí byť jedinou inštitúciou, ktorou možno odôvodniť nezodpovednosť prezidenta. V parlamentnom systéme túto úlohu môže s úspechom plniť aj priama demokratická legitimácia nositeľa prezidentského úradu. V podmienkach Slovenska je situácia zvláštna v tom, že prezident síce vo vymedzenej miere nie je politicky zodpovedný parlamentu ale súčasne len parlament môže rozhodnúť či prezident ponesie politickú zodpovednosť voči ľudu.

Podľa názoru Z. Koudelku je v republikánskej vládnej forme i parlamentnej vhodné dať prezidentovi politickú voľnosť pri rozhodovaní v rámci jeho ústavných právomocí s tým, že za neústavnosť svojich rozhodnutí ponesie právnu zodpovednosť za „velezradu“. Zachovanie kontrasignácie ako vhodnej predvída v prípadoch pokiaľ prezident realizuje svoje právomoci v rámci vládnej časti výkonnej moci, aby bola garantovaná určitá súčinnosť týchto orgánov. Za

<sup>34</sup> KRUK, M.: Konstytucyjne zasady podstawowe – ich znaczenie prawne i katalog, in: Zasady podstawowe polskiej konstytucji, pod. red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 8.

<sup>35</sup> FRANKIEWICZ, A.: opak. cit. d. v pozn. 26, s. 180.

nevhodnú považuje kontrasignáciu v prípadoch ak prezident uskutočňuje svoje rozhodnutia v oblastiach, ktoré by mali byť na vláde nezávislé.<sup>36</sup>

Názor obhajujúci zrušenie inštitútu kontrasignácie zaznel aj v slovenskej odbornej spisbe v súvislosti s kritikou partiokracie a v záujme podpory pôsobenia prezidenta (kreovaného priamou voľbou občanmi) voči politickým stranám, ktoré majú vládnu väčšinu v parlamente, zvlášť ak je tento jednokomorový. Vyjadrené slovami I. Kanárika „Novelou ústavy (úst. z. 9/1999 Z. z.) zavedenú kontrasignáciu rozhodnutí prezidenta predsedom vlády alebo ním povereným ministrom ako podmienku ich platnosti...navrhujeme de constitutione ferenda zrušiť. Ratio constitutione pre zavedenie kontrasignácie bolo vytvoriť brzdú medzi hlavou štátu a vládou ako dôsledok bifurkácie výkonnej moci. Zrušením kontrasignácie by sa vytvorila brzda hlavy štátu voči partiokrácii pôsobiacej v zákonodarnom zbore a vo vláde.<sup>37</sup> Legitimitu prezidenta získanú priamou voľbou občanmi, je podľa jeho názoru, žiaduce umocniť rozšírením jeho právomocí ako arbitra pôsobiaceho nielen medzi mocou zákonodarnou a výkonnou ale aj ako nezávislého arbitra medzi vládnucou koalíciou a opozíciou (parlamentnou aj mimoparlamentnou). Na podporu svojho tvrdenia argumentuje okrem iného ustanovením čl. 101 ods. 1 ústavy, t. j. plnením úloh prezidenta súvisiacich so „zabezpečovaním riadneho chodu ústavných orgánov“, ktoré aby boli realizovateľné potrebujú mať vytvorené primerané ústavnoprávne podmienky.<sup>38</sup> To by ale (pravdepodobne) významne posilnilo resp. zmenilo pozíciu hlavy štátu a na mieste by boli úvahy či to nie je cesta k učeniu z hlavy štátu orgán štvrtej moci – moci politického arbitra.

S inštitútom kontrasignácie je previazaná otázka zodpovednosti hlavy štátu. Ústava SR neobsahuje výslovné ustanovenie (podobné článku 54 ods. 3 českej ústavy), že prezident nie je za výkon svojej funkcie zodpovedný. V demokratických štátoch s parlamentnou vládnu formou je (ne)zodpovednosť hlavy štátu vyjadrená rôzne. V našej ústave je upravená: politická zodpovednosť (osobná) cestou odvolateľnosti prezidenta ľudovým hlasovaním (čl. 106 ústavy), politická nezodpovednosť prezidenta pred parlamentom prostredníctvom prevzatia zodpovednosti kontrasignujúcim subjektom (čl. 102 ods. 2 ústavy) a špecifická osobná zodpovednosť ústavnoprávna (čl. 107 ústavy).<sup>39</sup>

Kontrasignácia teda umožňuje, aby sa výkonná moc zverená prezidentovi stala prostredníctvom vlády kontrolovateľnou parlamentom pričom ale pozícia hlavy štátu ako osoby dotknutá nie je.

Súhlasím s názorom, že za kontrasignované úkony prezident nenesie ani ústavnoprávnu zodpovednosť podľa čl. 107 ústavy. To znamená, že z úmyselného porušenia ústavy alebo vlastizrady sa môže zodpovedať len za výkon

<sup>36</sup> Pozri: KOUDELKA, Z.: opak. cit. d. v pozn. 17, s. 63. Úprava kontrasignácie v slovenskej ústave by v podstate takému názoru vyhovovala. Bolo by tiež objektívne zdôvodniteľné akceptovať návrh autora na zúženie kontrasignácie pri výkone právomoci hlavného veliteľa ozbrojených síl aspoň v čase mimoriadnych bezpečnostných stavov.

<sup>37</sup> Pozri: KANÁRIK, I.: opak. cit. d. v pozn. č. 5, s. 187.

<sup>38</sup> Tamtiež s. 187 – 188, Pozri k tomu tiež : SARNECKI, P.: Wladza wykonawcza w Malej Konstytucji, „Państwo i Prawo“, č. 7/ 1995, s. 12.

<sup>39</sup> Z časti podobnú úpravu možno nájsť v ústave Rakúska, čl. 60 ods. 6, čl. 68, čl. 142, čl. 143.

nekontrasignovaných právomocí.<sup>40</sup> V opačnom prípade by konštrukcia politickej nezodpovednosti stratila zmysel, pretože politická nezodpovednosť by sa zmenila na osobnú právnu zodpovednosť.

Popri politickej nezodpovednosti prezidenta ústava formuluje aj osobnú právnu zodpovednosť a umožňuje súdiť hlavu štátu za úmyselné porušenie ústavy a vlastizradu pred osobitným súdnym orgánom – Ústavným súdom SR (čl. 107 ústavy). Táto zodpovednosť prezidenta je previazaná s inštitútom absolútnej trestnoprávnej imunity, ktorého zmyslom je ochrana hlavy štátu pred nátlakom, hrozbou, používaním určitého donútenia či vykonštruovaného konania predovšetkým zo strany policajných a správnych orgánov čiže ide o ochranu osoby hlavy štátu.<sup>41</sup>

Nedotknuteľnosť osoby prezidenta však neznamená nedotknuteľnosť jeho aktov. Táto myšlienka je vlastná viacerým autorom obhajujúcim možnosť súdnej preskúmateľnosti aktov hlavy štátu bez ohľadu na ústavnú konštrukciu (ne) zodpovednosti resp. na povahu tej ktorej (ne) zodpovednosti.<sup>42</sup> Táto myšlienka prirodzene nie je nová. Už F. Weyr hovoril, že niet príčiny nepripustiť súdnu kontrolu aktov prezidenta a tiež, že nemožno tvrdiť, že by podaniu sťažnosti proti aktu prezidenta prekážala inštitúcia jeho politickej nezodpovednosti a trestnej nezodpovednosti, pretože tu nejde o politickú či trestnú zodpovednosť.<sup>43</sup> Presadzuje sa tak oprávnenosť súdnej preskúmateľnosti aktov hlavy štátu z hľadiska ochrany práv a slobôd jednotlivcov. Realizáciou prenesenej zodpovednosti za akty porušujúce práva jednotlivcov vydané v rozpore s ústavnými či zákonnými dispozíciami na vládu totiž k ochrane a náprave porušených práv a slobôd vôbec nedochádza.<sup>44</sup>

K otázke čo s inštitútom kontrasignácie de lege constitutione sa skôr prikláňam k názorom upozorňujúcim na opatrnosť. Evolúcia zmien v parlamentných formách vlád jednotlivých štátov je niekedy prirýchlá a nečaká na upevnenie prv prijatých riešení a na dlhodobejšie prejavovanie sa ich zamýšľaného významu. Potreba dbať na zachovanie zásad vlastných parlamentnej vládnej forme prestáva byť prvoradá a stále významnejšie modifikácie sú ospravedlňované. Môže to totiž viesť k nevhodným návrhom bez poznania toho aké to bude mať účinky na iné prvky v parlamentnej vládnej forme previazané s kontrasignáciou. Nedbanie (bagatelizovanie) teoretických východísk ústavodarcom môže v praxi do viesť do mimoriadneho posilnenia niektorého z orgánov vrátane prezidenta a to aj v dôsledku zmien či znehodnotenia kontrasignácie do podoby nepodstatnej inštitúcie.

<sup>40</sup> Pozri: FILIP, J.: opak. cit. d. v pozn. 17, s. 315, autor tu pripúšťa ústavnoprávnu zodpovednosť za kontrasignované úkony iba v prípadoch, ak podľa ústavy vláda zodpovednosť prevziať nemôže. Takýto prípad by mohol nastať v situácii keď ústava nevyžaduje písomnú formu rozhodnutia a prezident obide potrebu kontrasignácie tak, že svoje rozhodnutie vydá ústne. Pozri k tomu KOUDELKA, Z.: opak. cit. d. v pozn. 17, s. 58.

<sup>41</sup> MALENOVSKÝ, R.: K problematice soudní kontroly aktů prezidenta republiky, Právnik č. 1/ 2010, s. 16

<sup>42</sup> MALENOVSKÝ, R.: opak. cit. d. v pozn. 40, s. 29, KYSELÁ, J.: Prezident republiky v ústavním systému ČR – perspektiva ústavně právní, In: „ Postavení hlavy štátu v parlamentních a poloprezidentských režimech, Praha, Dokořán 2008, s. 242.

<sup>43</sup> WEYR, F.: opak. cit. d. v pozn. č. 14, s. 191.

<sup>44</sup> Pozri : MALENOVSKÝ, R.: opak. cit. d. v pozn. 40, s. 29.

## **RESUMÉ:**

### **Postavenie prezidenta Slovenskej republiky a inštitút kontrasignácie**

Príspevok analyzuje východiskové ústavné postavenie prezidenta Slovenskej republiky. Pozornosť je venovaná interpretácii ustanovenia ústavy, priznávajúcemu hlave štátu oprávnenie i povinnosť svojim rozhodovaním zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov. Autorka sa v tejto súvislosti osobitne venuje úvahám, či toto ustanovenie a v akej miere prezidenta oprávňuje alebo zaväzuje.

Druhým problémom, ktorým sa príspevok zaoberá je inštitút kontrasignácie a jeho význam v dnešnom modernom parlamentarizme. Najprv je pozornosť zameraná na porovnanie ústavného zakotvenia tohto inštitútu v Českej republike, Poľskej republike a Slovenskej republike. Následne autorka analyzuje previazanosť kontrasignácie s konštrukciou (ne) zodpovednosti prezidenta v Ústave Slovenskej republiky.

V závere príspevku sú zaradené úvahy na tému čo s inštitútom kontrasignácie de constitutione ferenda.

## **RESUME:**

The paper analyzes the underlying constitutional position of the President of the Slovak Republic. Attention is paid to the interpretation of the articles of the Constitution conferring to the head of state the authorization and obligation to their decision-making to ensure the proper functioning of the constitutional bodies. The author in this context specifically discusses whether this article and to what extent authorize or obligate the President.

The second problem, that the article deals with is the Institute of countersignature and its significance in today's modern parliamentarism. First, attention is focused on the comparison of the constitutional anchoring the Institute in the Czech Republic, Poland republic and Slovak republic. Then the author analyzes the interdependence of the countersignature (non) responsibility of the President in the Constitution of the Slovak Republic.

In the conclusion there are the considerations on theme what about the institute of countersignature and there are also the consideration de constitutione ferenda.

**The position of the President of the Slovak republic and the Institute of countersignature.**

# ZODPOVEDNOSŤ HLAVY ŠTÁTU

Marta Tóthová\*, SR

## 1. Problém zodpovednosti

Jednou z foriem spoločenských vzťahov, v ktorých sa bežne nachádzame je aj vzťah zodpovednosti. Spoločenská zodpovednosť sa spravidla vníma ako špecifická forma spoločenského vzťahu, ktorý vzniká ako následok porušenia povinnosti obsiahnutej v spoločenskej norme, v dôsledku čoho sa javí ako povinnosť nová, sekundárna. Jej obsahom je zvyčajne nutnosť strpieť určitý nepriaznivý dôsledok predchádzajúceho porušenia pravidla. Z uvedeného vyplýva, že za všeobecné prvky, nevyhnutné k vymedzeniu pojmu zodpovednosť v tom najširšom význame, môžeme považovať existenciu spoločenskej normy ukladajúcej konkrétnu povinnosť, konanie, alebo nekonanie porušujúce túto povinnosť a stanovenie sankcie, ako určitej ujmy, ktorá pravdepodobne nastane ako následok takéhoto správania sa. Keďže jestvuje viac druhov spoločenských noriem, jestvuje aj viac druhov spoločenskej zodpovednosti. Medzi základné druhy spoločenskej zodpovednosti radíme predovšetkým:

- morálnu zodpovednosť
- politickú zodpovednosť
- právnu zodpovednosť.<sup>1</sup>

Popri nich vystupuje ako osobitný druh zodpovednosti zodpovednosť ústavná. Na prvý pohľad sa ústavná povinnosť môže javiť ako zodpovednosť zmiešaná, keďže má charakter zodpovednosti právnej, ale obsahuje v sebe aj prvky politickej zodpovednosti.<sup>2</sup> Pri ďalšom uvažovaní o tomto type zodpovednosti však dokážeme v rámci ústavnej zodpovednosti užšie rozlišovať ústavnoprávnu a aj ústavnopolitickú zodpovednosť.<sup>3</sup>

Vyššie vymedzené chápanie zodpovednosti je svojou povahou zodpovednosťou retrospektívnou, založenou na vzťahu k minulému konaniu alebo nekonaniu porušujúcemu pravidlá, na rozdiel od tzv. zodpovednosti perspektívnej, ktorá smeruje do budúcnosti a je kategóriou analyzovanou skôr v rámci vied politických a etických.

Vo vzťahu k hlave štátu je relevantné uvažovať najmä o zodpovednosti ústavnej, resp. ústavnoprávnej a ústavnopolitickej, keďže charakter zodpovednosti v jednotlivých situáciách obsahuje často prvky oboch druhov spoločenskej zodpovednosti, poprípade popri nich, resp. v rámci nich (najmä v rámci ústavnopolitickej zodpovednosti) môže zahŕňať aj zodpovednosť morálnu.

---

\* JUDr. Marta Tóthová. PhD. , Katedra teórie štátu a práva Právnickej fakulty UPJŠ v Košiciach

<sup>1</sup> Pozri napr. Brejchová Lapčáková, M.: Právna zodpovednosť ako druh spoločenskej zodpovednosti. In: Postavenie verejných funkcionárov v právnom poriadku Slovenskej republiky. Zborník vedeckých prác. Košice, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2012. ISBN 978-80-7097-942-6. s. 125 a nasl.

<sup>2</sup> Gerloch, A.: Teorie práva. Dobrá Voda, 2000. ISBN 80-86473-01-5. s. 114

<sup>3</sup> Bröstl, A. – Dobrovičová, G. – Kanárik, I.: Teória práva. Košice, UPJŠ 2007. s. 152 a nasl.



Morálna zodpovednosť, je na rozdiel od zodpovednosti právnej neformálnou zodpovednosťou a jej podstatou je tiež schopnosť a nutnosť znášať konsekvencie konania či nekonania. Samotná kategória morálnej zodpovednosti sa nám na prvý pohľad môže zdať ako menej relevantná, každodenná skúsenosť s praktickou vrcholovou politikou nás však presvedča o nutnosti jej uplatňovania aj vo vzťahu k najvyšším ústavným činiteľom. Problémom je, že v porovnaní so zodpovednosťou právnou, ktorej pojem je (napriek tomu, že sa jej vymedzenia môžu líšiť) ustálený, je pojem morálnej zodpovednosti menej rozvinutý. Z hľadiska svojej povahy a okamžitých následkov a mechanizmov jej uplatňovania je ju ťažšie jednoznačne určiť a vymedziť. Javí sa ako určitý „vyšší princíp“, dopĺňajúci ostatné druhy spoločenskej zodpovednosti.<sup>4</sup> Môže sa zároveň javiť aj ako cnosť. Tento typ spoločenskej zodpovednosti má v podstate dve stránky – vnútornú a vonkajšiu. Ako nevyhnutný predpoklad morálnych kvalít štátnika zastávajúceho najvyššie ústavné funkcie vystupuje aspekt vnútornej morálnej zodpovednosti, keď osobnosť je do takej miery zvnútornená s mravnými normami, že po ich porušení nasledujú tvrdé výčitky svedomia pociťované ako vážna ujma, ktorá postihuje nerešpektovanie morálnych noriem. Druhou stránkou morálnej zodpovednosti je zodpovednosť vonkajšia, prejavujúca sa v zhodnutí a odsúdení konania verejnou mienkou. Tento typ morálnej zodpovednosti často dopĺňa, príp. sa aj prelína so zodpovednosťou politickou, keďže oba tieto druhy zodpovednosti súvisia s kultúrnym a spoločenským kontextom a na ich vývoj pôsobili veľmi podobné faktory – vzdelanostná úroveň, ideológie, atď.<sup>5</sup> Nezriedka sa preto označuje aj ako morálno-politická zodpovednosť. Ideálnym stavom v spoločnosti s rozvinutou politickou kultúrou je, pri tlaku vnútornej a vonkajšej morálnej zodpovednosti (resp. morálno-politickej zodpovednosti) rezignácia na politickú funkciu ako prejav prijatia následku mravného subjektu za porušenie etických noriem.

## 2. Politická, resp. ústavnopolitická zodpovednosť

V ústavnom práve je dôležité rozlišovanie zodpovednosti právnej a mimoprávnej, zvlášť politickej, čo z hľadiska textov ústav, v ktorých sa jednotlivé druhy zodpovednosti striedajú môže občas spôsobovať isté problémy pri definícii a interpretácii povinností a najmä sekundárnych povinností, ktoré sú podstatou zodpovednosti. V teórii, ale najmä v praxi sa neraz stretávame s tým, že sa oba pojmy zamieňajú, aj z toho dôvodu, že ich zložky sa často prelínajú. Politická zodpovednosť vyjadruje vzťah jednotlivca a určitej politickej komunity. Podľa K. Adamovej má charakter naliehavého spoločenského očakávania, že sa občan či iný politický subjekt bude politicky správať spôsobom, ktorý zodpovedá tomu, čo sa vo vedomí občianskej spoločnosti spája s obsahom pojmov dobro, spravodlivosť, sloboda a humanita.<sup>6</sup> V súčasnom ponímaní sa politická zodpovednosť objavuje ako atribút zastupiteľskej demokracie, historicky sa

<sup>4</sup> Tamtiež, s. 148

<sup>5</sup> Pozri Kalajtidis, J.: Mravný subjekt a zodpovednosť. In: [www.pulib.sk/elpub2/FF/Chovanec2/pdf\\_doc/17.pdf](http://www.pulib.sk/elpub2/FF/Chovanec2/pdf_doc/17.pdf)

<sup>6</sup> Adamová, K.: Úsvit moderného konstitucionalizmu. Praha, 2007. ISBN978-80-903609-8-3. s. 22

spájajúcej výraznejšie s obdobím buržoázných revolúcií. Ďalej sa vyvíja spolu s typom vlády a jej podstatou je, že v určitých časových intervaloch alebo za určitých konkrétnych okolností skladá vládna moc účty subjektom, od ktorých odvádza svoju legitimitu. Vymedzenie pojmu politická zodpovednosť súvisí aj s tým, ako spoločnosť chápe politiku a aj s tým, či považuje morálku za súčasť politickej činnosti. Ako príklad demokracií, ktoré ešte aj v súčasnosti majú blízko k ponímaniu politiky ako morálnej činnosti sa uvádzajú často škandinávske a anglosaské krajiny, ktorých hodnotové systémy sú aj dnes silne zažité v spoločnosti. Podstatou takto vnímanej politiky je, že za svoje politické chyby (nezriedka sa prelínajúce aj s morálne spochybniteľným konaním) a v ideálnom prípade aj za chyby nižších zložiek moci v rámci daného rezortu preberie politik na seba vinu a odstúpi, resp. je odvolaný subjektom, ktorému sa zodpovedá a od ktorého odvádza svoju legitimitu. Dôležitým znakom, ktorý je typický pre politickú zodpovednosť je, že nie je ohraničená základnými zásadami právneho štátu, ako je najmä prezumpcia neviny, t. j. v rámci nej absentuje výslovná požiadavka preukázania viny politika a jej uplatňovanie nezahŕňa dokazovanie v rámci spravodlivého procesu.<sup>7</sup>

V prípade najvyšších ústavných činiteľov je politická zodpovednosť zodpovednosťou ústavnopolitickou, keďže možnosti jej uplatňovania sú súčasťou noriem ústavného práva. Ako uvádza I. Kanárik, osobitosťou v úprave noriem slovenského ústavného práva je, v prípade tohto typu zodpovednosti to, že len blanketovým spôsobom odkazujú na mimoprávne normatívne systémy alebo vôbec neodkazujú na normy, za porušenie ktorých subjekt ústavného práva politicky zodpovedá.<sup>8</sup>

V relácii k hlave štátu, je úprava jej politickej zodpovednosti v niektorých formách vlády v podstate výsledkom len nedávneho vývoja. Pôvodne bol inštitút hlavy štátu koncipovaný ako politicky nezodpovedný subjekt a táto skutočnosť bola pozostatkom monarchistickej minulosti moderných demokratických štátov. Vyvinula sa ako jedna zo základných zásad anglického ústavného systému v období panovania neplnoletých panovníkov, za ktorých preberali zodpovednosť tí členovia kráľovskej rady, ktorí spolupodpisovali panovníkove akty.<sup>9</sup> Túto koncepciu prevzali aj moderné ústavy ostatných štátov. Podstatou tejto konštrukcie je, že hlava štátu politicky nezodpovedá za svoje akty žiadnej inej verejnoprávnej inštitúcii.

Kým v prezidentskej forme vlády sa v dôsledku oddelenosti a nezávislosti zákonodarnej a výkonnej moci politická zodpovednosť prezidenta neuplatňuje, čo je typickým diferenciačným znakom prezidentskej formy vlády, (nepriamo sa politická zodpovednosť môže prejavovať v obľúbenosti, či neobľúbenosti prezidenta a tým aj v šanci na prípadné znovuzvolenie), je ústavnopolitická zodpovednosť typickým znakom parlamentnej formy vlády. Politickú zodpovednosť za hlavu štátu preberá ten subjekt, ktorý kontrasignuje akty hlavy

<sup>7</sup> Filip, J.: K ústavní odpovědnosti v ČR a odpovědnosti hlavy státu zejména za velezradu. In: Časopis pro právní vědu a praxi. Ročník XVIII, číslo 1/2010. s. 27 a nasl.

<sup>8</sup> Dielo citované v pozn. č. 3, s. 152

<sup>9</sup> Baxa, B.: Parlament a parlamentarism. Praha, 1924. S. 16 a nasl.

štátu, spravidla vláda, resp. jej jednotliví členovia, čím sa vytvára nepriama závislosť hlavy štátu na parlamente. Kontrasignácia samotná je v súčasnom období predmetom mnohých diskusií. Je charakteristickým znakom klasického parlamentarizmu, zachováva sa preto v systémoch založených na parlamentarizme, konštruujúcich inštitút slabej hlavy štátu s rozsiahlou politickou, príp. aj právnou nezodpovednosťou. Podľa niektorých názorov je však kontrasignácia aktov hlavy štátu monarchistickým prežitkom, ktorý v moderných parlamentných republikách nemá svoje opodstatnenie. Politická voľnosť prezidenta by nemala za normálnych okolností (pri tradične vymedzených právomociach) ohrozovať podstatu parlamentnej demokracie, keďže v tejto forme vlády nie je rozsah právomocí hlavy štátu zvlášť rozsiahly a pri ich prekročení by sa mala uplatňovať ústavnoprávna zodpovednosť.<sup>10</sup> Tieto úvahy by snád mohli mať opodstatnenie v prípade klasických parlamentných foriem vlády s typicky slabou hlavou štátu volenou parlamentom. Súčasná tendencia vo vývoji ústavných systémov však preukazujú posilňovanie právomocí prezidentov európskych aj mimoeurópskych štátov nad rámec typický pre parlamentnú formu vlády, čo odôvodňuje uplatňovanie kontrasignácie, ako nástroja zabezpečujúceho istý stupeň mocenskej rovnováhy, resp. zabraňujúceho mocenskú dominanciu v rámci ústavného systému.

V súčasnosti je známy ešte jeden spôsob odvolania hlavy štátu, vzorom ktorého je rakúska ústava. Predstavuje relatívne nový prvok v ústavách moderných štátov a jeho podstatou je, že hlava štátu ustanovovaná všeľudovou voľbou môže byť odvolaná pred skončením jej funkčného obdobia na základe ľudového hlasovania. Je to prejav uplatňovania politickej zodpovednosti hlavy štátu voči občanom štátu, od ktorých priamo odvádza svoju legitimitu. Táto úprava sa rozširuje ako dôsledok zmien v spôsobe ustanovovania hlavy štátu, keď čoraz väčšej obľube a uplatneniu sa teší spôsob priamej voľby prezidenta občanmi. Iniciátorom ľudového hlasovania je parlament. Na prvý pohľad sa táto právomoc môže javiť ako významná zbraň parlamentu voči politicky neakceptovateľnej hlave štátu, ktorá podľa parlamentu stráca podporu národa, na druhej strane je však táto právomoc vyvažovaná nebezpečenstvom rozpustenia parlamentu pri neúspešnom pokuse o odvolanie. Je to zaiste jedna z príčin, prečo sa v rakúskych ústavných dejinách tento inštitút zatiaľ nerealizoval.

V našich podmienkach je to jediný spôsob uplatňovania politickej zodpovednosti hlavy štátu. Do slovenského ústavného systému sa princíp politickej zodpovednosti hlavy štátu zaviedol novelizáciou ústavy ústavným zákonom č. 9/1999 Z. z. Vyplýva z č. 106 ods. 1, podľa ktorého prezidenta možno odvolať z funkcie pred skončením volebného obdobia všeľudovým hlasovaním. Tento typ zodpovednosti sa môže uplatniť aj vtedy, keď nedôjde k porušeniu právnych noriem hlavou štátu a môže spočívať len na politickej nespokojnosti s pôsobením prezidenta. Hlava štátu v priebehu tohto procesu môže prísť o svoj úrad v prípade, že stratí politickú legitimitu u poslancov (trojpäťtinovej väčšiny všetkých poslancov Národnej rady Slovenskej republiky) a zároveň u nadpolovičnej väčšiny všetkých oprávnených voličov. Ako uvádza I. Kanárik,

---

<sup>10</sup> Koudelka, Z.: Zmeny v postavení prezidenta na Slovensku a v Čechách, na Moravě a Slezsku. In: Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy. Praha, 1999. ISBN 80-85889-29-3. s. 185

ústava v čl. 101 ods. 1 stanovuje neviazanosť prezidenta príkazmi, čo je vyjadrením politickej nezodpovednosti hlavy štátu. Na druhej strane však poukazuje na dysfunkčnosť tohto ustanovenia, resp. na jeho nepresnosť keďže napriek neviazanosti príkazmi môže byť prezident pri strate legitimity kumulatívne u poslancov a občanov – oprávnených voličov odvolaný z funkcie v dôsledku politickej zodpovednosti.<sup>11</sup>

### **3. Ústavnoprávna zodpovednosť**

#### **3.1. Vymedzenie ústavnoprávnej zodpovednosti**

Od politickej zodpovednosti hlavy štátu je nevyhnutné odlišiť zodpovednosť právnu, resp. ústavnoprávnú, čo, ako už bolo vyššie naznačené je v niektorých prípadoch dosť zložitá. Ústavnoprávna zodpovednosť je spätá s porušením právnej povinnosti, vyplývajúcej z noriem ústavného práva. Predstavuje v rámci právneho systému zvláštny druh zodpovednosti, ktorej základné znaky a predpoklady sú zhodné s inými druhmi právnej zodpovednosti, súčasne sa však vyznačuje odvetvovými znakmi, keďže protiprávne konanie je dôsledkom porušenia noriem ústavného práva subjektmi ústavného práva, smeruje proti hodnotám chráneným ústavným právom, následkom je sankcia podľa noriem ústavného práva a uložiť sankciu musí subjekt ústavného práva.<sup>12</sup>

Subjekty ústavného práva sú špecifické okrem iného aj tým, že sú v nemalej miere vyňaté z pôsobnosti právnych noriem, v dôsledku čoho nie sú zodpovedné za niektoré svoje činy. Právo im takto poskytuje imunitu, či už absolútnu, hmotnoprávnú (indemnitu) alebo relatívnu, procesnú, dôsledkom ktorej je exempcia, t. j. vyňatie z pôsobnosti príslušných orgánov (v tomto prípade však nejde o beztretnosť ale o stanovenie odlišných procesných náležitostí zodpovednosti). Historicky bolo zmyslom tohto inštitútu zabezpečenie nerušeného fungovania najvyšších štátnych orgánov a inštitúcií a ochrana najmä pred stíhaním za výroky súvisiace s výkonom činnosti jednotlivých subjektov, resp. ochrana ich politických postojov. Celkovo sa akceptoval ako nevyhnutné porušenie všeobecnej zásady rovnosti pred zákonom v záujme ochrany demokratickej reprezentácie.

Diskusie na tému imunity ústavných činiteľov sú živé aj v slovenskom právnom vedomí, keď argumentmi najmä proti jej rozsahu je poukazovanie na porušovanie zásady rovnosti. V súčasnosti sa akceptuje, že je opodstatnená najmä v systémoch inklinujúcich k autokratickým formám vládnutia v záujme ochrany jednotlivcov pred perzekúciou. Mimo nich však privilegovanosť jednotlivých subjektov, okrem ich osobnej ochrany, možno podľa niektorých názorov zdôvodniť aj ochranou prestíže štátu a vykonávaného úradu, čo sa uplatňuje najmä v súvislosti s hlavou štátu.<sup>13</sup>

Konkrétny rozsah imunity závisí potom od postavenia jednotlivých subjektov a ich funkcií v systéme najvyšších štátnych orgánov.

<sup>11</sup> Kanárik, I.: Novelizované právomoci prezidenta Slovenskej republiky. In: Acta Iuridica Cassoviensia, Košice, 2000, č. 23, s. 97

<sup>12</sup> Filip, J.: dielo citované v pozn. č. 6, s. 24

<sup>13</sup> Tamtiež, s. 25

Keďže podstatou (ne)zodpovednosti hlavy štátu je jej vyňatie z pôsobnosti najmä trestnoprávnych noriem a tento typ zodpovednosti má svoj základ najmä v oblasti trestného práva, môžeme sa aj v súčasnosti ojedinele stretnúť v odbornej literatúre s posúdením právnej zodpovednosti hlavy štátu ako trestnoprávnej zodpovednosti. Ako však bolo vyššie uvedené zodpovednosť hlavy štátu je zvláštnym typom právnej zodpovednosti, ktorá má svoje špecifiká. Typickým pre ňu je, že sa vzťahuje len na obdobie, v ktorom hlava štátu vykonáva svoj úrad, že chráni štát a súčasne samotnú hlavu štátu a možnosť nerušene vykonávať svoj úrad, že ju uplatňuje orgán definovaný ústavou a že počíta so zvláštnou sankciou. Zároveň typickým pre ústavnoprávnu zodpovednosť hlavy štátu je, že sa v nej prejavujú a prelínajú trestné, správne, disciplinárne, príp. aj ďalšie prvky. Zamieňanie pojmov ústavnoprávna, resp. trestnoprávna zodpovednosť hlavy štátu súvisí aj so spôsobom vymedzenia skutkovej podstaty činov, za ktorý hlava štátu zodpovedá. V niektorých ústavných systémoch je ich skutková podstata definovaná priamo v ústave, alebo odkazuje na iný prameň štátneho práva (napr. zákon o ústavnom súde). Iným typom úpravy môže byť priamy alebo nepriamy odkaz na trestnoprávne normy, alebo spôsob, keď ústava vôbec bližšie neupravuje túto otázku a nepriamo tým odkazuje na trestnoprávnu úpravu.

Hlava štátu je nositeľom trestnoprávnej imunity rôzneho rozsahu, ktorá spravidla výrazne obmedzuje jeho zodpovednosť a ponecháva ju len za niektoré z najzávažnejších trestných činov – najčastejšie je to vlastizrada (napr. francúzsky prezident v zmysle čl. 68 ústavy). Mnohé štáty však pristupujú k širšie formulovanej ústavnoprávnej zodpovednosti, najčastejšie tie, kde prezident nemá príliš silné postavenie – napr. lotyšský prezident môže byť v zmysle čl. 54 ústavy celkovo trestne stíhaný po súhlase 2/3 väčšiny v parlamente, bez bližšieho určenia a zúženia zodpovednosti len na vybrané trestné činy. Nezriedka sa však objaví pomerne úzko ponímaná trestnoprávna imunita aj v štátoch, v ktorých má hlava štátu pomerne silné postavenie. Poľský prezident je v zmysle čl. 145 ústavy zodpovedný za spáchanie zločinu, podobne litovský prezident za spáchanie trestného činu (čl. 86 ústavy), írsky prezident za zákonom stanovené nevhodné správanie (čl. 12, ods. 10, č. 1), portugalský prezident za trestné činy spáchané počas plnenia svojich úloh (čl. 130 ústavy), atď. Chorvátsky prezident má úplnú trestnoprávnu imunitu s výnimkou ak je zatknutý priamo pri čine, za ktorý hrozí trest odňatia slobody s trestnou sadzbou päť a viac rokov. Dokonca aj ruský prezident a prezident USA nesú zodpovednosť popri vlastizrade aj za iný ťažký trestný čin. V USA je prezident okrem vlastizrade a iný ťažký zločin zodpovedný aj za úplatkárstvo a iné prečiny. Zaujímavosťou je najmä úprava zodpovednosti amerického prezidenta, ktorá je pomerne široká a v rámci ktorej môže spôsobovať problémy najmä definícia pojmov „iný ťažký zločin“ a „prečin“. Zaujímavosťou je aj to, že pri ústavnej obžalobe môže byť síce uložená len jedna sankcia – pozbavenie úradu, nebráni to však ďalšiemu konaniu pred riadnymi súdmi.<sup>14</sup> Širšie koncipovaná zodpovednosť jednej z politicky najsilnejších hláv štátov má korene v anglickom práve. Z precedentov zdôvodňujúcich odvolanie vysokých úradníkov, ktorí zneužili svoj úrad, prípadne sa inak nevhodne správali čerpal James Madison,

<sup>14</sup> Cooke, E.: Ústava Spojených štátov amerických. Bratislava, 1999. ISBN 80-967169-8-0. s. 79

keď navrhoval zakotvenie zodpovednosti za iný ťažký zločin, alebo prečin. Vlastizradu definuje priamo ústava v čl. III, § 3 ods. 3, čím tento čin nadobúda charakter ústavnoprávneho deliktu. Úplatkárstvo ústava nevymedzuje, ale tento trestný čin sa ako v minulosti tak aj v súčasnosti v rámci Common Law ponímal jednoznačne (clear Common Law meaning) a v súčasnosti je jeho klasifikácia obsahom zákonného práva. Ako už bolo vyššie naznačené bližšie nie je definovaná podstata ťažkých trestných činov a prečinov (High Crimes and Misdemeanours). Najmä ťažký prečin (High Misdemeanor) môže mať vo vzťahu k prezidentovi pomerne limitovanú definíciu (napr. v rámci zákona o zlej správe – Act of Maladministration). Súčasné komentáre tendujú k obmedzenému výkladu uvedených termínov a zodpovednosti prezidenta za závažné trestné správanie.<sup>15</sup>

Okrem ústavnoprávnych deliktov, ktoré majú trestnoprávny základ (spravidla vlastizrada) a zodpovednosti za niektoré trestné činy, resp. za vymedzenú kategóriu trestných činov, je v mnohých ústavách moderných štátov zakotvená aj ústavnoprávna zodpovednosť za porušenie ústavy, pričom tento čin môže byť výslovne upravený ako úmyselný, príp. bez zakotvenia úmyslu, ako o tom hovorí napr. čl. 90 talianskej ústavy, podľa ktorého je prezident zodpovedný za porušenie ústavy. Z textov jednotlivých európskych ústav vyplýva, že napr. bulharský prezident zodpovedá za vážne porušenie ústavy, chorvátsky za nedodržanie ústavy a litovský prezident za porušenie ústavy ako aj za porušenie ústavného sľubu. Základný zákon Spolkovej republiky Nemecko zakotvuje v čl. 61 popri zodpovednosti za úmyselné porušenie ústavy aj zodpovednosť za úmyselné porušenie iného zákona. Za porušenie ústavy a zákona, v tomto prípade bez zakotvenia úmyslu, zodpovedá aj poľský prezident. V prípade slovinského prezidenta nastupuje zodpovednosť za porušenie ústavy a hrubé porušenie zákona.

### **3.2 Ústavnoprávna zodpovednosť hlavy štátu Slovenskej republiky**

Ústavnoprávnu zodpovednosť prezidenta republiky formuluje čl. 107 ústavy, podľa ktorého je prezidenta možné stíhať len za vlastizradu (skutkovú podstatu tohto deliktu obsahujú § 311 a §§ 312 až 317 Trestného zákona) a za úmyselné porušenie ústavy. V zmysle teórie práva ide o hmotnoprávnu exempciu. Na rozdiel od slovenskej právnej úpravy v českom ústavnom systéme je skutková podstata vlastizrady prezidenta (velezrada) upravená mimo noriem trestného práva (tie upravujú vlastizradu). Predstavuje (podobne ako napr. v ústave USA) zvláštny ústavnoprávny delikt upravený v § 96 zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavní súde, pričom ani zákon výslovne neuvádza, že ide o trestný čin. Definuje velezradu ako konanie prezidenta republiky smerujúce proti zvrchovanosti a celistvosti republiky, ako aj proti jej demokratickému poriadku. Konanie je upravené v rámci toho istého zákona a čiastočne aj v rámci rokovacieho poriadku Senátu.

Slovenská právna úprava, ako je vyššie vymedzené, odkazuje nepriamo ohľadom definície skutkovej podstaty trestného činu vlastizrady prezidenta republiky na normy trestného práva. Trestný zákon č. 300/2005 Z. z. v ustanovení § 311 vymedzuje vlastizradu ako konanie občana Slovenskej republiky, ktorý v

---

<sup>15</sup> The Constitution of the United States of Amerika. Analysis and Interpretation. Washington 1987. s. 602 an.

spojení s cudzou mocou alebo s cudzím činiteľom spácha trestný čin úkladov proti Slovenskej republike, teroru, záškodníctva alebo sabotáže. Je zrejmé, že takto vymedzená definícia skutkovej podstaty trestného činu, ani vo vzťahu k subjektu, ani vo vzťahu k znakom objektívnej stránky trestného činu nezodpovedá úplne podstate činu vlastizrady prezidenta republiky. V tomto smere je česká právna úprava podstatne dôslednejšia.

Sankcia za trestný čin vlastizrady a proces stíhania je však už aj v slovenskej právnej úprave výslovne stanovený normami ústavného práva. V dôsledku tohto stavu, by sa preto mohlo zdať, že zodpovednosť hlavy štátu za vlastizradu má zmiešaný charakter. Sankciou je jediný možný trest, ktorý pozostáva z dvoch negatívnych následkov a to straty úradu a možnosti jeho znovuzískania. Ustanovenia ústavy nepripúšťajú možnosť inej, alebo ďalšej sankcie. Iné činy prezidenta, inak trestné nemôžu, byť predmetom stíhania hlavy štátu a to ani po skončení jej mandátu. Podobne z ustanovenia čl. 107 ústavy vyplýva aj nestíhatelnosť prezidenta za priestupok a iný správny delikt. Z dikcie ústavy vyplýva, že prezidenta nemožno stíhať alebo zadržať ani v prípade, že by bol prichytený pri páchaní trestného činu, dokonca ani s prípadnými súhlasom niektorého iného ústavného orgánu.

Napriek nedôslednosti v našej právnej úprave je pri rozhodovaní o vznesení obžaloby a posudzovaní skutku jednoduchšie posúdenie otázky zodpovednosti prezidenta v prípade vlastizrady. Problematickejšie sa môže javiť stíhanie hlavy štátu za úmyselné porušenie ústavy, ktoré môže vyvolať otázku, čo presne znamená úmyselné porušenie ústavy. Do úvahy prichádza situácia, keď si hlava štátu úmyselne nesplní výslovne a jednoznačne uloženú povinnosť – napr. nevyhlási referendum ak sú splnené podmienky stanovené právnymi normami. Ako to ukazuje slovenská ústavná prax, sporné bolo posúdenie konania, resp. nekonania prezidenta najmä v prípadoch, keď ústavou uložená povinnosť nebola svojim obsahom jednoznačná. Dokonca ani výklad ústavného súdu nebol vždy konzistentný a niektoré jeho rozhodnutia o výklade sporných ustanovení vzbudzovali dojem, že namiesto dôslednej právnej a systémovej analýzy interpretovaného ustanovenia, zaujal skôr pozíciu obhajcu jednej zo strán v spore. Na druhej strane je vo väčšine prípadov nevyhnutné vyzdvihnúť pozitívne činnosť ústavného súdu pri precizovaní jednotlivých ustanovení ústavného textu, podobne ako aj snahy ústavodarcu v tomto smere, ktorý sa novelizáciou ústavy snažil odstrániť možné interpretačné problémy. Napr. ústavný zákon č. 90/2001 Z. z. zmenil čl. 87 ods. 3 v tom zmysle, že prezident má možnosť nepodpísať opätovne schválený zákon, ktorý vetoval a táto skutočnosť už nemôže byť vnímaná ako úmyselné porušenie ústavy. Každopádne najväčším úskalím tejto skutkovej podstaty je problém úmyslu a jeho dokazovania. Pomôckou pri interpretácii uvedeného ustanovenia v rámci procesu stíhania prezidenta za úmyselné porušenie ústavy, podľa niektorých názorov, by mohli byť ustanovenia trestného práva, v zmysle ktorých by za úmyselné porušenie ústavy bolo možné kvalifikovať také konanie alebo nekonanie prezidenta, o ktorom by bolo zrejmé že buď chcel porušiť alebo ohroziť záujem chránený ústavou, alebo by vedel že ho môže porušiť alebo ohroziť, príp. by bol s týmto možným následkom svojho správania sa

uzrozumený.<sup>16</sup> Vo vzťahu k tejto skutkovej podstate sa dá súhlasiť aj s názormi, podľa ktorých by vypustenie úmyslu sfunkčnilo snahu ústavodarcu postihnúť konanie alebo opomenutie hlavy štátu pri súčasnom bližšom špecifikovaní pojmu porušenie ústavy, príp. závažné porušenie ústavy. Vzhľadom na to, že všeobecne sa akceptuje (aj pod vplyvom rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky), že vo vzťahu k právomociam prezidenta nemožno všeobecne určiť, že majú len notariálny charakter, a to ani vo vzťahu k forme vlády, ktorá je podľa väčšiny názorov ešte stále parlamentnou formou vlády (napr. PL. ÚS 14/06), ako aj na obmedzený rozsah kontrasignácie (aj vo vzťahu k názorom o prekonávaní inštitútu kontrasignácie) sú namieste úvahy o nevyhnutnosti rozšírenia ústavnoprávnej zodpovednosti prezidenta republiky a tým zúženia jeho trestnoprávnej imunity a tiež vypustenia úmyslu z ústavnoprávneho deliktu porušenia ústavy, pri bližšom špecifikovaní uvedeného skutku.

### 3.3 Stíhanie hlavy štátu

Uplatňovanie ústavnoprávnej, príp. trestnoprávnej zodpovednosti sa v moderných ústavných systémoch realizuje viacerými spôsobmi, ktoré sa v konečnom dôsledku dajú zoskupiť do dvoch systémov. Prvý systém sa vyvinul v anglo-americkéj právnej oblasti a uplatňoval sa pôvodne v prezidentskej forme vlády. Podľa neho je úlohou parlamentu (spravidla jeho hornej komory) rozhodovať o vine a treste hlavy štátu, na základe inštitútu impeachmentu, formálneho procesu stíhania hlavy štátu, na základe obžaloby z protiprávnej činnosti.<sup>17</sup> Trestom je spravidla strata úradu, pričom nie je vylúčené ďalšie stíhanie trestných činov riadnymi súdmi. Týmto systémom sa však inšpirovali aj niektoré ďalšie štáty, spravidla tie, ktoré vytvárajú hybridné formy vlády. Nezriedka pritom zverujú proces stíhania a odvolávania hlavy štátu viacerým subjektom, keď vyžadujú ešte potvrdenie rozhodnutia parlamentu referendum, príp. aj súdom. Druhý systém, ktorý preferujú niektoré európske štáty (napr. SRN, Francúzsko, Portugalsko) obmedzuje právomoci parlamentu v procese stíhania hlavy štátu a právomoc rozhodovať o vine a treste spravidla zveruje ústavným súdom, najvyšším súdom alebo osobitným súdnym tribunálom. Podnet na stíhanie hlavy štátu dáva parlament, na základe uznesenia, na schválenie ktorého sa vyžaduje rôzne kvórum, najčastejšie je to však kvalifikovaná väčšina (napr. Chorvátsko, Portugalsko, SRN). Odlišne, resp. obrátene proces stíhania prezidenta rieši ústava Ruskej federácie. Obvinenie (z vlastizrady a iných ťažkých zločinov) vznáša Štátna дума (na základe uznesenia schváleného dvojtretinou väčšinou všetkých poslancov, pričom návrh podáva minimálne jedna tretina všetkých poslancov) a konečné rozhodnutie prijíma Rada federácie dvojtretinovou väčšinou, musí mu však predchádzať

<sup>16</sup> Manik, R.: Zodpovednosť a zánik funkcie prezidenta Slovenskej republiky. In: Justičná revue, 56, č. 8 – 9, s. 882

<sup>17</sup> Táto sudcovská funkcia bola súčasným parlamentom priznaná podľa anglického vzoru, podľa ktorého je horná snemovňa parlamentu zároveň súdnou inštanciou. Ako uvádza Sir Wiliam Blackstone ide o starogermánske dedičstvo, podľa ktorého veľké zhromaždenia (Great Council) z času na čas prejednávali obžaloby z činov, ktoré mali verejnú povahu.

Blackstone, W.: Commentaries on the Laws of England (1765 – 1769).

In: [www.lonang.com/exlibris/blackstone/bla-419.htm](http://www.lonang.com/exlibris/blackstone/bla-419.htm)



rozhodnutie najvyššieho súdu o protiprávnosti aktov prezidenta a ústavnosť konania o odvolaní prezidenta musí schváliť ústavný súd. Otázka reálnej možnosti a dosiahnuteľnosti stíhania hlavy štátu je okrem iného aj znakom demokratickej úpravy jej inštitútu. Štáty so sklonom k autokratickým režimom zakotvujú zložitú procedúru stíhateľnosti prezidenta, ktoré môžu byť až nerealizovateľné. V európskych pomeroch stojí za zmienku napr. ukrajinský model, v ktorom obžalobu na prezidenta za vlastizradu alebo iný závažný trestný čin podáva parlament, o procedurálnych otázkach obžaloby rozhoduje ústavný súd, vecné rozhodnutie o naplnení skutku je v právomoci najvyššieho súdu a po vyslovení viny nasleduje hlasovanie v parlamente, v ktorom sa na odvolanie prezidenta vyžaduje súhlas trojštvrтинovej väčšiny všetkých poslancov.

V slovenskom ústavnom systéme je podnetom pre začatie stíhania prezidenta uznesenie národnej rady o podaní obžaloby na prezidenta, na ktorom sa uznáša trojpäťtinovou väčšinou všetkých poslancov. Národná rada je orgánom obžalúvacím, o vine a treste však rozhoduje v intenciách čl. 107 ústavy ústavný súd. Jediným možným trestom je strata funkcie prezidenta a spôsobilosti túto funkciu opätovne získať.

#### 4. Záver

Vývoj moderných ústavných systémov dokazuje, že široko ponímané zakotvenie nezodpovednosti hlavy štátu je monarchistickým prežitkom, ktorý v demokratickej forme vlády stráca svoje opodstatnenie. Uplatňovanie širšej morálnej, príp. morálno-politickej a najmä ústavnoprávnej zodpovednosti voči hlave štátu je nielen požiadavkou moderného právneho štátu, ale ako to vyplýva aj s ústavnej praxe, požiadavkou efektívneho fungovania mechanizmu štátnej moci a vyvážení mocenských vzťahov v rámci ústavných systémov. V tomto smere vyznievajú kontraproduktívne tvrdenia, v zmysle ktorých je možné odôvodniť privilegovanosť hlavy štátu ochranou prestíže štátu a vykonávaného úradu. Samotná otázka zodpovednosti hlavy štátu sa mení aj z pohľadu medzinárodného práva. Neprivilegovanosť hlavy štátu je vyjadrená napr. aj v čl. 27 Rímskeho štatútu Medzinárodného súdneho tribunálu (publikovaný v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 333/2002 Z. z.), ktorý pojednáva o irelevantnosti úradného postavenia vo vzťahu k zodpovednosti za trestné činy uvedené v štatúte.

#### *Resumé:*

*Zjednotlivých druhov spoločenskej zodpovednosti je vo vzťahu k hlave štátu relevantná morálna, politická a najmä ústavnoprávna zodpovednosť. Pôvodná historická koncepcia politicky a právne nezodpovednej hlavy štátu sa v súčasnosti prekonáva a v moderných ústavných systémoch sa rozširuje zakotvenie čoraz širšie ponímanej ústavnoprávnej zodpovednosti. Zodpovedá to ako požiadavke právneho štátu, tak požiadavkám efektívneho fungovania systému verejnej moci.*

*Summary:*

*There are different types of social responsibility. In the relation to the Head of State the more relevant are the moral and the constitutional (it includes political and legal aspects) responsibility. Particularly important nowadays is the question of legal responsibility of the Head of State. The original concept of a politically and legally irresponsible Head of State is currently getting obsolete and the modern constitutional systems tends to fix the point of legal responsibility more widely. It corresponds to the requirement of the Rule of Law and to the requirement of effective operating of the system of State Authority as well.*

# CONSTITUTIONAL FRAMEWORK OF CABINET FORMATION IN SLOVAKIA AND POLAND

## Some Comparative Remarks

Marian Grzybowski<sup>1</sup>, PL

### *Introduction*

1. In 2012 both Slovakia and Poland celebrate the anniversaries of their acting constitutions. In case of Slovakia it is more to celebrate. The Slovak Constitution of September the 1<sup>st</sup>, 1992 is binding since January the 1<sup>st</sup>, 1993, just after the “velvet divorce”. In case of Poland it is only the 15<sup>th</sup> Constitution’s anniversary.

In the sphere of system of government (i.e. the inter-relations between the parliament, the president and the cabinet (Council of Ministers) both systems, this of Slovakia and this of Poland) tend to follow the legal guidelines of the modified parliamentary system. Both also count the President and the cabinet to be the high organs of the executive power, which remains – constitutionally – composed of them together<sup>2</sup>. In both constitutional systems the inter-play between the President and the cabinet tends to be marked by numerous similarities as well as some dissimilarities too.

The Constitution of Slovakia of 1992 contains the regulation of both the President’s and of the Cabinet’s position and competences mostly in Chapter VI, entitled “The Executive Power”. The subchapter 1 of Chapter VI deals with the institution of presidency, when the subchapter 2 tends to be concentrated on the Cabinet structure, competences and functioning.

2. Numerous commentators have considered the Slovak regulations dealing with the position, sphere of competence and the rules of functioning of the Cabinet (*Vlada*) as mostly vague and needed reconstruction of meaning. One of the reason was the period of time, at least several months in frame of which the Constitution of newly built (“separated”) state should be drawn, accepted and announced. In Poland the preparatory works lasted since 1989 up to 1997, and the system could function on the basis of so-called “Short (Little) Constitution”, i.e. the Constitutional Act of October 17, 1992, which has responded to the new trends and orientations determining transformation of the Polish political and state system.

3. The origin version of the Slovak constitution of September 1992 was marked by some generalities and lack of precision. The politics drafting the text of the Constitution did not pay sufficient attention to legal framework of particular political solutions and, especially to their internal cohesion. The preparatory workings were, among others, touched by numerous ideological and political controversies. Among them one has to find the different concepts of presidency in

---

*Prof. dr hab. iur. Marian Grzybowski, Jagiellonian University of Cracow, Faculty of Law and Administration*

<sup>2</sup> See: chapter VI of the Constitution of Slovakia of September 1st, 1992; art. 10 sec. 2 of the Constitution of the Republic of Poland of April 2<sup>nd</sup>, 1997

Slovakia and, additionally, of the inter-play between the President of the Republic and the Cabinet and the prime minister.

### ***1. The President and the Cabinet (Vlada) of the Slovak Republic***

1. To some extent, the internal conflict in frame of the executive power was “attached” to wording of article 101, sec. 1 of the Slovak Constitution. Being the high organs of the executive power the President and the Cabinet (*Vlada*) tend to share the same sphere of state responsibilities. When the President has been pointed by the Constitution as the head of state, the Cabinet was described (by the Constitution) as the “supreme organ of executive power”. Both expressions led to some inconvenience to interpret them properly; in particular, it was heavy to accept two “leading” institutions in the same ( or not-demarked) field of activities.

In addition, the analysis of the list of competences (“rights”), by which the Constitution drafters provided the President of the Republic did not make his role to be the marginal one. The President of the Republic was granted the right to nominate the prime minister and the remaining members of the Cabinet (*Vlada*). The Constitution did not determine the premises for such decision of the head of state. Only indirectly it was evident that the Cabinet was needed confidence of the majority of the National Council (the parliament) both to exist and to develop effective activity after nomination by the President. In political (but not: legal) terms it meant, that the nomination process should follow the results of the parliamentary election and the political majority in the parliament ( in cases, when it did exist). Legally “open” competence of the President, due to political needs, has been transferred into politically determined, with some narrow space of free choice.

2. From the purely legal point of view the President has been granted the “free” choice to select the candidacies for the prime minister’s position. In political practice such freedom did not exist at all. The choice was also narrowed by the legal (procedural) rules of the Constitution. According to them the Cabinet needs the vote of confidence at the very beginning of its term (what means, that the choice of the prime minister has been strictly determined by standpoint of the parliamentary majority and, to some extent, by political readiness to work as a Cabinet of concrete political (party) and personal constellation.

The President’s competence to nominate and to accept the dismissal of the prime minister and the ministries should be interpreted as narrowing the sphere of functioning of the Cabinet and its dependence on political composition the Parliament (the National Council of Slovakia). The Cabinet’s “supremacy” does not exist in this sphere. The President keeps the real legal controlling (in political sense) competencies.

3. In political practice, however, the significance of those competencies is relative. First of all, the Cabinet’s position and its abilities to run effectively the country economy and politics depend on support of an absolute majority in the National Council. According to the art. 113 of the Slovak Constitution the Cabinet has constitutional duty – within the 30 days following nomination - to submit its

program to the National Council and ask for a vote of confidence. In political (and legal) terms it means, that the President should include in his motivation to nominate the concrete persons as a prime minister and the ministries the necessity to obtain the confidence voting. Without it the Cabinet nominated cannot exist longer than 30 days.

4. The parliamentary form of the constitutional system of Slovakia requires, in addition, that the National Council has its right to vote the non-confidence motion *vis-à-vis* the Cabinet as a whole as well as *vis-à-vis* the individual minister. The adequate regulation is provided by art. 114 sec.1 and by art.116 sec.3 of the Constitution. The provisions mentioned above do confirm the parliamentary form of the governmental system. They determine indirectly the nomination activities of the President ( it does not make sense to nominate to the Cabinet the persons who do not launch the support or of the majority of the MPs).

5. With some similarity to the Polish constitutional procedure the Slovak Constitution separates the nomination of the prime minister and the nomination of the remaining members of the Cabinet (*Vlada*). Such “separation” is a simple consequence of wording of art. 110 and – respectively – the art.111 (sentence 1) of the Slovak Constitution.

The two-staged procedure of the Cabinet formation has its political and legal reasons as well as legal (and political) consequences. First, it may strengthen the position and influence of the prime-minister. Being designed prime-minister he can negotiate both with political parties and with the potential members of the future Cabinet. Secondly, it allows to the prime-minister to propose the candidacies to the Cabinet in further process of Cabinet formation and to negotiate both with the President and with the political groups of parties represented in the National Council.

6. The Constitution of Slovakia, similarly to the Polish one, does not decide openly: is the President in a position to deny to nominate the proposed Cabinet members. When the answer will be: “yes”, due to which reasons?

In theory, such possibility does exist, because the President can avoid to accept the proposed candidacies (or candidacy) without precise legal consequences on his side. In practice, such a possibility is regarded as “non-proper”, mostly due to arrangement, in frame of which the parliamentary confidence or non-confidence voting decision is regarded to be politically decisive.

7. The principle of the parliamentary responsibility of the Cabinet is expressed clearly by provision of art.114 of the Constitution of Slovakia. The constitutional wording remains more rigid, in comparison with the Polish equivalent. The Slovak Constitution decides that the National Council is in a position to vote non-confidence to the Cabinet “in every time”. The adequate phrase should be interpreted as unconditional possibility to dismiss the Cabinet. The formal decision is taken every time by the President of Republic, who is obliged to dismiss the Cabinet in case of non-confidence voting in the National Council.

8. In comparison to Constitution of Poland the Slovak Constitution provides the Cabinet by more active role. The Cabinet may ask for parliamentary confidence and, in addition, may combine the legislative proposal or the other kind of motion with the confidence voting in the National Council. There was the case of the EFSF voting in 2011, when finally the Cabinet of Ivetta Radiczeva was pressed to call for extraordinary election.

9. The role of the prime-minister has been consolidated in comparison with the typical parliamentary system. The prime-minister, according to art.111 of the Constitution is the only person who proposes the candidacies to the Cabinet after being designated. It is not fully clear if the President may deny to accept the prime-minister's personal proposals. In case of a positive response to the question, the alternative proposals may be submitted only by the same prime-minister. In practice, his personal preferences are combined with the inter-party arrangements as well as with the decisions of his own party headquarters.

The individual members of the Cabinet may ask for their withdrawal from the Cabinet. The premises of the self-initiated dismissal (resignation) may be of a numerous nature. The political quarrels and doubts, the concrete solutions initiated by the Cabinet and its president (*predseda vlady*), the lack of will to take responsibility and some personal reasons (health, family or professional obligations) can serve as premises of resignation.

The prime minister should hand his/her resignation to the President of Republic. According to the art. 116 sec.5 and 6, resignation of the prime-minister or non-confidence successful voting against him results in resignation or dismissal of the entire Cabinet. The President of the Republic is not entitled to dismiss exclusively the prime-minister without simultaneous resignation of the Cabinet. Also the vote of non-confidence addressed personally to the prime-minister results in withdrawal of the entire Cabinet. Only for short period of time, namely up to creation of subsequent Cabinet the President may leave the responsibility for governing the country to the Cabinet which has received the non-confidence vote or which decided to resign on its own initiative.

10. The next situation when the Cabinet's membership is touched by personal changes arrive in situation, when the individual member (or some members) of the Cabinet are asking the President to accept his (her) or their resignation. It is quite characteristic that the art. 116 sec. 2 speaks about the resignation of the member of Cabinet, which should be handed (addressed) to the President. The Constitution does not mention in such a situation any "mediating" role of the prime-minister. The interpretation of such a silence may follow two different routes. The interpretation number one is such, that the resignation is addressed to the President because of his competences in the field of both nomination and withdrawal. The inter-mediating activity of the prime -minister is not necessary, because of "free will" to be or not to be the member of the Cabinet or to carry any public duties. The second and to some extent: alternative interpretation is based on premise that ministerial resignation tends to signal some conflicts among the Cabinet members and the President plays the constitutional role of the "highest arbitrator" (due to direct, nation-wide election and some

distance *vis-à-vis* everyday politics). The additional commentary seems to be justified: the President can play the negotiating service without the necessity to count on the prime –minister’s will to negotiate and to search for compromise solution.

## ***II. Political responsibility, the Cabinet Stability in Slovakia and Poland (comparative perspective)***

1. The question of political responsibility seems to be one of the “hot issues” concerning the inter-relations between the head of state and the members of the Cabinet. The Slovak Constitution does not require the counter-signature of the prime-minister or of the adequate minister for the official acts of the President. It can be interpreted as lack of the constitutional premises for legal construction according to which the author of counter-signature takes the political (parliamentary) responsibility for the acts issued by the President, and the later one remains non-responsible to the National Council. Even if the theory or the political practice has found some space for such responsibility taken by the members of the Cabinet, this practice is not mandatory due to wording of the constitutional provisions.

2. The Polish constitutional construction is built on slightly different premises. According art.144 sec. 2 of the Constitution of Poland (1997) the official act issued by the President becomes binding only on condition when they were counter- signed by the prime-minister. In addition, the art. 144 sec. 3 of the Constitution contains a long list of thirty competences of the President, which are free from necessity to be counter-signed. In terms of political (parliamentary) responsibility this situation should be interpreted in such a way: a) some competences of the President (of Poland) are strictly “attached” to his office and to the President personally, and thus freed from counter-signature; b) the remaining competences and acts of the President should be realized in cooperation with the prime-minister (who represents the Cabinet), and the obligatory counter-signature serve as instrument to “transfer” responsibility and as a tool to stop the President’s concrete activities.

3. The Constitution of Poland does not “divide” political responsibility for the acts of the President among particular ministers, as the “adequate” members of the Cabinet. They do not share the responsibility together with the prime-minister. The reasoning for such legal construction is following: a) the prime-minister is the only member of the Cabinet who has right to express the standpoint of the Cabinet, b) his position, even *vis-à-vis* the President remains much more influential and stronger (and his “checking” activities may be more effective), c) sometimes is quite difficult to “contain” the substance of the concrete presidential act within sphere of responsibility of a given minister.

4. In case of Slovakia it is not clear, on the level of constitutional regulation, does do exist any additional kind of political responsibility of the President of the Republic parallel to the responsibility to the electorate (which may be realized only *via* presidential election. In particular, there is a question

concerning any kind of parliamentary control on content of The President's acts or activities during his (her) term in office?

Only the President's decisions concerning the dissolution of the parliament (National Council), the amnesty and those touching the military command issues should be taken with counter-signature of the prime-minister or minister. The Council of Ministers takes responsibility for the decisions counter-signed.

The scope of counter-signature arrangements has indirect impact of the relations between the president and the cabinet in the field of nominations of the ministries. In frames of the President's real choice spectrum he is possibly more ready to prefer conciliatory candidates taking into account the prospects to search for counter-signature.

5. The comparative overview shows remarkable difference between the Polish and the Slovak constitutional arrangement concerning the influence of the parliament (in Poland – of the Sejm, the first chamber) on the future of the cabinet in frame of the “confidence procedure”.

The Polish constitutional arrangement, which follows the German *Grundgesetz* pattern of 1949 contains three-steps consecutive procedure: a) the confidence voting within the 14 days following the President's nomination of cabinet members, when the absolute majority is required, b) the Sejm election of the prime-ministers, and then the President's nomination of the cabinet is expected – followed by the vote of confidence by absolute majority, c) the President's nomination of both prime minister and the members of the Council of Ministers – followed by confidence voting by simple majority. Only in case, when the third procedure (marked as “c” step) occurs not efficient, the President has to shorten the term of the Sejm (and the Senate) and call for the extraordinary election. The shortening of term means that the Sejm and the Senate continue their activities up to the first meeting of the newly elected parliamentary bodies.

6. In Slovakia the respective procedures tend to be slightly different. First of all, the scope of the arbitrage rights of the President is wider. According to the art. 102 letter “e” of the 1992 Constitution of Slovakia the President may dissolve the National Council of Slovak Republic in case when the cabinet during the six months following the creation of the cabinet is not ready to approve the Cabinet's program declaration. In addition the President can also dissolve the Parliament in case, when within the three months period the National Council is not ready to accept the bill submitted by the Cabinet which was linked with the motion of confidence to the Cabinet.<sup>3</sup>

7. The comparative overview once again leads to some interesting observations. First, that the arbitrage competences of the President of Slovakia tend to go further than the respective rights of the Polish President. The Slovak President is allowed to take two alternative decision: he can dissolve the Parliament and, simultaneously, he can resign from doing this. So his arbitrage in case seems to be really existed. In Poland, after the three-step procedure, the President has no choice. He has to shorten the term of the parliamentary bodies (the Sejm and the Senate) and to announce the extraordinary election. Secondly, in

---

<sup>3</sup> Both competences can not be realized during the last six months of the President's being in office.



frame of the so-called first “reserve” procedure of creation of the Council of Ministers the influence of the President was reduced to very formal decision: a) the President has to nominate the prime-minister elected by the absolute majority of the Sejm deputies, b) according the prevailing opinion of constitutional doctrine he is not allowed to deny the proposals which concern the remaining (ministerial) positions in the Cabinet (submitted by the prime-minister who was elected by the absolute majority of the Sejm).

In other words, it means that the Polish Constitution of 1997 allows to create a Cabinet without any substantive influence of the President, but on one important condition: the existence of the absolute majority in the Sejm. It is of some reason to add: it may be the majority contrary to the President’s will and political orientation, which is of some importance in the periods of *cohabitation*. In light of art. 102, letter “g” of the Slovak Constitution such a situation was no legally foreseen in the Constitution of Slovakia.

8. The scope of *arbitrage* rights of the President depends also on the type of decision taken by the President. In Slovakia up to the President’s will (in two situations mentioned above) is to dissolve the National Council of Slovakia. Such decision breaks the continuity of the Slovak Parliament and its functioning. In Poland, the shortening of term of the Sejm (and the Senate) does not stop the activities of the parliamentary bodies. They function without any break (and restrictions) up to the first “constituent” meeting of the Sejm and the Senate elected in extraordinary election. Such difference is of some importance, especially in periods of *cohabitation* (the political difference of political origin of the President *vis-à-vis* the majority of the parliament)<sup>4</sup>.

9. The scope of the nomination-type competences of the President is remarkably larger in Slovakia also in the light of art. 102 letter “h” of the Slovak constitution. According to this provision the President nominates and recalls the chairmen of the central offices of the state as well as some other officials in cases provided by statutory laws. The similar competences in case of Poland (regulated, as a rule, in some statutes) belong to the sphere of prime-minister’s competencies.

10. On the other side the activity of the President in Slovakia has become subordinated to general political control of the National Council, the parliament of Slovakia. Due to art. 102 letter “p” the President should submit to the National Council information concerning the situation of the Republic as well as the important issues of its politics. The cabinet, on its side, should provide the President by information necessary to realize the President’s competencies. On the level of constitutional regulation it is not fully clear, which are the consequences of negligence to react properly to the demands of the President and how the President can react in case of the Cabinet’s delays or sabotage. It opens the way for discussion on so-called “imperfect constitutional provisions”, which create some legal duties but with lack of sufficient sanctioning procedures when somebody wishes to deny to respond to the obligations established by the constitution.

---

<sup>4</sup> *Cohabitation* tends to be quite frequent situation both in Slovakia and in Poland.

### **III. The Cabinet's dismissal, the dismissal of Cabinet members and the role of the President and the Prime-Minister in Slovakia and Poland**

1. According art. 115 of the Slovak Constitution of 1992 the vote of non-confidence in the National Council results in President's decision to dismiss the Cabinet. The same decision should be taken by the President when the National Council disapproves the motion of confidence to the Cabinet. In both situation the decisive role belongs to the Parliament. Its disapproval *vis-à-vis* the Cabinet's program or activities leads to the mandatory dismissal of the Cabinet. It shows that the Slovak regulations follow the "classical" parliamentary rule of government system, where the existence of the cabinet relies on confidence of parliamentary majority.

2. Typical parliamentary pattern of the system require also individual responsibility of the Cabinet members to the parliamentary majority. According to art. 116 section 3 the National Council of Slovakia can vote on non-confidence to the individual member of the cabinet. In such a case the President has to dismiss the given member of the cabinet (such decision is mandatory). None *arbitrage* possibilities or alternative decisions are foreseen by the Constitution.

3. The Slovak Constitution, however, provides the prime-minister with some-kind of controlling competences concerning the individual members of "his" Cabinet". The prime-minister, due to art. 116 sec. 4 may ask the President of the Republic to recall the given member of the Cabinet. There is no clear provision in the Constitution, if the President is obliged to dismiss minister in such a case. But prevailing opinion of the constitutional doctrine shares such an opinion. It means, that in addition to strictly parliamentary group and individual responsibility the *sui generis* political responsibility of the Cabinet members to the prime-minister does exist. It may be quite easily executed (without the interference of the parliamentary majority). In reality the prime-minister's decision of that type are, to a great extend, determined by his own political position and by complex of the relations within the governing party or the governing coalition.

4. In the sphere of the Cabinet's dismissal and of parliamentary responsibility of the Cabinet and its members to the parliament the remarkable similarity between the Slovak and the Polish constitutional regulations do exist. Also the role of the President in dismissal procedure is almost the same in both countries.

The only visible difference touches the role of the prime-minister. In legal perspective it seems to be stronger in the Constitution of Poland. According to art. 144 point 1

The Polish prime-minister is the only person who is constitutionally legitimate to represent the Cabinet and the policies of the Cabinet. Due to point 4 of the same provision the prime-minister determines the policy of the Council of Ministries. He can force the resignation of a given member of his Cabinet when the activities of this minister is not in line with the policy of the Council of Ministers (determined by the prime-minister) or in line with the rules of such policy represented by the prime-minister. In other words, the prime-minister has to his disposal clear

constitutional premises to force resignation of non-disciplined members of the Cabinet. The Constitution of Slovakia does not contain special provision which consolidate the leading role of the prime-minister, although he is granted right to propose dismissal of a given minister. This proposal ought to be addressed, however, to the President.

#### **IV. Some observations on practice of Cabinet formation in Poland and Slovakia**

1.The common feature of the Cabinet formation in Slovakia and Poland after the political systemic change of 1989/1990 and establishing of a independent and separate Slovak statehood on the eve of 1992/1993 is the real *pluralization* of their party systems. It resulted in fragmentation of respective party representation in the respective parliaments and contribute to coalition type structure of the Council of Ministers.

2.Although during the first six years of existence of independent Slovakia its political scene was dominated by the *Movement for Democratic Slovakia (Hnutie za Demokraticke Slovesko – HZDS)*, a political formation led by prime-minister, Vladimir Mečiar, the parliamentary representation of the HZDS was too small to govern separately. This situation resulted in difficulties to elect the President of Republic ( at that time the President should be elected by the National Council, the parliament by 3/5 qualified majority) but also in coalition type of the first cabinets of independent Slovakia. The functioning of the first cabinets was marked by numerous internal conflicts (mostly created by charismatic and simultaneously authoritative style of Mr Mečiar leadership) and be external conflict between the prime-minister and the President of the Republic, Michal Kovač, The conflicts have occurred besides of the political “roots” of Michal Kovačs, a former member of the HZDS, and besides of conciliatory behavior on the side of the President, at least at the very beginning of his term in office.<sup>5</sup> The political quarrels led to some competence cases sentenced by the Constitutional Court of Slovakia<sup>6</sup>. The position of the Cabinet, due to external quarrels and internal non-cohesion was temporarily weakened. The (short-lasting) alliance of the HZDS and the Slovak National Party (*Slovenska Narodna Strana- SNS*) provide the cabinet with slight majority , but the conflict with the president resulted by forced resignation of V. Mečiar ( March 11,1994) and in creation of a new, left-right cabined led by Josef Moravčík. The Moravčík coalition cabinet was able to function up to the autumn of 1994 and shortly after parliamentary election was replaced by the new coalition cabinet, led - once again - by V. Mečiar. The HZDS win the election (with 34,7 % of valid votes) , but had to join the smaller parties: the Slovak National Party and the Association of Workers of Slovakia (ZRS).

---

<sup>5</sup> See in Polish literature: K. Skotnicki, *Wpływ systemu wielopartyjnego na naczelne organy państwa w krajach postkomunistycznych ( na przykładzie Republiki Słowackiej) [ Impact of the Multiparty System on the Highest State Organs (the Slovak Republic Case Study)]* in: „Studia Prawno-Ekonomiczne”[*Law and Economics Studies*], Łódź 1994,vol. 49, p.37-38; K. Skotnicki, *Konstytucja Słowacji [Constitution of Slovakia]*, Warsaw 2003, p.23

<sup>6</sup> In particular the judgement of the Constitutional Court of June 2nd, 1993 (ÚS 39/93)

The coalition cabinet of V. Mečiar functioned up to 1998. The stability of the Cabinet worked in favor of the position of the Council of Ministers and, especially, in favour of powers of the prime-minister Mečiar, who was able to interpret constitutional provisions in a manner convenient to him. The conflict with the president Kovačs became very sharp<sup>7</sup>. The conflict between the president and the prime-minister lasted up to the end of the term of Michal Kovačs ( March 1998). The difficulties to elect a new president ( because of lack of 3/5 majority in the National Council) contributed to consolidation of the political influence of V. Mečiar. Due to art. 105 of the Constitution of Slovakia when the office of the president is vacant most of his duties ought to be – for this period - transferred to the Council of Ministers.

The new parliamentary election, held in June 1998, resulted in weakening the Mečiar's political domination. Although the HZDS was able to collect 27% of valid votes, the party was deprived of coalition ability. As a consequence, the four-party coalition was formed, containing the Slovak Democratic Coalition, Party of Democratic Left, the ethnic Hungarian Coalition Party and the Party of Citizens Alliance. This coalition has to its disposal as many as 93 mandates, which meant that having more than 3/5 of the seats it was able to make changes in the Constitution of 1992. The new cabinet was lead by Mikuláš Dzurinda.

Four years later, the parliamentary election results was quite good for HZDS. The party won 36 seats of 150 in the National Council. The remaining parties tried to isolate Mečiar's party and once again form the center oriented coalition led by prime-minister Dzurinda.

In November election 2002 the new political constellation has appeared. Among them the social-democratic "Smer" [ Direction] of Robert Fico. Also the left post communist party won 11 seats.

In election of 2006 the winning political party was the social-democratic "Smer" (Direction) lead by Robert Fico. It collected 50 seats of 150 in the National Council. The President of the Republic designated Mr Fico to be the prime-minister. Because of lack of absolute majority the party the winning party joined the Slovak National Party (SNS) as well as the People's Party –HZDS. For the first time the socialist (left) party formed cabinet coalition with the nationally-oriented party (SNS).

The next parliamentary election was held on June 12, 2010. The 18 election committees were registered. Due to 5% threshold only six parties won parliamentary representation. The leading force of the previous cabinet coalition, the social-democratic party Smer improved its election results; it won 62 seats. The coalition partner, Slovak National Party collapsed; its representation fall down from 20 to 9 seats. The third coalition party ,LS-HZDS did not received the sufficient number of votes to cross the 5% threshold barrier.

Due to election results the new center right coalition was formed. It "contained" the Christian Democratic Party, the Freedom and Solidarity party, the

---

<sup>7</sup> The HZDS members of the National Council tried to remove Michal Kovačs from office. See in Polish literature: W.Zakrzewski, *Republika Słowacka (The Slovak Republic)*, in: *Ustroje państw współczesnych (Systems of Contemporary States)*, Lublin 2002, p.188

Christian Democratic Movement and the Bridge ( *Most* – in Slovak, *Híd* – in Hungarian ) party.

At the beginning of 2012 the coalition cabinet of Ivetta Radičová ( from Slovak Democratic and Christian Union) resigned from office ( due to internal quarrels on financial obligations *vis –a- vis* the European Union and the new extraordinary election was announced . In this election once again the social-democratic Smer party of Robert Fico received 44,4 % of valid votes and won an absolute majority of 83 seats ( of 150). The President Ivan Gasparovič designated Robert Fico to be the new prime-minister of Slovakia and the election results allowed to him to form fully social-democratic cabinet with four specialists (acting as deputy prime-minister and minister of foreign affairs as well as ministers of: justice, economy and health care.

The comparison with Polish cabinets since 1992 shows, first of all, the slightly consolidated stability of the cabinets of Slovakia. When in Slovakia the number of the cabinets was five, in Poland at the same period fourteen governments were created. It means that the stability of the Slovak cabinets was more than twice stronger in comparison with the stability of the Polish ones. Secondly, in Slovakia the prevailing model of the cabinet was the coalition party cabinet with one dominant party and one or two smaller coalition partners. In Poland one can notice a variety of coalition combinations: from two party coalition (*Democratic Left Alliance* + *Polish Peasant Party*, *Citizens Platform* + *Polish Peasant Party*; 1993-1997, 2007-2011, 2011 -) *via* tripartite coalition [ 2005-2007 : “*Law and Justice*” of J. Kaczyński + LPR, *League of Polish Families* + *Samoobrona (Self-defence)* of late Andrzej Lepper] up to five party coalition ( the cabinet of Hanna Suchocka, 1992-1993). The party composition of the Polish cabinets was thus more complex and complicated. During the twenty years period of 1992-2012 two semi-party caretaker cabinets ( of Prof. Marek Belka, 2004-2005) were formed; both of them with only minority parliamentary support. For the second part of being in office (2003-May 2004) the cabinet of Leszek Miller also served as a minority one party government (with occasional external support).

## **Conclusion**

In conclusion one can say, that:

- the Slovak Republic is marked by more stable composition of its cabinets and the number of party and the personal changes is remarkably smaller than in Poland;
- in Poland the number of party coalition “constellations” was by far larger than in Slovakia;
- in Poland the procedures of forming the cabinet is much more intensively regulated - in the “organized” process composed of three subsequent “steps”;
- the influence of the President on personal nominations of both the members of the cabinet and of the top-ranking officials of the government administration remains more visible ( at least in legal terms);

- the political influence of prime minister on party and personal composition of the cabinet in Poland is slightly stronger; in addition it is constitutionally legitimized (in light of art. 148 of the 1997 Constitution of Poland).

# 15 LAT SKARGI KONSTYTUCYJNEJ W POLSKIM PORZĄDKU PRAWNYM

Marta Kłopocka-Jasińska\*, PL

17 października bieżącego roku minęło 15 lat od czasu wejścia w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Skarga konstytucyjna była jedną z instytucji wprowadzonych do polskiego porządku prawnego dzięki obowiązującej Konstytucji. Warto podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny istniał już wówczas od ponad dekady, nie będąc jednak uprawniony do rozpoznawania indywidualnych skarg konstytucyjnych. Trzeba też mieć na uwadze, że polski sąd konstytucyjny powstawał w trudnych warunkach ustrojowych i w niełatwych czasach okresu przemian przyszło mu funkcjonować<sup>1</sup>. Mimo to, w piśmiennictwie początki pracy Trybunału ocenia się pozytywnie, wskazując, że organ ten „nie stał się listkiem figowym niedemokratycznej władzy”<sup>2</sup>. Jego zasadniczą kompetencją było orzekanie w sprawach kontroli konstytucyjności ustaw i innych aktów normatywnych naczelných oraz centralnych organów państwowych<sup>3</sup>. Kontrola ta miała charakter kontroli abstrakcyjnej wszczynanej na wniosek uprawnionych podmiotów. Istniała też możliwość wszczęcia postępowania z inicjatywy samego Trybunału Konstytucyjnego na skutek analizy skarg i wniosków obywateli. Zdaniem Z. Czeszejko-Sochackiego w tym ostatnim przypadku, a więc wszczynania postępowania z urzędu przez Trybunał Konstytucyjny na wniosek jego Prezesa, można było dopatrywać się swoistej namiastki skargi konstytucyjnej<sup>4</sup>. Obecnie, trudno byłoby wyobrazić sobie polski Trybunał Konstytucyjny pozbawiony kompetencji rozpoznawania skarg konstytucyjnych. Co prawda, z punktu widzenia istnienia sądownictwa konstytucyjnego nie jest ona traktowana jako jego element konieczny<sup>5</sup>, nie wszystkie też państwa europejskie zdecydowały się na wprowadzenie skargi konstytucyjnej do swoich porządków prawnych, to jednak w państwach, w których występuje skarga – uważa się, że wywarła ogromny wpływ na poszanowanie konstytucyjnych wolności i praw oraz ukształtowanie pozycji Trybunału Konstytucyjnego w systemie organów władzy państwowej.

W Polsce skarga konstytucyjna na trwałe wpisała się jako jeden z instrumentów służących jednostce do ochrony jej konstytucyjnych praw. W

---

\* Dr Marta Kłopocka-Jasińska, Wyższa Szkoła Zarządzania i Prawa im. Heleny Chodkowskiej, Wydział Zamiejscowy we Wrocławiu

<sup>1</sup> Zmiana Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona w dniu 26 marca 1982 r. przewidywała ustanowienie Trybunału Konstytucyjnego, natomiast prace nad tekstem ustawy regulującej jego działanie trwały prawie trzy lata, a ich efektem stała się Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. 1985, Nr 22, poz. 98).

<sup>2</sup> Używam określenia za M. Safian, *Wstęp*, [w:] M. Zubik (red.), *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. III.

<sup>3</sup> Szerzej na ten temat zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 59 i n.

<sup>4</sup> Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo...*, s. 60.

<sup>5</sup> Por. M. Derlatka, *Skarga konstytucyjna w Niemczech*, Warszawa 2009, s. 30-35.

piśmiennictwie wskazuje się, że za sprawą tej procedury Trybunał wydał wiele istotnych dla ochrony konstytucji wyroków<sup>6</sup>, przyczyniając się do lepszego rozumienia konstytucyjnego katalogu praw i wolności, w tym prawa własności i dziedziczenia, wolności gospodarczej, wolności wypowiedzi czy prawa do życia prywatnego<sup>7</sup>. Z drugiej strony nie można nie dostrzegać licznie formułowanych głosów krytycznych na temat niedostatków polskiego modelu skargi konstytucyjnej<sup>8</sup>.

Krytyka koncentruje się wokół zbyt wąsko zakreślonych granic ochrony skargowej uniemożliwiających skarżącemu uzyskanie pełnej i całościowej (kompleksowej) ochrony. Skarżący nie otrzymuje pełnej ochrony, ponieważ może on skarżyć się wyłącznie na niezgodność z Konstytucją aktu normatywnego stanowiącego podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia w jego sprawie indywidualnej, nie może natomiast skarżyć samego rozstrzygnięcia, ani aktu normatywnego, który w jego sprawie zastosowany nie był. Skarżący nie uzyskuje również całościowej ochrony ponieważ nawet korzystny dla niego wyrok Trybunału, nie powoduje automatycznego wyeliminowania dotychczasowych niekonstytucyjnych rozstrzygnięć indywidualnych w sprawie skarżącego, a jedynie to umożliwia w drodze dodatkowych postępowań, które należy zainicjować. Te dwa aspekty- należące do najczęściej krytykowanych- wiążą się z założeniami tkwiącymi u podstaw polskiego modelu skargi konstytucyjnej. W mojej ocenie to one w dużej mierze determinują kształt procedury skargowej wyznaczając granice kontroli trybunalskiej. Nawiązując do sformułowania użytego przez W. Wróbla<sup>9</sup> można je określić mianem aspektów „ustrojowych”. Dodatkowo, praktyka funkcjonowania skargi ujawniła wiele innych szczegółowych problemów związanych z „ustroją” specyfiką konstrukcji polskiej skargi, jak i wynikających z niedostatków rodzimej regulacji<sup>10</sup>, które można określić jako „wewnątrzmodelowe”. W niniejszym referacie skoncentruję się na aspektach ustrojowych skargi stawiając sobie za cel sformułowanie odpowiedzi na pytanie o to, czy po piętnastu latach funkcjonowania polska skarga konstytucyjna wymaga rewizji założeń modelowych oraz o kierunek ewentualnej reformy. W tym wypadku konieczne będzie przeanalizowanie istoty oraz podstawowych założeń, w tym mocnych i słabych stron, obecnego rozwiązania, a także rozwiązań

---

<sup>6</sup> Tak P. Tuleja, M. Grzybowski, *Skarga konstytucyjna jako środek ochrony praw jednostki w polskim systemie prawa*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Sądy i Trybunały w Konstytucji i w praktyce*, Warszawa 2005, s. 121.

<sup>7</sup> Tak M. Safian, *Wstęp...*, s. v.

<sup>8</sup> Por. W. Wróbel, *Skarga konstytucyjna – problemy do rozwiązania*, [w:] M. Zubik (red.), *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 57.

<sup>9</sup> W. Wróbel pisząc o problemach funkcjonowania skargi konstytucyjnej używa określeń „problemy o charakterze ustrojowym” oraz problemy „konstrukcyjne – wewnątrzmodelowe” zob. *Skarga konstytucyjna – problemy...*, s. 57.

<sup>10</sup> Na ten temat m.in. W. Wróbel, *Skarga konstytucyjna...*, s. 55-75; także P. Tuleja, *Czy ewolucja ustrojowa Trybunału Konstytucyjnego powoduje konieczność zmiany prawnych podstaw jego działania?*, [w:] K. Budziło (red.), *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja funkcji i zadań – założenia a ich praktyczna realizacja*, Warszawa 2010, s. 356. Interesująca w tym względzie będzie dyskusja jaka toczyła się ostatnio na łamach „Państwa i Prawa” na temat formalnych przesłanek skargi konstytucyjnej: Zob. M. Wiącek, *Formalne przesłanki skargi konstytucyjnej (w świetle orzecznictwa TK)*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 9, s. 23; Jarosław Sułkowski, Wojciech Białogłowski, *W sprawie formalnych przesłanek skargi konstytucyjnej. Polemika*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 3, s. 100; oraz M. Wiącek, *Ponownie w sprawie formalnych przesłanek skargi konstytucyjnej*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 7, s. 100.



najczęściej zgłaszanych w polskim piśmiennictwie jako propozycje zmian pod adresem skargi. Dla ukazania zalet i wad aktualnej regulacji oraz regulacji postulowanej pomocne wydaje się odwołanie się do doświadczeń innych państw, zwłaszcza tych, w których występują rozwiązania zbliżone do proponowanych przez polską doktrynę. Przydatne w tym względzie będzie również przeanalizowanie aktualnych tendencji i kierunków rozwoju skargi w państwach, w których instytucja ta występuje od wielu lat i uznawana jest za wzorcową z uwagi na wszechstronność zakresu ochrony skargowej. W piśmiennictwie za najbardziej uniwersalne w tej mierze przyjmuje się rozwiązania niemieckie, hiszpańskie i czeskie<sup>11</sup>. Regulacje skargi we wskazanych państwach, przynajmniej z okresu poprzedzającego ostatnie reformy, uznawano za najlepiej realizujące gwarancyjny charakter tej instytucji. Dodatkowo, długoletnia praktyka funkcjonowania skargi niemieckiej, hiszpańskiej czy czeskiej oraz kierunki przeobrażeń tej instytucji ujawniły z całą ostrością konsekwencje założenia możliwie szerokiej ochrony skargowej i nieuchronność niektórych reform w celu zapewnienia wydolności systemu skargowego i zapobieżenia jego załamaniu na skutek nadmiernej ilości skarg. Wnioski wyciągnięte na tym polu należy mieć na uwadze w dyskusji nad potrzebą reformowania polskiej skargi konstytucyjnej.

W piśmiennictwie panuje zgoda co do tego, że nie ma jednego uniwersalnego wzoru (modelu) skargi konstytucyjnej. Z drugiej strony na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat o polskiej skardze konstytucyjnej napisano m.in. że jest „trudna”, „mizerna”, „ułomna”, „o niedostatecznym zakresie przedmiotowym”, „nie spełniająca swojej funkcji”, „nie przystająca do wyrażonej w Konstytucji koncepcji praw człowieka” czy „nabierająca cech pozorności”<sup>12</sup>. Powyższe określenia odnoszące się do „niekorzystnego ukształtowania” polskiej skargi biorą się z porównania rodzimego modelu do rozwiązań przyjętych w innych państwach. Z kolei różnorodność rozwiązań skargowych w państwach europejskich skłania do podejmowania w naszym piśmiennictwie prób ich klasyfikacji. Z oczywistych względów są one dokonywane przy zastosowaniu bardzo ogólnych kryteriów, przez co nie zawsze adekwatnie przedstawiają pełny obraz danej instytucji<sup>13</sup>. Kryteria, służące do systematyzacji występujących w poszczególnych państwach modeli skargi konstytucyjnej to najczęściej kryterium zakresu przedmiotowego, zakresu podmiotowego oraz podstawy skargi. Zakres przedmiotowy pozwala ustalić co może być przedmiotem zaskarżenia w drodze

<sup>11</sup> Por. E. Zwierchowski, *Modele skargi konstytucyjnej w państwach europejskich*, [w:] A. Łabno (red.) *Prawa człowieka a nowa Konstytucja RP*, Warszawa 1998, s. 81-86; B. Banaszak, *Modele skargi konstytucyjnej*, [w:] J. Trzcziński (red.), *Skarga konstytucyjna*, Warszawa 2000, s. 31. A. Herrera García, *Sinopsis comparativa sobre el derecho de amparo en el Mundo*, [w:] H. Fix-Zamudio, E. Ferrer Mac-Gregor (red.), *El derecho de amparo en el Mundo*, México 2006, s.1244; B. Szmulik, *Modele zakresu przedmiotowego skargi konstytucyjnej na przykładzie wybranych państw europejskich*, „Przegląd Legislacyjny” 2005, nr 2, s. 33; M. Derlatka, *Ewolucja skargi konstytucyjnej w niemieckim porządku prawnym*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 1, s. 77; M. Kłopocka-Jasińska, *Skarga konstytucyjna w Królestwie Hiszpanii*, Warszawa 2010, s. 223-229.

<sup>12</sup> Pisałam o tym w referacie przygotowywanym na Konferencję pt. „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w pierwszych dekadach XXI wieku wobec wyzwań politycznych, gospodarczych, technologicznych i społecznych” Tekst dostępny w Materiałach Konferencyjnych: M. Kłopocka-Jasińska, *Skarga konstytucyjna na akt stosowania prawa w polskim porządku prawnym – rzeczywista potrzeba czy nierealna wizja?*, Warszawa 2012, s. 153.

<sup>13</sup> Na ten temat szerzej M. Kłopocka-Jasińska, *Skarga konstytucyjna w Królestwie...*, s. 224 i n.

skargi konstytucyjnej<sup>14</sup>. Zazwyczaj chodzi tutaj o akty władzy publicznej, które powołane przez skarżącego jako naruszające prawo czy wolność, będą podlegały kontroli Trybunału Konstytucyjnego z punktu widzenia ich zgodności z obowiązującym porządkiem prawnym<sup>15</sup>. Zakres podmiotowy odnosi się do podmiotów uprawnionych do skutecznego wniesienia skargi, a więc posiadających legitymację do występowania ze skargą konstytucyjną<sup>16</sup>. Z kolei za podstawę skargi konstytucyjnej przyjmuje się najczęściej określone przepisy stanowiące wzorzec kontroli, czy inaczej mówiąc układ odniesienia dla oceny kwestionowanych w skardze aktów<sup>17</sup>. E. Zwierzchowski jest zdania, że wyodrębnienie konstytucyjnego modelu skargi jest możliwe jedynie na podstawie kryterium przedmiotowego<sup>18</sup>. Pod tym względem wyróżnia się skargi, dzięki którym możliwe jest kierowanie zarzutu niekonstytucyjności zarówno wobec aktów stosowania prawa, jak również przeciwko powszechnie obowiązującym aktom normatywnym. Jako przykład wskazuje się w tym wypadku rozwiązania austriackie, czeskie, hiszpańskie czy niemieckie. Innym wyróżnianym rodzajem są skargi, które umożliwiają zaskarżenie wyłącznie aktów o charakterze powszechnie obowiązującym. Do tej grupy należy skarga polska, ale również węgierska i belgijska. Z kolei skargi, których zakres przedmiotowy ograniczony jest wyłącznie do aktów stosowania prawa tworzą ostatnią grupę, a za przykład podaje się uregulowanie skargi w prawie słowackim i słoweńskim. Inną typologię zaproponował B. Banaszak wyróżniając model o szerokich zakresach przedmiotowym i podmiotowym wskazując jako przykład Niemcy i Szwajcarię, model o wąskim zakresie przedmiotowym występujący w Polsce, Słowacji, Słowenii i na Węgrzech oraz model skargi konstytucyjnej służącej ochronie pewnych kategorii praw określonych w konstytucji na przykładzie Hiszpanii i Belgii<sup>19</sup>. B. Szmulik na podstawie kryterium przedmiotowego wyróżnił skargi o szerokim ujęciu jak w Niemczech, Austrii, Czechach, Hiszpanii, oraz węższym, które występują w Polsce, Rosji, na Węgrzech i Słowacji, ale również w Belgii i Słowenii<sup>20</sup>. Na tle powyższych podziałów polski model prezentuje nam się jako wąski. Autorzy na ogół przyznają jednak, że dokonywanie klasyfikacji poszczególnych modeli skarg w oparciu o kryterium zakresu przedmiotowego nie odzwierciedla w pełni różnic między nimi<sup>21</sup>. Kryterium to jest niewystarczające,

<sup>14</sup> Por. J. Repel, *Przedmiotowy zakres skargi konstytucyjnej*, [w:] J. Trzciński (red.), *Skarga...*, s. 85; B. Banaszak, *Modele skargi konstytucyjnej*, [w:] J. Trzciński, *Skarga...*, s. 20; E. Zwierzchowski, *Sądownictwo konstytucyjne*, Białystok 1994, s. 173 i n., B. Szmulik, *Skarga konstytucyjna. Polski model na tle porównawczym*, Warszawa 2006, s. 169 i n.

<sup>15</sup> Por. B. Naleziński, *Przedmiot skargi konstytucyjnej w Polsce – wybrane problemy na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Konstytucja i sądowe gwarancje jej ochrony. Księga jubileuszowa Profesora Pawła Sarneckiego*, Zakamycze 2004, s. 164.

<sup>16</sup> Por. J. Trzciński, *Podmiotowy zakres skargi konstytucyjnej*, [w:] L. Garlicki (red.) *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, s. 207; zob. też B. Naleziński, *Przedmiot...*, s. 165.

<sup>17</sup> Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 258; Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 158; zob. także B. Naleziński, *Przedmiot...*, s. 164.

<sup>18</sup> E. Zwierzchowski, *Modele...*, s. 86.

<sup>19</sup> B. Banaszak, *Modele...*, [w:] J. Trzciński (red.), *Skarga...*, s. 20 i n.

<sup>20</sup> B. Szmulik, *Modele...*, s. 33.

<sup>21</sup> Tak B. Szmulik, *Modele...*, s. 33; Por. też J. Trzciński, komentarz do art. 79 Konstytucja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom I, Warszawa 1999, s. 2.

ponieważ nie uwzględnia wielu innych aspektów istotnych z punktu widzenia ochrony skargowej takich jak przesłanki dopuszczalności skargi, zasady i cel postępowania skargowego, a wreszcie skutki rozstrzygnięcia Trybunału. Przesłanki dopuszczalności skargi odgrywają zasadniczą rolę w kwestii dostępności tego instrumentu dla skarżących. Natomiast cel postępowania skargowego wpływa na konstrukcję skargi oraz pozwala określić, na czym ma polegać ochrona jednostki przed naruszeniem i jaką rolę pełni w jej zapewnieniu sąd konstytucyjny. Przykładowo, skarga może służyć przede wszystkim wyeliminowaniu niezgodnego z konstytucyjnym porządkiem prawnym działania władzy publicznej, niezależnie od jego formy, aby przywrócić skarżącemu pełnię naruszonych praw oraz zniwelować czy zminimalizować odczuwalne skutki tego naruszenia. Na pierwszy plan wysuwa się wówczas podmiotowa funkcja skargi. Skarga może również niejako inicjować kontrolę konstytucyjności prawa przez Trybunał Konstytucyjny, gdy potrzeba takiej kontroli zaistniała na gruncie konkretnej sprawy skarżącego, jednak bez możliwości rozstrzygania przez Trybunał o samej sprawie. Sąd Konstytucyjny koncentruje wówczas swoją uwagę na badaniu czy system prawny jest spójny i zgodny z zasadą nadrzędności Konstytucji. Z takim rozwiązaniem mamy do czynienia w przypadku polskiej skargi. Stąd w piśmiennictwie wskazuje się, że w polskim modelu skargi konstytucyjnej nacisk położony został na realizację przedmiotowej funkcji skargi. Trybunał Konstytucyjny nie rozstrzyga bowiem o konkretnym naruszeniu indywidualnego prawa skarżącego, a jedynie wypowiada się na temat zarzutu niekonstytucyjności względem zaskarżonych w skardze ustawy lub innego aktu normatywnego – aktów z założenia zawierających przynajmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Chociaż postępowanie przed Trybunałem w sprawie skargi konstytucyjnej może zostać zainicjowane jedynie na tle konkretnej sprawy skarżącego, co pozwala postrzegać polską skargę jako środek konkretnej kontroli konstytucyjności, to ewentualne skutki przeprowadzenia takiej kontroli są w zasadzie identyczne jak w przypadku kontroli abstrakcyjnej. Stąd nie bez powodu polską instytucję określa się niekiedy indywidualnym wnioskiem o zainicjowanie hierarchicznej kontroli norm.

Założenia modelowe polskiej skargi konstytucyjnej wynikają z regulacji konstytucyjnej. Art. 79 ust. 1 Konstytucji umiejscowiony w Rozdziale II zatytułowanym „Wolności, Prawa i Obowiązki Człowieka i Obywatela” w części poświęconej „Środkom Ochrony Wolności i Praw” stanowi, że „Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”. Przepis ten uzupełniają konstytucyjne unormowania dotyczące Trybunału Konstytucyjnego, a znajdujące się w Rozdziale VIII o „Sądach i Trybunałach”. Postanowienia konstytucyjne rozwija Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym<sup>22</sup>. Ustawa wprowadza dodatkowe wymogi skargi konstytucyjnej

---

<sup>22</sup> Dz. U. z 1997, nr 102, poz. 643 ze zmianami.

m.in. 3 miesięczny termin na jej wniesienie, wymóg „wyczerpania drogi prawnej, o ile jest przewidziana”, przymus adwokacko-radcowski oraz wymogi co do formy skargi jako pisma procesowego. Co charakterystyczne, ustawa w art. 46 ust. 2 przewiduje, że Trybunał rozpoznaje skargę „na zasadach i w trybie przewidzianym dla rozpoznawania wniosków o stwierdzenie zgodności ustaw z Konstytucją oraz innych aktów normatywnych z Konstytucją lub ustawami”.

Polska regulacja konstytucyjna z uwagi na swoją szczegółowość daje dostateczne podstawy by w oparciu o nią ustalać zakres przedmiotowy, podmiotowy oraz podstawę skargi konstytucyjnej. Postulowane w naszym piśmiennictwie kierunki reform skargi konstytucyjnej w zasadzie dotyczą każdego z tych elementów. Wskazuje się na przykład na niedostatki polskich rozwiązań w zakresie „zdolności skargowej” i na potrzebę rozważenia przyznania w niektórych wypadkach legitymacji do występowania ze skargą osobom prawnym prawa publicznego<sup>23</sup>. Pod względem wzorców konstytucyjnych, które mogą stanowić podstawę kontroli w procedurze skargi konstytucyjnej, pojawiają się wątpliwości powodujące niekiedy rozbieżności w poglądach orzeczniczych samego Trybunału Konstytucyjnego<sup>24</sup>. Kontrowersje wywołuje kwestia powoływania się w skardze na przepisy ustawy zasadniczej, które wprost nie wyrażają publicznych praw podmiotowych jak np. zasada państwa prawnego, czy też na zasady ustrojowe albo na przepisy umów międzynarodowych<sup>25</sup>. Najwięcej zastrzeżeń wśród przedstawicieli polskiej doktryny budzi jednak unormowanie zakresu przedmiotowego skargi konstytucyjnej<sup>26</sup>. O ile w przypadku rozstrzygania większości wątpliwości dotyczących zakresu podmiotowego czy podstaw skargi, wystarczające wydaje się moim zdaniem przyjęcie takiej czy innej koncepcji interpretacyjnej, bazując na aktualnym rozwiązaniu konstytucyjnym, o tyle w odniesieniu do zakresu przedmiotowego zrealizowanie zgłaszanych postulatów wymaga gruntownej reformy regulacji konstytucyjnej.

Jak wskazywałam, wąskie ujęcie polskiej skargi konstytucyjnej zawdzięczamy jej zawężonemu do aktów normatywnych zakresowi przedmiotowemu uniemożliwiającemu orzekanie wprost o konkretnym naruszeniu prawa jednostki oraz temu, że skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie wpływa bezpośrednio na sytuację prawną skarżącego<sup>27</sup>. Odwołując się do

<sup>23</sup> Por. W. Wróbel, *Skarga...*, s. 61 i cytowana tam literatura.

<sup>24</sup> Szerzej na ten temat J. Trzciński, *Zakres podmiotowy i podstawa skargi konstytucyjnej*, [w:] tenże (red.) *Skarga...*, s. 56 i n. Por. też P. Tuleja, M. Grzybowski, *Skarga...*, s. 111-112.

<sup>25</sup> Zob. P. Tuleja, M. Grzybowski, *Skarga...*, s. 111-112.

<sup>26</sup> Por. m.in. P. Tuleja, W. Wróbel, *W Polsce i gdzie indziej. Skarga konstytucyjna czyli dodatkowa gwarancja praw człowieka*, „Rzeczpospolita” z 14 XI 1997; A. Zoll, Wystąpienie na Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z 29 marca 2004 r., [w:] *Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego*, t. XX, Warszawa 2004; zob. też prace P. Tuleja, M. Grzybowski, *Skarga konstytucyjna...*, s. 122; W. Wróbel, *Skarga konstytucyjna...*, s. 55 i n.; B. Szmulik, *Skarga konstytucyjna...*, s. 301 i n.; P. Tuleja, *Skarga konstytucyjna w Polsce...*, s. 44-45; L. Garlicki, *Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego (dwadzieścia pięć lat na dwudziestopięciolecie)*, [w:] K. Budziło (red.) *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia , a ich praktyczna realizacja*, Warszawa 2010, s. 22-23.

<sup>27</sup> Przy czym warto zaznaczyć, że dyskusja na temat zbyt wąskiego ujęcia ochrony skargowej polskiej skargi konstytucyjnej toczyła się już w trakcie prac nad Konstytucją z 1997 r. nie tracąc przy tym na aktualności. Na ten temat zob. B. Wierzbowski, *Skarga konstytucyjna jako środek ochrony praw człowieka i obywatela*, [w:] J. Trzciński, A. Jankiewicz (red.), *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci*

poglądów doktryny polski model skargi konstytucyjnej można scharakteryzować poprzez cztery zasadnicze elementy: 1) brak bezpośredniego charakteru ochrony skargowej udzielanej przez Trybunał prawom lub wolnościom osoby skarżącej; 2) brak możliwości wniesienia skargi, gdy niezgodność z Konstytucją nie wynika z ustawy lub innego aktu normatywnego stanowiących podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia (Trybunał, przynajmniej w założeniu, nie bada sfery sądowego stosowania prawa); 3) skutki wyroku Trybunału są identyczne jak w postępowaniu w sprawie kontroli konstytucyjności; 4) indywidualne rozstrzygnięcie o prawach i wolnościach jest warunkiem koniecznym wniesienia skargi, ale Trybunał ocenia je jedynie jako przesłankę przyjęcia skargi do rozpoznania<sup>28</sup>. Przyjęty w polskim porządku prawnym model ochrony skargowej jest wynikiem kompromisu, którego tłem stał się spór, jaki w okresie tworzenia nowej Konstytucji charakteryzował stosunki pomiędzy Trybunałem Konstytucyjnym a Sądem Najwyższym. W rzeczywistości chodziło o zakres ingerencji tego pierwszego organu w orzecznictwo sądowe, a tym samym określenie relacji między tymi organami w obrębie władzy sądowniczej<sup>29</sup>. W rezultacie doszło do radykalnego ograniczenia zakresu skargi konstytucyjnej, a to z kolei „zaciążyło nad jej dalszymi losami, stanowiąc jednocześnie o jej wadach”<sup>30</sup>. Stąd za najczęściej krytykowany przez polskich autorów jest brak możliwości zaskarżania w drodze skargi konstytucyjnej rozstrzygnięcia w postaci wyroku sądu czy decyzji organu administracji publicznej naruszającego przepisy ustawy zasadniczej<sup>31</sup>. Do słabych stron polskiego rozwiązania zalicza się zbyt odległy dla skarżącego skutek wyroku Trybunału w postaci usunięcia niekonstytucyjnej normy z systemu prawnego (ale już nie indywidualnego rozstrzygnięcia wydanego w oparciu o nią). Skarżący dopiero na etapie kolejnych postępowań sądowych może, dysponując korzystnym dla siebie wyrokiem Trybunału, domagać się zmiany swojej sytuacji prawnej. Nie zawsze też ma on szansę doprowadzić do takiej zmiany<sup>32</sup>. Za ułomność polskiego rozwiązania uznaje się niemożność wyeliminowania naruszenia prawa skarżącego przy pomocy skargi konstytucyjnej<sup>33</sup>. Krytyce podlega również sposób sformułowania art. 79 Konstytucji jako „sprzyjający sztucznemu oderwaniu obowiązujących przepisów od procesu ich wykładni”, a przez to odległy od rzeczywistych cech procesu stosowania prawa, jak i współczesnych teoretyczno prawnych metod wykładni<sup>34</sup>. Przyjęcie założenia, że Trybunał ocenia jedynie prawo, ale nie może oceniać jego zastosowania przysporzyło wiele problemów interpretacyjnych, gdyż w praktyce

---

prof. Janiny Zakrzewskiej, , Warszawa 1996, s. 213 i n.; Zob. też B. Banaszak, J. Repel, *Geneza skargi konstytucyjnej w Polsce*, [w:] J. Trzcinski (red.), *Skarga konstytucyjna*, Warszawa 2000, s. 33-45; B. Szmulik, *Skarga...*, s. 49-69; L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011, s. 27-34.

<sup>28</sup> Tak M. Kłopotcka-Jasińska, *Skarga konstytucyjna na akt...*, s. 158.

<sup>29</sup> Zob. W. Wróbel, *Skarga...*, s. 55 i cytowana tam literatura.

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> Por. P. Tuleja, M. Grzybowski, *Skarga...*, s. 122-123.

<sup>32</sup> Por. L. Garlicki, *Ewolucja...*, [w:] K. Budziło (red.), *Księga XXV-lecia...*, s. 21; Por. P. Tuleja, *Skarga konstytucyjna w Polsce...*, s. 43-44.

<sup>33</sup> Zob. M. Safian, *Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego- próba spojrzenia w przyszłość...*, [w:] K. Budziło (red.), *Księga XXV-lecia...*, s. 26. Zob. też W. Wróbel, *Skarga...*, s. 57-58.

<sup>34</sup> Ibidem, s. 42.

trudno te dwie sfery od siebie oddzielić<sup>35</sup>.” Ponadto, w piśmiennictwie wskazuje się, że konstrukcja polskiej skargi nie gwarantuje pełnej ochrony konstytucyjnych wolności i praw, gdyż wiele naruszeń spowodowanych aktami stosowania prawa nie może być obecnie przedmiotem skargi konstytucyjnej<sup>36</sup>. Zwraca się również uwagę, że rozdzielenie ochrony praw na gruncie Konstytucji w ten sposób, że naruszenie dokonane na płaszczyźnie stosowania prawa ma podlegać kontroli sądowej, natomiast naruszenie na płaszczyźnie stanowienia prawa objęte jest kontrolą Trybunału Konstytucyjnego, w rzeczywistości pozbawia jednostkę środka prawnego, za pomocą którego w sposób całościowy mogłaby uzyskać stosowną ochronę<sup>37</sup>. Powoduje to sięganie przez skarżących po skargę w sytuacjach, które tego nie wymagają, gdyż problem mógłby zostać rozwiązany na płaszczyźnie stosowania prawa bez konieczności ingerencji w system prawny<sup>38</sup>. Z perspektywy skarżącego, merytoryczne rozpoznanie skargi odbywa się jakby w oderwaniu od konkretnego naruszenia jego prawa, podobnie zresztą jak sam finał w postaci rozstrzygnięcia Trybunału. Całościową ochronę, poprzez ocenę wszystkich aktów władzy publicznej kształtujących pozycję prawną skarżącego uzyskuje on dopiero w systemie strasburskim<sup>39</sup>.

Chcąc zrealizować propozycje zmian zgłaszane przez doktrynę, ewentualna reforma polskiego modelu skargi konstytucyjnej opierałaby się na założeniu większego zindywidualizowania ochrony skargowej, co miałyby się przejawiać w możliwości postawienia zarzutu niekonstytucyjności nie tylko względem ustawy (innego aktu normatywnego), ale również przeciwko niekonstytucyjnemu rozstrzygnięciu w sprawie indywidualnej w postaci orzeczenia sądu czy decyzji organu administracji<sup>40</sup>. Do rozważenia byłaby kwestia głębokości ewentualnej reformy, a mianowicie tego czy zaskarżalność indywidualnego rozstrzygnięcia umożliwić niezależnie od zarzutu niekonstytucyjności ustawy (innego aktu normatywnego) na zasadzie odrębnej, równorzędnej procedury skargowej, czy też upoważnić Trybunał rozpoznający skargę w sprawie zgodności z konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, do objęcia kontrolą także indywidualnego rozstrzygnięcia opartego na kontrolowanej normie. W pierwszym przypadku skarżący mógłby wedle swego wyboru podnosić zarzut niekonstytucyjności kierowany przeciwko ustawie (innemu aktowi normatywnemu) albo przeciwko indywidualnemu rozstrzygnięciu zapadłemu w jego sprawie. W drugim przypadku kontrola aktu stosowania prawa byłaby dodatkową kompetencją Trybunału w ramach jednolitej procedury skargowej,

<sup>35</sup> L. Garlicki, *Ewolucja...*, s. 21. Por. W. Wróbel, *Skarga...*, s. 60-61; P. Tuleja, *Skarga konstytucyjna w Polsce...*, s. 36-37; P. Tuleja, *Prawo do sądu i skarga konstytucyjna jako konstytucyjne środki ochrony praw człowieka*, [w:] E. Dynia, Cz. Kłak (red.), *Europejskie standardy ochrony praw człowieka, a ustawodawstwo polskie*, Rzeszów 2005, s. 39;

<sup>36</sup> Tak P. Tuleja, *Prawo do sądu i skarga...*, s. 42.

<sup>37</sup> Ibidem, s. 43.

<sup>38</sup> P. Tuleja, *Prawo do sądu i skarga...*, s. 43; P. Tuleja, M. Grzybowski, *Skarga konstytucyjna...*, s. 122.

<sup>39</sup> M. Safian, *Meandry systemu ochrony praw podstawowych. O rzeczywistości realnej i wirtualnej*, [w:] H. Izdebski, H. Machińska (red.), *Dostęp obywateli do europejskiego wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2005, s. 122-123.

<sup>40</sup> Por. L. Garlicki, *Ewolucja...*, s. 21-22; Por. P. Tuleja, *Skarga konstytucyjna w Polsce...*, s. 45; W. Skrzydło, *Charakterystyka zmian w dziedzinie władzy sądowniczej, ich zakres i znaczenie dla sytuacji prawnej jednostki i funkcjonowania państwa*, [w:] W. Skrzydło (red.) *Sądy i Trybunały...*, s. 13.

stosowaną wyjątkowo w sytuacjach uzasadnionych okolicznościami sprawy. W obu przypadkach należałoby wyposażyć Trybunał Konstytucyjny w uprawnienie do uchylenia indywidualnego rozstrzygnięcia i sprecyzowania skutków swojego wyroku<sup>41</sup>.

Z kolei, gdyby odwołać się do doświadczeń państw, w których od początku ustanowienia skargi konstytucyjnej istniała możliwość zaskarżania rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych wraz ze zindywidualizowaną i szeroką ochroną skargową, nie sposób nie dostrzec konsekwencji, które można uznać za „typowe” dla tzw. szerokiego modelu skargi. Zarówno w Niemczech, Hiszpanii oraz w Czechach obserwowano stały wzrost liczby skarg, z których znaczna większość dotyczyła orzeczeń sądowych, a jako wzorce konstytucyjne powoływano przepisy ustanawiające gwarancje prawa do sądu. Istotnym problemem stało się również dokonanie rozdziału kompetencji kontrolnych między Trybunałem Konstytucyjnym a sądami. A dodatkowo, poddanie kontroli Trybunału orzeczeń sądowych, w tym sądów najwyższych instancji, nie rzadko prowadziło do konfliktów. Właściwie w każdym z trzech przywołanych powyżej państw ustalenie relacji między sądownictwem konstytucyjnym, a sądownictwem powszechnym za sprawą skargi konstytucyjnej okazało się problematyczne<sup>42</sup>. Dlatego niektórzy autorzy są zdania, że skarga przeciwko orzeczeniom sądowym prowadzi do zachwiania równowagi w systemie władzy sądowniczej i wypaczenia roli Trybunału Konstytucyjnego, który zamiast kontrolować efekty prac legislatywy, koncentruje swoją działalność na judykaturze<sup>43</sup>. Z sądu nad prawem staje się sądem nad sędziami, a dzieje się tak m.in. dlatego, że szeroka koncepcja skargi zachęca skarżących do podejmowania walki w ramach kolejnej instancji sądowej, co przekłada się na liczbę wnoszonych spraw<sup>44</sup>. Zasygnalizowane problemy doprowadziły ostatecznie do przeobrażenia tzw. szerokiego modelu skargi. Tak się stało w przypadku skargi niemieckiej i hiszpańskiej, które w pierwotnej wersji przewidywały najpełniejszą ochronę jednostki, którą stopniowo ograniczono. Nie wydaje się przesadą stwierdzenie, że koncepcja szerokiego modelu skargi zastosowana w obu państwach, po okresie swojej świetności popadła w kryzys paradoksalnie spowodowany swoją popularnością<sup>45</sup>. Oczywiście z punktu widzenia skarżących, pożądanym byłoby przyznanie ochrony wszystkim tym, którzy się o nią zwrócą, jednak w przypadku ochrony realizowanej przez Trybunał Konstytucyjny okazało się to niemożliwe. Koniecznością stało się odejście od tradycyjnej koncepcji definiowania skargi jako roszczenia jednostki wobec państwa o ochronę jej podstawowych praw, jako że pełna realizacja tego uprawnienia stała się praktycznie niewykonalna<sup>46</sup>. Nie wydaje się też celowe by naczelny organ państwa o ograniczonym składzie, który według Konstytucji, ma być jej ostatecznym gwarantem, zajmował się każdą jednostkową sprawą – niezależnie od jej wagi.

<sup>41</sup> Szerzej na ten temat M. Kłopocka-Jasińska, *Skarga konstytucyjna na akt...*, s. 159.

<sup>42</sup> Por. M. Kłopocka-Jasińska, *Skarga konstytucyjna w Królestwie...*, s. 236.

<sup>43</sup> Por. M. Martínez Sospedra, *Camino del colapso. Notas sobre los rendimientos del Tribunal Constitucional*, “Cuadernos Constitucionales” 2004, s. 85.

<sup>44</sup> Tak M. Kłopocka-Jasińska, *Skarga na akt...*, s. 160.

<sup>45</sup> Na temat czeskiej skargi zob. interesujący artykuł: V. Šimíček, *Piętnaście lat skargi konstytucyjnej w Republice Czeskiej – i co dalej?*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 3, s. 11.

<sup>46</sup> P. Czarny, *Skarga...*, s. 47.

Definicja skargi konstytucyjnej opierająca się na założeniu, że każdy ma roszczenie o ustalenie przez sąd konstytucyjny czy doszło do naruszenia konstytucyjnie poręczonych praw i wolności oraz wiążące uchylenie skutków prawnych ewentualnego naruszenia okazała się nieaktualna<sup>47</sup>.

Przejawem powyższych zjawisk stało się zaostrzenie procedury dopuszczalności skargi, wprowadzanie pewnych form oportunistu procesowego czy innych wymogów ograniczających dostępność skarg. W piśmiennictwie hiszpańskim tendencję tą określa się mianem „obiektywizowania” skargi konstytucyjnej, które polegać ma na ograniczaniu elementów subiektywnych skargi i położeniu nacisku na jej funkcję przedmiotową<sup>48</sup>. Co w większości przypadków wiąże się z przyznaniem organom rozpoznającym skargi większej swobody w doborze spraw, najczęściej poprzez możliwość eliminowania tych mniej ważnych. Zarówno w Niemczech, jak i w Hiszpanii cel ten osiągnięto przez wprowadzenie dodatkowej przesłanki dopuszczalności skargi – tzw. przesłanki obiektywizującej, która umożliwia Trybunałowi Konstytucyjnemu selekcjonowanie spraw i koncentrowanie się na „rzeczywistych problemach konstytucyjnoprawnych”. Obok obowiązku wykazania naruszenia konstytucyjnych praw skarżącego, musi on również przekonać Trybunał, że jego sprawa ma szczególne znaczenie z punktu widzenia obiektywnej ochrony Konstytucji. Drugim kierunkiem przeobrażeń niemieckiej i hiszpańskiej skargi jest dekoncentracja, która służyć ma usprawnieniu pracy Trybunału poprzez zmianę struktury jego działania polegającą na odciążeniu organów orzekających o najliczniejszych składach osobowych i zwiększeniu kompetencji organów mniej licznych. Wydaje się, że oba kierunki zmian są nieuniknionym etapem na drodze rozwoju skargi konstytucyjnej określanej jako tzw. model szeroki. Z tego powodu, chcąc poszerzać zakres przedmiotowy polskiej skargi poprzez umożliwienie zaskarżania orzeczeń sądowych, trzeba jednocześnie mieć na względzie konieczność wprowadzenia na poziomie regulacji prawnej dodatkowej obiektywizującej przesłanki dopuszczalności skargi. Otwarta pozostaje natomiast kwestia doboru odpowiedniego kryterium. Kryterium to może mieć charakter wyłącznie obiektywny uzależniając dopuszczalność skargi od spełnienia przesłanek typu „istotne znaczenie konstytucyjnoprawne” skargi, „szczególna doniosłość konstytucyjna” sprawy z punktu widzenia wykładni konstytucji, konstytucyjnych praw i wolności, czy szeroko rozumiany interes publiczny (np. sprawa o doniosłych skutkach społecznych, gospodarczych czy politycznych). Kryterium tego rodzaju pozwala dość radykalnie ograniczyć liczbę skarg. W pewnym sensie zapobiega też rozpoznawaniu skarg w powtarzających się sprawach. Kryterium czysto obiektywne nie uwzględnia jednak interesu skarżącego, co stanowi jego główny mankament. Możliwe jest również przyjęcie

---

<sup>47</sup> Zob. P. Lopez Pietsch, *Objetivar el recurso de amparo: las recomendaciones de la Comisión Benda y el debate español*, „Revista Española de Derecho Constitucional” 1998, nr 53 s. 134; por. P. Czarmy, *Skarga...*, s. 47.

<sup>48</sup> Zob. P. Lopez Pietsch, *Objetivar...*, s. 137; E. Espín Templado, *Comentarios al anteproyecto de reforma de la LOTC*, [w:] E. Espín Templado, G. Fernández Farreres, P. Cruz Villalón (red.), *La reforma de la justicia constitucional*, Navarra 2006, s. 30; P. Cruz Villalón, *Acotaciones al proyecto de reforma de la justicia constitucional*, [w:] E. Espín Templado, G. Fernández Farreres, P. Cruz Villalón (red.), *La reforma...*, s. 67.



kryterium subiektywnego, które nawiązuje do subiektywnego aspektu skargi. W takim wypadku rozpoznanie sprawy co do meritum uzależnia się od takich przesłanek jak rzeczywista i nieodwracalna szkoda, jaka wiąże się z nierozpatrzeniem skargi, czy jej skutki ekonomiczne dla skarżącego czy też oczywiste pozbawienie ochrony przez sądy. Możliwa jest również kombinacja kryteriów obiektywnych jak i subiektywnych, co wydaje się najlepszym rozwiązaniem. Zastosowano je w Niemczech, ale również w nowym mechanizmie kontroli dopuszczalności indywidualnej skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w związku z wejściem w życie Protokołu 14 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Moim zdaniem, podobnie należałoby sformułować przesłankę dopuszczalności polskiej skargi, tak aby uwzględniała element subiektywny odnoszący się do sytuacji skarżącego i umożliwiała Trybunałowi Konstytucyjnemu zadecydowanie, czy w konkretnej sprawie istnieje potrzeba interwencji z jego strony ze względu na obiektywną ochronę konstytucji jak i okoliczności naruszenia konstytucyjnego prawa skarżącego.

Kwestią, która nabiera szczególnego znaczenia przy poszerzaniu zakresu przedmiotowego skargi, jest wypracowanie sprawnego systemu selekcjonowania spraw trafiających do Trybunału. Zakładając, że w przypadku wprowadzania proponowanej reformy ciężar pracy trybunalskiej będzie spoczywał na mechanizmie wstępnej kontroli, uproszczenie procedury wstępnego rozpoznania skargi oraz jej funkcjonalność to czynniki, które odegrają decydujący wpływ na powodzenie całego przedsięwzięcia. Stąd postępowanie wstępnej kontroli stanowić powinno kluczowy element zabiegów reformatorskich.

Po piętnastu latach funkcjonowania polskiego modelu skargi konstytucyjnej uprawnione wydaje się twierdzenie, że instytucja ta mimo swych „ułomności” dobrze przyczyniła się do rozwoju konstytucjonalizmu w Polsce<sup>49</sup>. Nie wydaje się jednak by okres ten można było uznać za zbyt długi, a przez to przemawiający przeciwko gruntownej reformie<sup>50</sup>. Zwłaszcza, że potrzeba zmian w zakresie skargi sygnalizowana jest w piśmiennictwie od dłuższego czasu. Zgadzam się, że do reform o charakterze systemowym należy pochodzić z nadzwyczajną ostrożnością. Dlatego nawiązując do tytułu referatu Jerzego Stępnia wygłoszonego z okazji XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego wyrażam przekonanie, że lepsze nie musi być wcale wrogiem dobrego, zwłaszcza gdy jest rozmyślnie zaprojektowane.

---

<sup>49</sup> Por. W. Wróbel, *Skarga...*, s. 55.

<sup>50</sup> Inaczej W. Wróbel, *Skarga...*, s. 75.

# ÚSTAVA A ÚZEMNÁ SAMOSPRÁVA SPRÁVNE SÚDNICTVO V NADVÄZNOSTI NA ČLÁNOK 142 ÚSTAVY SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Tibor Seman\*, SR

## Úvod

Správne súdnictvo je špecifický druh výkonu súdnej moci. Predstavuje osobitý spôsob preskúmavania administratívnych rozhodnutí a postupov a je jedným z prostriedkov na zabezpečenie zákonnosti v činnosti verejnej správy. Správne súdnictvo ako inštitút je nezastupiteľné v rámci delby moci a plní funkciu jednej z bŕzd a protiváh. Správne súdnictvo existuje popri iných prostriedkoch nápravy rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy. Stelesňuje možnosť zásahu súdnej moci voči výkonnej moci. V súlade s Ústavou Slovenskej republiky ide o realizáciu oprávnenia dotknutej fyzickej osoby alebo právnickej osoby pri splnení zákonom ustanovených podmienok obrátiť sa na súd vo veci, ktorá patrí do sféry výkonnej moci. Jedným z meradiel demokracie v štáte je aj existencia možnosti súdneho preskúmania rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy spolu s možným rozsahom preskúmania s následnými oprávneniami smerujúcimi k náprave. Postavenie orgánu verejnej správy v rámci správneho súdnictva voči skoršiemu účastníkovi správneho konania je charakteristické tým, že v konaní pred súdom sa z účastníka správneho konania, respektíve z osoby, voči ktorej orgán verejnej správy uplatňuje administratívny postup, stáva účastník súdneho konania, ktorý je postavený na roveň orgánu verejnej správy, totiž, stávajú sa obaja rovnocennými účastníkmi súdneho konania, čím sa vertikálny vzťah v konaní orgánu verejnej správy voči účastníkovi konania mení v konaní pred súdom na vzťah horizontálny.

## I. Ústavný základ správneho súdnictva

Ústava Slovenskej republiky s účinnosťou od 1. októbra 1992<sup>1</sup> do 30. júna 2001 zakotvovala možnosť preskúmania individuálnych aktov orgánov verejnej správy v prvom odseku článku 142 takto: „*Súdy rozhodujú v občianskoprávných a*

---

\* JUDr. Tibor Seman, PhD. Katedra ústavného práva a správneho práva, Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach.

<sup>1</sup> Článok 156 Ústavy Slovenskej republiky ustanovil, že táto Ústava Slovenskej republiky nadobúda účinnosť dňom vyhlásenia, okrem taxatívne vymenovaných článkov, ktoré nadobudli účinnosť v iný deň, avšak článok 142 medzi ne nepatrí. Ústava Slovenskej republiky bola publikovaná v Zbierke zákonov 1. októbra 1992, teda aj ustanovenie o preskúmaní zákonnosti rozhodnutí správnych orgánov súdmi nadobudlo účinnosť 1. októbra 1992.

*trestnoprávných veciach; súdy preskúmavajú aj zákonnosť rozhodnutí správnych orgánov.*“

Po novelizácii Ústavy Slovenskej republiky, vykonanej ústavným zákonom č. 90/2001 Z.z.,<sup>2</sup> s účinnosťou od 1. júla 2001 prvý odsek článku 142 znie takto: „*Súdy rozhodujú v občianskoprávných a trestnoprávných veciach; súdy preskúmavajú aj zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci, ak tak ustanoví zákon.*“

Zákomom, ktorý upravuje proces súdneho preskúmania zákonnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci, je Občiansky súdny poriadok.<sup>3</sup> Pred účinnosťou Ústavy Slovenskej republiky (460/1992 Zb.) predchádzajúca československá Ústava (100/1960 Zb.) možnosť preskúmania rozhodnutí správnych orgánov, respektíve orgánov štátnej správy, osobitne nezakotvovala, avšak preskúmanie umožňovala vtedy štvrtá hlava štvrtej časti Občianskeho súdneho poriadku v rámci opravných prostriedkov ako *PRESKÚMANIE ROZHODNUTÍ INÝCH ORGÁNOV*. Od účinnosti Občianskeho súdneho poriadku 1. apríla 1964, bolo preskúmanie rozhodnutí iných orgánov<sup>4</sup> založené na tom, že ak mal súd podľa zákona preskúmať rozhodnutia iných orgánov, použiť sa mali pre také konanie ustanovenia Občianskeho súdneho poriadku, pokiaľ osobitný predpis neustanovil inak. Občiansky súdny poriadok tiež ustanovil, že súd preskúmava aj rozhodnutia odborových orgánov a orgánov výrobných družstiev v iných než dávkových veciach nemocenského poistenia. Preskúmavať rozhodnutia iných orgánov boli príslušné okresné súdy. Ak však šlo o rozhodnutia vo veciach dôchodkového zabezpečenia a nemocenského poistenia, boli príslušné krajské súdy. Na konanie bol miestne príslušný súd, v obvode ktorého mal sídlo orgán, ktorého rozhodnutie sa preskúmavalo; ak však šlo o rozhodnutie ústredného orgánu, bol príslušným všeobecný súd toho, koho sa rozhodnutie týkalo, prípadne krajský súd, v obvode ktorého bol tento súd. Účastníkmi konania boli tí, ktorí nimi boli v konaní u iného orgánu, a orgán, ktorého rozhodnutie sa preskúmavalo. Konanie sa začínalo výlučne na návrh, ktorým bol **opravný prostriedok proti rozhodnutiu** orgánu. Treba zdôrazniť, že šlo o preskúmanie prvostupňového rozhodnutia orgánu, ktorý nepatril do sféry súdnej moci. Keďže súd konal o opravnom prostriedku, súdne preskúmanie bolo zaradené do štvrtej časti Občianskeho súdneho poriadku medzi opravné prostriedky. Návrh sa podával na príslušnom súde v lehote tridsiatich dní od doručenia rozhodnutia a považoval sa za podaný včas i vtedy, ak bol v lehote podaný na inom súde alebo u iného orgánu, ktorý vydal rozhodnutie. Ak rozhodnutie neobsahovalo riadne poučenie o opravnom prostriedku, bolo možné ho napadnúť do šiestich mesiacov od doručenia. Zákon ustanovoval, že dokiaľ súd nerozhodne, môže orgán vydať nové rozhodnutie, ktorým návrhu celkom vyhovie; ak vydá orgán také rozhodnutie, zastaví súd konanie. Na prejednanie návrhu na

<sup>2</sup> Ústavný zákon č. 90/2001 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

<sup>3</sup> Zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok.

<sup>4</sup> Od 1. apríla 1964 šlo o ustanovenia § 244 až § 250 Občianskeho súdneho poriadku.

preskúmanie rozhodnutia iného orgánu obligatórne nariadil súd pojednávanie a uznesením preskúmané rozhodnutie mohol iba potvrdiť alebo zrušiť. Súd nemal oprávnenie meniť napadnuté rozhodnutie. Nariad'ovať pojednávanie nebolo potrebné iba v prípade, že súd návrh zamietol, pretože bol podaný oneskorene alebo tým, kto naň nebol oprávnený, prípadne návrh smeroval proti rozhodnutiu, ktoré preskúmaniu nepodliehalo. V prípade zrušenia rozhodnutia bol orgán viazaný právnym názorom súdu. Proti rozhodnutiu súdu nebolo prípustné odvolanie ani obnova konania. bolo však možné podať sťažnosť pre porušenie zákona.

Zákomom Federálneho zhromaždenia ČSSR č. 158/1969 Zb.,<sup>5</sup> účinným od 1. januára 1970, došlo k zakotveniu vecnej príslušnosti na preskúmanie rozhodnutí iných orgánov okresnými súdmi, ak zákon neustanovil inak, krajskými súdmi, ak šlo o rozhodnutia vo veciach dôchodkového zabezpečenia a nemocenského poistenia alebo ak tak ustanovil zákon, najvyššími súdmi Českej socialistickej republiky a Slovenskej socialistickej republiky, ak šlo o preskúmanie rozhodnutí ústredných orgánov Českej socialistickej republiky alebo Slovenskej socialistickej republiky, a Najvyšším súdom Československej socialistickej republiky, ak šlo o preskúmanie rozhodnutí federálnych orgánov Československej socialistickej republiky. Táto novela Občianskeho súdneho poriadku zakotvila, že proti rozhodnutiu súdu nie je prípustná obnova konania ani odvolanie, okrem jedinej výnimky, pretože vo veciach dôchodkového zabezpečenia bola zakotvená možnosť podať proti rozhodnutiu krajského súdu odvolanie, o ktorom rozhoduje najvyšší súd republiky. Proti právoplatným rozhodnutiam však bolo možné podať sťažnosť pre porušenie zákona. Tento stav sa zmenil k 1. januáru 1992, teda desať mesiacov pred nadobudnutím účinnosti Ústavy Slovenskej republiky, keďže do Občianskeho súdneho poriadku bolo zaradené správne súdnictvo v pravom zmysle slova. Stalo sa tak zákonom Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky č. 519/1991 Zb. s účinnosťou od 1. januára 1992. Ústava Slovenskej republiky bola schválená, následne platná aj účinná v čase, keď správne súdnictvo už bolo predmetom piatej časti Občianskeho súdneho poriadku a okrem všeobecných ustanovení o správnom súdnictve<sup>6</sup> obsahovalo právnu úpravu konania a rozhodovania o žalobách proti rozhodnutiam správnych orgánov<sup>7</sup> a právnu úpravu konania a rozhodovania o opravných prostriedkoch proti rozhodnutiam správnych orgánov.<sup>8</sup> Správne súdnictvo vyriešilo aj preskúmanie rozhodnutí, vydaných pri výkone miestnej samosprávy v rámci samosprávnej pôsobnosti, teda pri výkone originárnej právomoci, keďže o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu, vydanému v rámci samosprávnej pôsobnosti obcou (predtým starostom), rozhoduje súd, ak osobitný predpis neustanovuje inak.<sup>9</sup> „Jediným orgánom príslušným na rozhodnutie o zákonnosti aktu či postupu obce vo veciach samosprávy môže byť len nezávislý súd.“<sup>10</sup>

<sup>5</sup> Zákon Federálneho zhromaždenia ČSSR č. 158/1969 Zb., ktorým sa dopĺňajú a menia Občiansky súdny poriadok, notársky poriadok a zákon o medzinárodnom práve súkromnom a procesnom.

<sup>6</sup> Prvá hlava piatej časti Občianskeho súdneho poriadku.

<sup>7</sup> Druhá hlava piatej časti Občianskeho súdneho poriadku.

<sup>8</sup> Tretia hlava piatej časti Občianskeho súdneho poriadku.

<sup>9</sup> Porov. § 27 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, v pôvodnom aj v novelizovanom znení.

<sup>10</sup> Sotolář, J.: Zákon o obecnom zriadení (Komentár). Sotac, s.r.o. Košice, 2003, str. 316.

## II. K „dvojinštančnosti“ správneho konania.

Teória správneho práva procesného uvádza, že správne konanie je zásadne dvojinštančné, čo znamená, že zásadne proti každému prvostupňovému rozhodnutiu, okrem tých, kde to vylučuje zákon, je prípustné odvolanie.<sup>11</sup>

V porovnaní so súdnym konaním a rozhodnutiami súdu v ňom vydanými, sa správne konanie v skutočnosti vyznačuje nie dvojinštančnosťou, ale multiinštančnosťou. Je tak tomu preto, lebo v správnom konaní je možné využiť nielen riadne opravné prostriedky, ale aj mimoriadne opravné prostriedky, a následne prichádza do úvahy aj správne súdnictvo. Teda, bez zveličenia, môže ísť aj o päťstupňové či viacstupňové konanie. Ak proti prvostupňovému rozhodnutiu je zásadne prípustné odvolanie, sú tu dva stupne konania. No v správnom konaní sú prípustné aj mimoriadne opravné prostriedky, ktoré znamenajú, že k rozhodovaniu dôjde na ďalšom stupni. Pri zohľadnení, že všetky administratívne rozhodnutia sú zásadne preskúmateľné súdom, a zásadne v konaní o žalobách proti administratívnym rozhodnutiam je prípustné odvolanie, treba pripočítať ďalšie dva stupne, v rámci ktorých sa o určitej veci môže rozhodovať až v piatich stupňoch. Keď sa priráta aj možnosť podania ústavnej sťažnosti, v prípade, ak sú splnené podmienky, tak sa individuálnou vecou z oblasti verejnej správy môže zaoberať až šesť rôznych subjektov, pričom nie je vylúčené, že každý z nich môže mať na predmet rozhodovanej veci iný právny názor.

## III. Vývoj právnej úpravy správneho súdnictva po schválení Ústavy Slovenskej republiky

Správne súdnictvo je upravené v Občianskom súdnom poriadku.<sup>12</sup> Od nadobudnutia účinnosti Občianskeho súdneho poriadku dňom 1. apríla 1964 až do prvej novelizácie, zasahujúcej správne súdnictvo s účinnosťou od 1. januára 1970, správne súdnictvo bolo upravené vo štvrtej časti Občianskeho súdneho poriadku ako „Preskúmanie rozhodnutí iných orgánov“ a to pomerne veľmi stručne. Najvýznamnejšia novelizácia správneho súdnictva bola vykonaná až zákonom Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky č. 519/1991 Zb. s účinnosťou od 1. januára 1992.<sup>13</sup> Správne súdnictvo aj s týmto označením bolo zakotvené v piatej časti Občianskeho súdneho poriadku a zahrnovalo ROZHODOVANIE O ŽALOBÁCH PROTI ROZHODNUTIAM SPRÁVNÝCH ORGÁNOV<sup>14</sup> a ROZHODOVANIE O OPRAVNÝCH PROSTRIEDKOCH PROTI ROZHODNUTIAM SPRÁVNÝCH ORGÁNOV.<sup>15</sup>

<sup>11</sup> Ide o zásadu dvojstupňového konania, ktorá patrí k základným zásadám správneho konania.

<sup>12</sup> Ide o zákon č. 99/1963 Z.z. Občiansky súdny poriadok.

<sup>13</sup> Ide o zákon z 5. novembra 1991 č. 519/1991 Zb., ktorým sa mení a dopĺňa Občiansky súdny poriadok a notársky poriadok.

<sup>14</sup> V druhej hlave piatej časti Občianskeho súdneho poriadku.

<sup>15</sup> V tretej hlave piatej časti Občianskeho súdneho poriadku.

Tým došlo k zásadnému zvratu v správnom súdnictve, pretože na základe žaloby bolo možné preskúmať všetky právoplatné rozhodnutia orgánov verejnej správy okrem tých, kde preskúmanie bolo vylúčené zákonom. Táto zmena súvisela so zmenou pomerov v republike po roku 1989 a došlo k nej skôr ako k schváleniu Ústavy Slovenskej republiky 1. septembra 1992. Ak vynecháme zmeny Občianskeho súdneho poriadku, súvisiace síce aj so správnym súdnictvom, ale spočívajúce spravidla iba v zmene terminológie<sup>16</sup> spojenej s inými novoschválenými zákonmi, podstatnejšiu zmenu priniesol s účinnosťou od 1. apríla 1994 zákon č. 46/1994 Z.z.,<sup>17</sup> ktorý osobitne zakotvil vecnú príslušnosť Najvyššieho súdu Slovenskej republiky na preskúmavanie rozhodnutí ústredných orgánov štátnej správy, orgánov štátnej správy s pôsobnosťou pre celé územie Slovenskej republiky, iných orgánov s pôsobnosťou pre celé územie Slovenskej republiky, ktoré vykonávajú štátnu správu v rozsahu ustanovenom osobitným zákonom, a tiež orgánov záujmovej samosprávy a ďalších právnických osôb, ktorým zákon zveruje rozhodovanie v oblasti verejnej správy, ak príslušnosť Najvyššieho súdu Slovenskej republiky ustanoví osobitný zákon. Okrem toho boli vykonané doplnenia niektorých ustanovení o miestnej príslušnosti, o účasti prokurátora v konaní v rámci správneho súdnictva a ďalšie. V pomerne krátkom čase sa opäť zmenila vecná príslušnosť Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, keď novela Občianskeho súdneho poriadku, účinná od 1. decembra 1995, zakotvila jeho vecnú príslušnosť na preskúmavanie rozhodnutí tak, že je vecne príslušný na preskúmanie rozhodnutí ústredných orgánov štátnej správy, orgánov štátnej správy s pôsobnosťou pre celé územie Slovenskej republiky, a tiež iných orgánov s pôsobnosťou pre celé územie Slovenskej republiky, ktorým zákon zveruje rozhodovanie v oblasti štátnej správy, ak príslušnosť Najvyššieho súdu Slovenskej republiky ustanoví osobitný zákon. Zmenu, týkajúcu sa zavedenia oprávnenia podať mimoriadne dovolanie<sup>18</sup> v konaní o žalobách, priniesol zákon č. 169/1998 Z.z.<sup>19</sup>

Do správneho súdnictva zasiahol nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 22. júna 1999, uverejnený v Zbierke zákonov pod číslom 166/1999 Z.z.. Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 22. júna 1999 prerokoval návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky za účasti Národnej rady Slovenskej republiky na začatie konania podľa čl. 152 v spojení s čl. 125 písm. a) a podľa čl. 125 písm. e) Ústavy Slovenskej republiky o vyslovenie nesúladu ustanovenia § 250f zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov s čl. 11, s čl. 12 ods. 1, s čl. 13 ods. 3 a 4, s čl. 46 ods. 1 a 2, s čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd v znení protokolov č. 3, 5 a 8 vyhláseného pod č. 209/1992 Zb. a rozhodol, že ustanovenie § 250f Občianskeho súdneho poriadku

<sup>16</sup> Napríklad vypustenie slov „štátne notárstvo“ zákonom č. 263/1992 Zb., ktorým sa mení a dopĺňa Občiansky súdny poriadok s účinnosťou od 1. januára 1993, nahradenie slov "Česká a Slovenská Federatívna Republika" slovami "Slovenská republika" zákonom Národnej rady Slovenskej republiky č. 5/1993 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa Občiansky súdny poriadok s účinnosťou od 1. januára 1993.

<sup>17</sup> Zákon č. 46/1994 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa Občiansky súdny poriadok.

<sup>18</sup> Zmena sa dotkla ustanovenia § 250j ods. 4 Občianskeho súdneho poriadku v znení účinnom k 1.7.1998.

<sup>19</sup> Zákon č. 169/1998 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov.

nie je v súlade s ustanovením čl. 48 ods. 2 v spojení s čl. 12 ods. 1 a čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky a s ustanovením čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd v znení protokolov č. 3, 5 a 8 vyhláseného pod č. 209/1992 Zb.. Podľa čl. 152 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s ustanovením § 76 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z.z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov stratilo ustanovenie § 250f zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov dňom vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky účinnosť a po deväťdesiatich dňoch od vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky platnosť. Do 13. júla 1997 teda ustanovenie § 250f Občianskeho súdneho poriadku znelo: „*V jednoduchých prípadoch, najmä ak je nepochybné, že správny orgán vychádzal zo správne zisteného skutkového stavu, a ak ide len o posúdenie právnej otázky, môže súd bez pojednávania rozhodnúť o žalobe rozsudkom. Rovnako postupuje, ak je napadnuté rozhodnutie nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť alebo pre nedostatok dôvodov.*“ Od 14.7.1999 do 31.12.2002 nebolo uvedené ustanovenie nijakým spôsobom nahradené. Následne novelizáciou, vykonanou zákonom č. 424/2002 Z.z.,<sup>20</sup> sa ustanovenie § 250f opäť zakotvilo do Občianskeho súdneho poriadku, avšak v takomto znení: „*(1) Súd môže rozhodnúť o žalobe bez pojednávania rozsudkom, ak to účastníci konania zhodne navrhli alebo ak s tým súhlasia a nie je to v rozpore s verejným záujmom. (2) Súd môže vyzvať účastníka, aby sa vyjadril k prejednávaniu veci bez nariadenia pojednávania do 15 dní od doručenia výzvy. Súd môže k výzve pripojiť doložku, že ak sa účastník v určitej lehote nevyjadrí, bude sa predpokladať, že nemá námietky.*“

Zákomom č. 501/2001 Z.z.,<sup>21</sup> účinným od 1. januára 2002, bolo do právnej úpravy správneho súdnictva výslovne zakotvené, že predmetom preskúmania je nielen rozhodnutie, ale aj **postup** správneho orgánu, ktorý rozhodnutiu predchádzal, a že postupom správneho orgánu sa rozumie aj jeho **nečinnosť**.<sup>22</sup> Touto novelou boli zavedené aj ustanovenia o konaní súdu vo veciach sa poskytovania informácií orgánmi verejnej správy.

Zákon č. 424/2002 Z.z. možno právom nazvať **veľkou novelizáciou správneho súdnictva**, pretože po desiatich rokoch reagoval prakticky na väčšinu dovtedajších potrieb a problémov, ktoré boli známe z justičnej praxe. Častým problémom, o ktorom viedla dišputy odborná verejnosť, bolo napríklad, či v prípade, že je správny orgán nečinný, je možné podať žalobu podľa tretej časti Občianskeho súdneho poriadku, keďže jeho piata časť takýto druh konania nepoznala, a domáhať sa, aby súd výrokom rozsudku uložil správne orgánu povinnosť konať a vydať rozhodnutie. Táto novela zakotvila, že „*Súdy rozhodujú o návrhoch na uloženie povinnosti orgánom verejnej správy konať o právach a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy a o opatreniach na vynútenie plnenia svojich rozhodnutí postupom uvedeným v § 250b*

<sup>20</sup> Zákon č. 424/2002 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov.

<sup>21</sup> Zákon č. 501/2001 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov.

<sup>22</sup> Porov. ustanovenie § 244 ods. 1, 2, 3 Občianskeho súdneho poriadku k 1. januáru 2002.

a 250u.“<sup>23</sup> a tiež, že „Súdy rozhodujú v prípadoch, ak osobitný zákon zveruje súdom preskúmanie postupov, opatrení, pokynov, donútení alebo iných zásahov (ďalej len "zásah") orgánov verejnej správy, alebo rozhodnutí orgánov verejnej správy alebo ak také preskúmanie vyplýva z medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná.“<sup>24</sup> V súvislosti s prípadmi, keď sa preskúmavalo rozhodnutie, ktoré správny orgán vydal na základe zákonom povolenej voľnej úvahy (správne uváženie), súd preskúmaval iba, či také rozhodnutie nevybočilo z medzí a hľadísk ustanovených zákonom. Uvedená novela zakotvila, že „súd neposudzuje účelnosť a vhodnosť správneho rozhodnutia“.<sup>25</sup> Takisto, opäť došlo k zmene vo vecnej príslušnosti Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, keď novelizácia ustanovila, že Najvyšší súd Slovenskej republiky je vecne príslušný na preskúmavanie rozhodnutí a postupov ústredných orgánov štátnej správy, ak osobitný zákon neustanovuje inak, a tiež iných orgánov s pôsobnosťou pre celé územie Slovenskej republiky, ak príslušnosť Najvyššieho súdu Slovenskej republiky ustanovuje osobitný zákon.<sup>26</sup> Zmenou v určení miestnej príslušnosti súdu bolo zakotvenie, že "Ak ide o rozhodnutie orgánu s pôsobnosťou pre celé územie Slovenskej republiky, miestne príslušným je krajský súd, v ktorého obvode je všeobecný súd navrhovateľa."<sup>27</sup> Novela sa dotkla aj zloženia súdu: "Najvyšší súd Slovenskej republiky koná a rozhoduje o opravných prostriedkoch proti rozhodnutiam krajských súdov a proti rozhodnutiam orgánov verejnej správy v senáte zloženom z predsedu a dvoch sudcov. O opravných prostriedkoch proti rozhodnutiam Najvyššieho súdu Slovenskej republiky koná a rozhoduje iný senát tohto súdu zložený z predsedu a štyroch sudcov."<sup>28</sup> Pochybnosti o možnosti preskúmania právoplatného rozhodnutia súdom po vyčerpaní či nevyčerpaní riadnych opravných prostriedkov odstránila jednoznačná formulácia, že predmetom preskúmania môže byť pri splnení ďalších podmienok aj rozhodnutie, proti ktorému zákon nepripúšťa opravný prostriedok, ak sa stalo právoplatným.<sup>29</sup>

Z preskúmania súdom boli vylúčené konkrétne druhy administratívnych rozhodnutí tak, že „Súdy nepreskúmavajú a) rozhodnutia správnych orgánov predbežnej povahy a procesné rozhodnutia týkajúce sa vedenia konania, b) rozhodnutia, ktorých vydanie závisí výlučne od posúdenia zdravotného stavu osôb alebo technického stavu vecí, ak samy osebe neznamenia právnú prekážku výkonu povolania, zamestnania alebo podnikateľskej alebo inej hospodárskej činnosti, c) rozhodnutia o nepriznaní alebo odňatí odbornej spôsobilosti právnickým osobám alebo fyzickým osobám, ak samy osebe neznamenia právnú prekážku výkonu povolania alebo zamestnania, d) rozhodnutia správnych orgánov, ktorých preskúmanie vylučujú osobitné zákony.“<sup>30</sup>

Pokiaľ žalobu mal podať prokurátor, novela upresnila okruh účastníkov súdneho konania tak, že účastníkom konania o žalobe prokurátora je prokurátor,

<sup>23</sup> Išlo o nový odsek 4 v ustanovení § 244 Občianskeho súdneho poriadku.

<sup>24</sup> Išlo o nový odsek 5 v ustanovení § 244 Občianskeho súdneho poriadku.

<sup>25</sup> Išlo o doplnenie ustanovenia § 245 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku.

<sup>26</sup> Porov. ustanovenie § 246 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku k 1. januáru 2003.

<sup>27</sup> Porov. ustanovenie § 246a ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku k 1. januáru 2003.

<sup>28</sup> Porov. ustanovenie § 246b ods. 3 Občianskeho súdneho poriadku k 1. januáru 2003.

<sup>29</sup> Porov. ustanovenie § 247 ods. 3 Občianskeho súdneho poriadku k 1. januáru 2003.

<sup>30</sup> Porov. ustanovenie § 248 ods. 3 Občianskeho súdneho poriadku k 1. januáru 2003.



účastníci správneho konania a správny orgán podľa § 250 odseku 4 Občianskeho súdneho poriadku.

Povinné zastúpenie žalobcu advokátom v správnom súdnictve novela precizovala tým, že toto povinné zastúpenie neplatí vo veciach, v ktorých je daná vecná príslušnosť okresného súdu, alebo ak ide o preskúmanie rozhodnutia a postupu vo veciach zdravotného poistenia, sociálneho zabezpečenia vrátane nemocenského poistenia, dôchodkového zabezpečenia, štátnych sociálnych dávok, sociálnej pomoci a poistenia v nezamestnanosti, aktívnej politiky trhu práce a garančného fondu, poskytovania zdravotnej starostlivosti a vo veciach žiadateľov o priznanie postavenia utečenca.<sup>31</sup>

Lehoty na podanie žaloby v prípade, keď ju podáva ten, kto tvrdí, že mu rozhodnutie správneho orgánu nebolo doručené, hoci sa s ním ako s účastníkom konania malo konať, sa novela tiež dotkla. Zároveň bola zakotvená možnosť uloženia pokuty súdnym rozhodnutím správneho orgánu až do 50 000 Sk, a to aj opakovane, ak správny orgán nedodrží súdom určenú lehotu na doručenie správneho rozhodnutia alebo ak vec nepredloží súdu na konanie ani po opakovanej výzve.<sup>32</sup>

V súvislosti s dokazovaním pred súdom, kde doposiaľ platilo, že dokazovanie sa nevykonáva, došlo k principiálnej zmene, že *"Súd môže vykonať dôkazy nevyhnutné na preskúmanie napadnutého rozhodnutia."*<sup>33</sup>

Novela zakotvila, že ak správny orgán podľa osobitného zákona rozhodol o spore alebo o inej právnej veci vyplývajúcej z občianskoprávných, pracovných, rodinných a obchodných vzťahov alebo rozhodol o uložení sankcie, súd pri preskúmaní tohto rozhodnutia nie je viazaný skutkovým stavom zisteným správnym orgánom. Súd môže vychádzať zo skutkových zistení správneho orgánu, opätovne vykonať dôkazy už vykonané správnym orgánom alebo vykonať dokazovanie podľa tretej časti druhej hlavy. Takisto bolo zmenou, že pri preskúmaní zákonnosti a postupu správneho orgánu súd prihliadne len na tie vady konania pred správnym orgánom, ktoré mohli mať vplyv na zákonnosť napadnutého rozhodnutia.<sup>34</sup>

Novela zasiahla aj možnosť podávania opravných prostriedkov proti bližšie špecifikovaným druhom administratívnych rozhodnutí. Odvolanie nebolo prípustné z dôvodov, že bolo rozhodnutie zrušené len pre nedostatočné zistenie skutkového stavu potrebného na posúdenie veci, nepreskúmateľnosť, nezrozumiteľnosť alebo pre nedostatok dôvodov správneho rozhodnutia. Novelou bolo ustanovené, že obnova konania, dovolanie a mimoriadne dovolanie nie sú prípustné.<sup>35</sup>

Kým doposiaľ platila **kasačná právomoc súdu**, táto bola prelomená. Súdu bola daná **právomoc zmeniť administratívne rozhodnutie**. Vo veciach, kde správny orgán podľa osobitného zákona rozhodol o spore alebo o inej právnej veci vyplývajúcej z občianskoprávných, pracovných, rodinných a obchodných vzťahov alebo rozhodol o uložení sankcie, bola zakotvená právomoc súdu rozhodnúť

<sup>31</sup> Porov. ustanovenie § 250a Občianskeho súdneho poriadku k 1. januáru 2003.

<sup>32</sup> Porov. ustanovenie § 250b ods. 3, 4 Občianskeho súdneho poriadku k 1. januáru 2003.

<sup>33</sup> Porov. ustanovenie § 250i ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku.

<sup>34</sup> Porov. ustanovenie § 250i ods. 2, 3 Občianskeho súdneho poriadku.

<sup>35</sup> Porov. ustanovenie § 250j ods. 4 Občianskeho súdneho poriadku.

rozsudkom o náhrade škody, peňažnom plnení alebo o peňažnej sankcii, ak na základe vykonaného dokazovania dospel k záveru, že o spore alebo inej právnej veci alebo o rozhodnutí o uložení sankcie má byť rozhodnuté inak, ako rozhodol správny orgán. Rozsudok súdu nahrádza rozhodnutie správneho orgánu v takom rozsahu, v akom je rozsudkom súdu rozhodnutie správneho orgánu dotknuté. Tento rozsah musí byť uvedený vo výroku rozsudku. Súd rozhodne o trovách konania vrátane trov, ktoré vznikli pred správnym orgánom. Proti takémuto rozsudku je prípustný opravný prostriedok podľa štvrtej časti Občianskeho súdneho poriadku.<sup>36</sup>

Pokiaľ ide o oprávnenie účastníka súdneho konania podať riadny opravný prostriedok proti rozhodnutiu súdu, novela zakotvila, že proti rozhodnutiu súdu, ktorým potvrdí rozhodnutie správneho orgánu, je prípustné odvolanie. Proti rozhodnutiu súdu, ktorým zruší rozhodnutie správneho orgánu okrem prípadov podľa § 250s odseku 2, nie je prípustné odvolanie, ak bolo rozhodnutie zrušené len pre nedostatočné zistenie skutkového stavu potrebného na posúdenie veci, nepreskúmateľnosť, nezrozumiteľnosť alebo pre nedostatok dôvodov správneho rozhodnutia. Obnova konania, dovolanie a mimoriadne dovolanie nie sú prípustné.<sup>37</sup>

Mimoriadne významnými zmenami v piatej časti Občianskeho súdneho poriadku, bolo zavedenie štvrtej, piatej a šiestej hlavy.

Štvrtá hlava piatej časti Občianskeho súdneho poriadku dostala označenie **„KONANIE PROTI NEČINNOSTI ORGÁNU VEREJNEJ SPRÁVY“**. Podstatou obsahu tejto hlavy bolo zakotvenie, že fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá tvrdí, že orgán verejnej správy nekoná bez vážneho dôvodu spôsobom ustanoveným príslušným právnym predpisom tým, že je v konaní nečinný, môže sa domáhať, aby súd vyslovil povinnosť orgánu verejnej správy vo veci konať a rozhodnúť. Návrh nie je prípustný, ak navrhovateľ nevyčerpal prostriedky, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis. Orgán verejnej správy, proti ktorému návrh smeruje, je povinný bezodkladne po doručení návrhu predložiť súdu vyjadrenie k návrhu a príslušný spis. K rozhodnutiu o návrhu si súd môže vyžiadať stanovisko nadriadeného správneho orgánu. Súd o návrhu rozhodne bez pojednávania uznesením. Ak súd návrhu vyhovie, vo výroku uvedie označenie orgánu, ktorému sa povinnosť ukladá, predmet a číslo správneho konania a primeranú lehotu, nie však dlhšiu ako tri mesiace, v ktorej je orgán verejnej správy povinný rozhodnúť. Súd môže na návrh orgánu verejnej správy túto lehotu predĺžiť. Nedôvodný alebo neprípustný návrh súd zamietne. Navrhovateľ má právo na náhradu trov konania, ak súd návrhu vyhovel. Predseda senátu konanie zastaví, ak odpadli dôvody na ďalšie konanie, a zároveň rozhodne o trovách konania. Proti rozhodnutiu súdu nie je prípustný opravný prostriedok. Na konanie podľa tejto hlavy sa použijú ustanovenia prvej a druhej hlavy tejto časti primerane, ak v tejto hlave nie je ustanovené inak.<sup>38</sup> Za nedodržanie lehoty uvedenej v uznesení súdu podľa § 250t môže súd na opakovaný návrh účastníka, ak je správny orgán naďalej nečinný,

<sup>36</sup> Porov. ustanovenie § 250j ods. 5, 6 Občianskeho súdneho poriadku.

<sup>37</sup> Porov. ustanovenie § 250s Občianskeho súdneho poriadku.

<sup>38</sup> Porov. ustanovenie § 250t Občianskeho súdneho poriadku.

uložiť pokutu do 100 000 Sk, a to aj opakovane. Pred rozhodnutím o pokute si súd vyžiada stanovisko nadriadeného správneho orgánu.<sup>39</sup>

Do piatej časti Občianskeho súdneho poriadku bola ďalej zavedená piata hlava s názvom „*KONANIE O OCHRANE PRED NEZÁKONNÝM ZÁSAHOM ORGÁNU VEREJNEJ SPRÁVY*“. Podľa tejto hlavy, fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá tvrdí, že bola ukrátená na svojich právach a právom chránených záujmoch nezákonným zásahom orgánu verejnej správy, ktorý nie je rozhodnutím, a tento zásah bol zameraný priamo proti nej alebo v jeho dôsledku bol proti nej priamo vykonaný, môže sa pred súdom domáhať ochrany proti zásahu, ak taký zásah alebo jeho dôsledky trvajú alebo hrozí jeho opakovanie. Orgán, proti ktorému návrh smeruje, je orgán, ktorý podľa tvrdenia uvedeného v návrhu vykonal zásah; v prípade zásahu ozbrojených síl, ozbrojeného zboru alebo iného verejného zboru je to orgán, ktorý tento zbor riadi, alebo ktorému je taký zbor podriadený. Návrh nie je prípustný, ak navrhovateľ nevyčerpal prostriedky, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis, alebo ak sa navrhovateľ domáha len určenia, že zásah bol alebo je nezákonný. Návrh musí byť podaný do 30 dní odo dňa, keď sa osoba dotknutá zásahom o ňom dozvedela, najneskôr však do jedného roka odo dňa, keď k nemu došlo. Súd o takom návrhu rozhodne rozsudkom. Ak súd návrhu vyhovie, vo výroku rozsudku uvedie označenie orgánu, ktorému sa povinnosť ukladá, predmet a číslo správneho konania a lehotu, v ktorej má orgán verejnej správy túto povinnosť vykonať. Povinnosť spočíva v zákaze pokračovať v porušovaní práva navrhovateľa a v príkaze, ak je to možné, obnoviť stav pred zásahom. Ustanovenie § 250u platí rovnako. Súd návrh zamietne, ak nie je dôvodný alebo návrh nie je prípustný. Navrhovateľ má právo na náhradu trov konania, ak súd návrhu vyhovel. Predseda senátu konanie zastaví, ak odpadli dôvody na ďalšie konanie, a zároveň rozhodne o trovách konania. Proti rozhodnutiu súdu nie je prípustný opravný prostriedok. Na konanie podľa tejto hlavy sa použijú ustanovenia prvej a druhej hlavy tejto časti primerane, ak v tejto hlave nie je ustanovené inak.<sup>40</sup>

Prax ukázala, že existujú výrazné problémy, čo s rozhodnutiami, ktoré vydali správne orgány v zahraničí. Novela na túto potrebu reagovala zavedením šiestej hlavy do piatej časti Občianskeho súdneho poriadku, ktorou je „*VYKONATELNOSŤ ROZHODNUTÍ CUDZÍCH SPRÁVNÝCH ORGÁNOV*“. Ide o to, že ak medzinárodná zmluva, ktorou je Slovenská republika viazaná, obsahuje záväzok vykonávať rozhodnutia cudzích správnych orgánov a rozhodnutia cudzích súdov vo veciach, o ktorých rozhodujú správne orgány (ďalej len "cudzí rozhodnutie"), možno nariadiť výkon cudzieho rozhodnutia, len ak krajský súd na návrh osoby, o ktorej právo v cudzom rozhodnutí ide, rozhodol, že cudzie rozhodnutie je vykonateľné. Miestne príslušným je krajský súd, v ktorého obvode je všeobecný súd osoby, o ktorej povinnosť v cudzom rozhodnutí ide. Účastníkmi konania sú navrhovateľ a osoba, o ktorej povinnosť v cudzom rozhodnutí ide. Súd o návrhu na rozhodnutie o vykonateľnosti rozhodnutia cudzieho správneho orgánu rozhoduje uznesením bez nariadenia pojednávania a bez vypočutia osoby, o ktorej

<sup>39</sup> Porov. ustanovenie § 250u Občianskeho súdneho poriadku.

<sup>40</sup> Porov. ustanovenie § 250v Občianskeho súdneho poriadku.

povinnosť v cudzom rozhodnutí ide. Proti uzneseniu je prípustné odvolanie.<sup>41</sup> Súd rozhodne, že cudzie rozhodnutie je vykonateľné v Slovenskej republike, ak je vykonateľné v štáte, v ktorom bolo vydané, ďalším dôvodom je, že rozhodovanie vo veci nepatrilo do právomoci správnych orgánov Slovenskej republiky, takisto, že osobe, o ktorej povinnosť v cudzom rozhodnutí ide, nebola postupom cudzieho orgánu odňatá možnosť riadne sa zúčastniť na konaní, najmä ak bola riadne oboznámená o začatí konania a predvolaná na vypočutie, a posledným dôvodom je, že sa v ňom ukladá plnenie, ktoré je podľa právneho poriadku Slovenskej republiky prípustné alebo vykonateľné, alebo nie je inak v rozpore s verejným poriadkom.<sup>42</sup> Cudzie rozhodnutie, o ktorom súd rozhodol, že je vykonateľné, sa vykoná ako rozhodnutie správneho orgánu. Potvrdenie o vykonateľnosti cudzieho rozhodnutia nie je potrebné, ak súd už rozhodol o jeho vykonateľnosti.<sup>43</sup>

Nálezom Ústavného súdu Slovenskej republiky z 9. januára 2003, uverejneným v Zbierke zákonov pod číslom 75/2003 Z.z., o návrhu skupiny 31 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na začatie konania o súlade § 248 ods. 2 písm. e) zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov v slovách "včítane rozhodnutí o poriadkových pokutách" s čl. 12 ods. 1 a s čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, za účasti Národnej rady Slovenskej republiky, Ústavný súd Slovenskej republiky rozhodol, že ustanovenie § 248 ods. 2 písm. e) zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov v slovách "včítane rozhodnutí o poriadkových pokutách" nie je v súlade s čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. Vo zvyšnej časti návrhu nevyhovel. Podľa čl. 125 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky ustanovenie § 248 ods. 2 písm. e) zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov v slovách "včítane rozhodnutí o poriadkových pokutách" dňom vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky stratilo účinnosť.

Ustanovenie § 248 odsek 2 písmeno e) Občianskeho súdneho poriadku do toho času zakotvovalo, že súdy nepreskúmajú rozhodnutia správnych orgánov predbežnej, procesnej alebo poriadkovej povahy včítane rozhodnutí o poriadkových pokutách. Rozhodnutia správnych orgánov o poriadkových pokutách sa stali preskúmateľnými od 28. februára 2003, teda dňom vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov.

S účinnosťou od 1. septembra 2003<sup>44</sup> bolo do piatej časti Občianskeho súdneho poriadku v rámci správneho súdnictva zakotvené konanie vo volebných veciach.<sup>45</sup> Popri zavedení tohto konania novela zmenila aj pôsobnosť samosudcu<sup>46</sup> a zo súdneho preskúmania bolo vypustené ustanovenie o vylúčení rozhodnutí o poriadkových pokutách, teda rozhodnutia o poriadkových pokutách sa stali

<sup>41</sup> Porov. ustanovenie § 250w Občianskeho súdneho poriadku.

<sup>42</sup> Porov. ustanovenie § 250x Občianskeho súdneho poriadku.

<sup>43</sup> Porov. ustanovenie § 250y Občianskeho súdneho poriadku.

<sup>44</sup> Novelizácia bola vykonaná zákonom č. 353/2003 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov a o doplnení zákona č. 328/1991 Zb. o konkurze a vyrovnaní v znení neskorších predpisov.

<sup>45</sup> Porov. siedmu hlavu piatej časti Občianskeho súdneho poriadku.

<sup>46</sup> Porov. § 246b odsek 2 Občianskeho súdneho poriadku účinného od 1. Septembra 2003.

preskúmateľné súdom.<sup>47</sup> Pokiaľ ide o zmienenú siedmu hlavu piatej časti Občianskeho súdneho poriadku, tá sa upriamila na osobitné konania, ku ktorým boli zaradené tieto konania vo volebných veciach: 1. Konanie vo veciach zoznamov voličov a zoznamov oprávnených osôb na hlasovanie v referende,<sup>48</sup> 2. Konanie vo veciach registrácie kandidátnych listín,<sup>49</sup> 3. Konanie vo veciach registrácie kandidátnych listín pre voľby do orgánov samosprávy obcí<sup>50</sup>, 4. Konanie vo veciach prijatia návrhu na kandidáta na funkciu prezidenta Slovenskej republiky,<sup>51</sup> 5. Konanie vo veciach registrácie kandidátnych listín pre voľby do orgánov samosprávneho kraja,<sup>52</sup> 6. Konanie vo veciach združovania v politických stranách a politických hnutiach,<sup>53</sup> 7. Konanie o preskúmaní zákonnosti uznesení obecného zastupiteľstva, mestského zastupiteľstva, miestneho zastupiteľstva alebo zastupiteľstva vyššieho územného celku,<sup>54</sup> 8. Konanie vo veciach dohôd obcí o spolupráci s územnými celkami alebo orgánmi iných štátov a členstva v medzinárodnom združení.<sup>55</sup>

Ďalšiu významnú novelizáciu ustanovení o správnom súdnictve s účinnosťou od 1. októbra 2004 predstavoval zákon č. 428/2004 Z.z.,<sup>56</sup> ktorý okrem iného prvýkrát reagoval na zánik inštitútu komerčných právnikov.<sup>57</sup> Rozsah preskúmvacej právomoci súdov rozšíril zakotvením, že sudy v správnom súdnictve konajú o ochrane pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy a o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích správnych orgánov. Vo volebných veciach a vo veciach združovania v politických stranách a v politických hnutiach konajú a rozhodujú sudy podľa ustanovení tejto časti v rozsahu vymedzenom osobitnými predpismi.<sup>58</sup> Zakotvil tiež, že primerane podľa ustanovení piatej časti Občianskeho súdneho poriadku konajú a rozhodujú sudy aj vtedy, ak to ustanoví osobitný predpis alebo ak preskúmanie rozhodnutí orgánov verejnej správy vyplýva z medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná.<sup>59</sup> Opäť došlo k zmene vecnej príslušnosti Najvyššieho súdu Slovenskej republiky<sup>60</sup> a zasa sa vymedzila pôsobnosť samosudcu.<sup>61</sup>

Za kardinálny zásah do správneho súdnictva možno považovať zabránenie zneužívaniu trvania súdneho konania na účel zániku zodpovednosti uplynutím

<sup>47</sup> Porov. § 248 ods. 2 písm. e) Občianskeho súdneho poriadku, účinného do 31. augusta 2003.

<sup>48</sup> Porov. § 250z Občianskeho súdneho poriadku.

<sup>49</sup> Porov. § 250za Občianskeho súdneho poriadku.

<sup>50</sup> Porov. § 250zb Občianskeho súdneho poriadku.

<sup>51</sup> Porov. § 250zc Občianskeho súdneho poriadku.

<sup>52</sup> Porov. § 250zd Občianskeho súdneho poriadku.

<sup>53</sup> Porov. § 250ze Občianskeho súdneho poriadku.

<sup>54</sup> Porov. § 250zf Občianskeho súdneho poriadku.

<sup>55</sup> Porov. § 250zg Občianskeho súdneho poriadku.

<sup>56</sup> Ide zákon č. 428/2004 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov a menia a dopĺňajú sa niektoré ďalšie zákony.

<sup>57</sup> Porov. § 241 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku účinného do 30. septembra 2004.

<sup>58</sup> Porov. § 244 odsek 5 Občianskeho súdneho poriadku účinného od 1. októbra 2004.

<sup>59</sup> Porov. § 244 sa dopĺňa odsekom 6 Občianskeho súdneho poriadku účinného od 1. októbra 2004.

<sup>60</sup> Zmenu prinieslo nové znenie § 246 odseku 2: "Najvyšší súd Slovenskej republiky je vecne príslušný a) na preskúmavanie rozhodnutí a postupu ústredných orgánov štátnej správy a iných orgánov s pôsobnosťou pre celé územie Slovenskej republiky, ak to ustanoví zákon, b) na konanie podľa štvrtej a piatej hlavy tejto časti, ak je žalovaným ústredný orgán štátnej správy alebo iný orgán s pôsobnosťou pre celé územie Slovenskej republiky."

<sup>61</sup> Porov. § 246b odsek 2 Občianskeho súdneho poriadku účinného od 1. októbra 2004.

času. Došlo k zakotveniu spočívania prekluzívnej lehoty, uplynutím ktorej mala zaniknúť zodpovednosť za protiprávne konane. Zákonodarca situáciu vyriešil tak, že ak osobitný zákon upravujúci priestupky, kárne, disciplinárne a iné správne delikty určuje lehoty pre zánik zodpovednosti, prípadne pre výkon rozhodnutia, tieto lehoty počas konania podľa tejto časti neplynú. Obdobne to platí o lehotách pre zánik práva vo veciach daní, poplatkov a odvodov, ktoré sú príjmami štátneho rozpočtu, verejných fondov, rozpočtov obcí, miest a vyšších územných celkov.<sup>62</sup>

Novela precízne špecifikovala dôvody na zmietnutie žaloby a na zrušenie rozhodnutia,<sup>63</sup> možnosť zmeniť niektoré administratívne rozhodnutie súdom<sup>64</sup> ako aj dôvody na podanie odvolania a iných opravných prostriedkov proti rozsudku súdu a následné možnosti rozhodnutia odvolacieho súdu.<sup>65</sup> Zmeny sa dotkli aj prípustnosti odvolania proti rozsudku súdu v konaní o opravných prostriedkoch proti rozhodnutiam správnych orgánov.<sup>66</sup>

Zákonom č. 757/2004 Z.z.<sup>67</sup> s účinnosťou od 1. apríla 2005 došlo k jedinej zmene, týkajúcej sa vecnej príslušnosti súdov v správnom súdnictve.<sup>68</sup>

Problém, spôsobovaný trvaním súdneho konania v prípade vyvlastnenia, vyriešila novelizácia Občianskeho súdneho poriadku, ktorou bol zákon č. 290/2005 Z.z.<sup>69</sup> Konkrétne bolo zakotvené, že o žalobe na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia a postupu správneho orgánu vo veciach vyvlastnenia podľa osobitného zákona<sup>70</sup> rozhodne súd najneskôr do troch mesiacov od podania návrhu.<sup>71</sup> Ide o jednoznačné a takmer výnimočné vymedzenie lehoty na rozhodnutie súdu, ktoré v Občianskom súdnom poriadku je známe len pri niektorých druhoch súdnych konaní.<sup>72</sup>

Niektoré zmeny vo veciach registrácie politických strán a politických hnutí, povinného zastúpenia advokátom, konania vo veciach zoznamov voličov a zoznamov oprávnených občanov na hlasovanie v referende, konania vo veciach registrácie kandidátnych listín pre voľby do orgánov samosprávy obcí, konania vo veciach registrácie kandidátnych listín pre voľby do orgánov samosprávneho kraja a tiež konania vo veciach registrácie politických strán a politických hnutí<sup>73</sup> priniesol zákon č. 341/2005 Z.z.<sup>74</sup> s účinnosťou od 1. septembra 2005.

<sup>62</sup> Porov. § 246d Občianskeho súdneho poriadku účinného od 1. októbra 2004.

<sup>63</sup> Porov. § 250j odseky 1 až 4 Občianskeho súdneho poriadku účinného od 1. októbra 2004.

<sup>64</sup> Porov. § 250j odsek 5 Občianskeho súdneho poriadku účinného od 1. októbra 2004.

<sup>65</sup> Porov. § 250ja Občianskeho súdneho poriadku účinného od 1. októbra 2004.

<sup>66</sup> Porov. tretiu hlavu piatej časti, konkrétne § 250s Občianskeho súdneho poriadku účinného od 1. októbra 2004.

<sup>67</sup> Zákon č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>68</sup> Porov. § 246 ods. 3 Občianskeho súdneho poriadku účinného do 31. marca 2005 a § 246 Občianskeho súdneho poriadku účinného od 1. apríla 2005.

<sup>69</sup> Zákon č. 290/2005 Z.z., ktorým sa dopĺňa zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov a o doplnení niektorých zákonov, účinný od 1. júla 2005.

<sup>70</sup> Ide o § 117a zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení zákona č. 290/2005 Z.z.

<sup>71</sup> Porov. § 247 odsek 4 Občianskeho súdneho poriadku účinného od 1. júla 2005.

<sup>72</sup> Vymedzenie lehoty na rozhodnutie napríklad vo veciach starostlivosti súdu o maloletých (§ 176 Občianskeho súdneho poriadku) či rozhodovanie o predbežných opatreniach (§ 75 Občianskeho súdneho poriadku).

<sup>73</sup> Porov. § 244 ods. 5, § 250a, § 250z, § 250za, § 250zb, § 250zd, § 250ze Občianskeho súdneho poriadku účinného od 1. septembra 2005.

<sup>74</sup> Zákon č. 341/2005 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Výrazným zásahom do účasti prokurátora v správnom súdnictve bolo vypustenie jednoročnej prekluzívnej lehoty na podanie žaloby prokurátorom. S účinnosťou od 1. júla 2007<sup>75</sup> už prokurátor nebol viazaný lehotou na podanie žaloby proti rozhodnutiu, ktorým nebolo vyhovieť protestu, najneskôr do jedného roka od právoplatnosti rozhodnutia správneho orgánu.<sup>76</sup> Zmena sa dotkla aj dôvodov, pri splnení ktorých súd môže rozsudkom rozhodnúť o žalobe bez pojednávania,<sup>77</sup> tiež dôvodov na zrušenie žalobou napadnutého rozhodnutia v konaní o žalobách proti rozhodnutiam správnych orgánov<sup>78</sup> ako aj dôvodov na rozhodnutie odvolacieho súdu o odvolaní bez pojednávania.<sup>79</sup> Ďalej novela zasiahla do dôvodov na podanie odvolania v konaní o opravných prostriedkoch proti rozhodnutiam správnych orgánov.<sup>80</sup> Pokiaľ ide o nečinnosť orgánu verejnej správy, novela zakotvila, že prokurátor môže podať návrh, aby súd vyslovil povinnosť orgánu verejnej správy vo veci konať a rozhodnúť, ak orgán verejnej správy je v konaní nečinný aj po upozornení prokurátorom.<sup>81</sup> Za významnú zmenu možno považovať zakotvenie možnosti podať odvolanie proti rozhodnutiu súdu v konaní o preskúmaní zákonnosti uznesení obecného zastupiteľstva, mestského zastupiteľstva alebo zastupiteľstva vyššieho územného celku, pretože dovtedy opravný prostriedok nebol prípustný.<sup>82</sup>

Zrušenie krajských úradov znamenalo zmenu aj v správnom súdnictve, konkrétne sa dotklo konania vo veciach dohôd o spolupráci s územnými celkami alebo orgánmi iných štátov a členstva v medzinárodnom združení, kde s účinnosťou od 1. októbra 2007<sup>83</sup> sa slová "krajský úrad" nahradili slovami "obvodný úrad v sídle kraja".<sup>84</sup>

Vo veciach azylu a doplnkovej ochrany sa s účinnosťou od 1. januára 2008<sup>85</sup> zakotvila povinnosť súdu písomné predvolanie na pojednávanie vo veciach azylu a doplnkovej ochrany účastníkovi konania doručiť v jazyku, o ktorom sa predpokladá, že mu rozumie.<sup>86</sup>

Popri ďalších zmenách, novelizácia piatej časti Občianskeho súdneho poriadku, vykonaná zákonom č. 384/2008 Z.z.<sup>87</sup> s účinnosťou od 15. októbra 2008, zakotvila pribratie do konania účastníka správneho konania, ktorého práva a povinnosti by mohli byť zrušením správneho rozhodnutia dotknuté. Ide o významné posilnenie práv osôb, ktoré do toho času nemohli nijakým spôsobom

<sup>75</sup> Zmenu priniesol zákon č. 273/2007 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>76</sup> Porov. § 250b Občianskeho súdneho poriadku účinného od 1. júla 2007.

<sup>77</sup> Porov. § 250f odsek 3 Občianskeho súdneho poriadku účinného od 1. júla 2007.

<sup>78</sup> Porov. § 250j odsek 2 Občianskeho súdneho poriadku účinného od 1. júla 2007.

<sup>79</sup> Porov. § 250ja odsek 3 Občianskeho súdneho poriadku účinného od 1. júla 2007.

<sup>80</sup> Porov. § 250s Občianskeho súdneho poriadku účinného od 1. júla 2007.

<sup>81</sup> Porov. § 250t odsek 2 Občianskeho súdneho poriadku účinného od 1. júla 2007.

<sup>82</sup> Porov. § 250zf odsek 4 Občianskeho súdneho poriadku účinného od 1. júla 2007.

<sup>83</sup> Zmenu priniesol zákon č. 335/2007 Z.z., ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v súvislosti so zrušením krajských úradov.

<sup>84</sup> Zmena sa dotkla ustanovenia § 250zg Občianskeho súdneho poriadku.

<sup>85</sup> Zmenu priniesol zákon č. 643/2007 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 480/2002 Z.z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>86</sup> Porov. § 246c ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku s účinnosťou od 1. januára 2008.

<sup>87</sup> Zákon č. 384/2008 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

ingerovať v súdnom konaní napriek tomu, že mohli byť ich práva a povinnosti zrušením správneho rozhodnutia dotknuté.<sup>88</sup> Zároveň bolo do siedmej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku v rámci osobitných konaní zaradené konanie o súlade všeobecne záväzného nariadenia obce a vyššieho územného celku so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.<sup>89</sup> Tým bolo daná prokurátorovi možnosť vo veciach územnej samosprávy podať na súd návrh na vyslovenie nesúladu všeobecne záväzného nariadenia so zákonom, pokiaľ obec alebo vyšší územný celok nezruší alebo nezmení na základe protestu prokurátora svoje všeobecne záväzné nariadenie, ktoré sú oprávnené vydávať na základe článku 68 Ústavy Slovenskej republiky. Od 15. októbra 2008 vo veciach pri plnení úloh štátnej správy môže prokurátor podať na súd návrh na vyslovenie nesúladu všeobecne záväzného nariadenia aj s nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, vydávanými pri prenesenom výkone štátnej správy podľa článku 71 odseku 2 Ústavy Slovenskej republiky. Toto súdne konanie je právne upravené tak, že účastníkmi konania sú obec, vyšší územný celok a prokurátor. Miestne príslušný na rozhodnutie je krajský súd, v obvode ktorého sa nachádza obec, ktorá vydala všeobecne záväzné nariadenie, alebo sídlo samosprávneho kraja, ktorý vydal všeobecne záväzné nariadenie. Pokiaľ ide o možnosť podania odvolania, proti rozhodnutiu súdu je prípustné odvolanie. Ak súd svojím rozhodnutím vysloví, že medzi všeobecne záväzným nariadením a právnymi predpismi, ako je uvedené vyššie, je nesúlad, stráca všeobecne záväzné nariadenie, jeho časť, prípadne niektoré jeho ustanovenia účinnosť dňom nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia súdu. Obec, vyšší územný celok, ktoré vydali všeobecne záväzné nariadenie, sú povinné do šiestich mesiacov od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia súdu uviesť ho vo veciach územnej samosprávy do súladu so zákonom a vo veciach pri plnení úloh štátnej správy aj s nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Ak tak obec, mesto, mestská časť alebo samosprávny kraj neurobí, všeobecne záväzné nariadenie, jeho časť, prípadne niektoré jeho ustanovenia strácajú platnosť po šiestich mesiacoch od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia súdu. Súd môže uznesením na návrh prokurátora dočasne pozastaviť účinnosť všeobecne záväzného nariadenia, jeho časti, prípadne niektorého jeho ustanovenia, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok. Takéto uznesenie súd zruší, ak pominú dôvody, pre ktoré bolo vydané; inak dočasné pozastavenie účinnosti všeobecne záväzného nariadenia, jeho časti, prípadne niektorého jeho ustanovenia zaniká nadobudnutím právoplatnosti rozhodnutia súdu o veci samej. Touto právnou úpravou sa konania o súlade všeobecne záväzného nariadenia obce a vyššieho územného celku so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy dostalo do pôsobnosti všeobecných súdov. Tu je potrebné vidieť súvislosť s

<sup>88</sup> Porov. § 250 odsek 1 Občianskeho súdneho poriadku s účinnosťou od 15. októbra 2008.

<sup>89</sup> Porov. § 250zfa Občianskeho súdneho poriadku s účinnosťou od 15. októbra 2008.



článkom 125 ods. 1 písm. c), d) Ústavy Slovenskej republiky, pretože podľa uvedených ustanovení Ústavy Slovenskej republiky Ústavný súd Slovenskej republiky rozhoduje o súlade všeobecne záväzných nariadení podľa čl. 68 s ústavou, s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, a so zákonmi, *ak o nich nerozhoduje iný súd*,<sup>90</sup> všeobecne záväzných právnych predpisov miestnych orgánov štátnej správy a všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy podľa čl. 71 ods. 2 s ústavou, s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom, so zákonmi, s nariadeniami vlády a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, *ak o nich nerozhoduje iný súd*.<sup>91</sup> Zakotvenie uvedených konaní do oblasti správneho súdnictva v Občianskom súdnom poriadku vytvára rámec na zníženie počtu konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky.

Poriadkovej pokuty, ktorú môže súd uložiť správneho orgánu v správnom súdnictve, sa dotklo od 1. januára 2009 zavedenie meny euro.<sup>92</sup> Ide o poriadkovú pokutu v konaní o žalobách proti rozhodnutiam správnych orgánov podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku a v konaní proti nečinnosti orgánu verejnej správy podľa štvrtej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku.<sup>93</sup>

Poukázanie na odôvodnenie v obdobnej veci bolo do správneho súdnictva zavedené od 1. januára 2010 zákonom č. 495/2009 Z.z.<sup>94</sup> Totiž, ak Najvyšší súd Slovenskej republiky rozhoduje ako odvolací súd v obdobnej veci, aká už bola predmetom konania pred odvolacím súdom, môže v odôvodnení poukázať už len na podobné rozhodnutie, ktorého celý text v odôvodnení uvedie.<sup>95</sup>

Možnosť označovať právoplatné rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky popri číselnom označení právnej veci aj priezviskom účastníka, ktorý je fyzickou osobou, názvom alebo obchodným menom účastníka, ktorý je právnickou osobou,<sup>96</sup> bolo do správneho súdnictva zavedené s účinnosťou od 1. marca 2010 zákonom č. 575/2009 Z.z.<sup>97</sup>

Šiestej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku sa s účinnosťou od 1. augusta 2011 dotkla novelizácia, ktorú vykonal zákon č. 183/2011 Z.z.<sup>98</sup> Ustanovenia o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích správnych orgánov sa v právnom

<sup>90</sup> Porov. článok 125 odsek 1 písm. c) Ústavy Slovenskej republiky.

<sup>91</sup> Porov. článok 125 odsek 1 písm. d) Ústavy Slovenskej republiky.

<sup>92</sup> Stalo sa tak zákonom č. 477/2008 Z.z., ktorým sa menia a dopĺňajú zákony v pôsobnosti Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky v oblasti civilného práva v súvislosti so zavedením meny euro v Slovenskej republike, účinným od 1. januára 2009.

<sup>93</sup> Porov. § 250b odsek 4 a § 250u Občianskeho súdneho poriadku s účinnosťou od 1. januára 2009.

<sup>94</sup> Zákon č. 495/2009 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>95</sup> Porov. § 250ja odsek 7 Občianskeho súdneho poriadku s účinnosťou od 1. januára 2010.

<sup>96</sup> Porov. § 246c odsek 3 Občianskeho súdneho poriadku s účinnosťou od 1. marca 2010.

<sup>97</sup> Zákon č. 575/2009 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>98</sup> Zákon č. 183/2011 Z.z. o uznávaní a výkone rozhodnutí o peňažnej sankcii v Európskej únii a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

styku s členskými štátmi Európskej únie použijú len v rozsahu, v ktorom osobitný predpis<sup>99</sup> neustanoví inak.

V praxi orgánov verejnej správy spôsobovalo problémy počítanie lehoty na nové rozhodnutie po tom, ako súd zrušil rozhodnutie správneho orgánu. Správne orgány nemohli jednoznačne ustáliť, či sa lehota na vydanie nového rozhodnutia počíta od právoplatnosti rozhodnutia súdu, a to najmä preto, že rozhodnutie súdu nadobudlo právoplatnosť skôr ako administratívne spisy boli doručené správne orgánu. Tým všeobecnú lehotu na rozhodnutie, vyjadrenú vo všeobecnom predpise o správnom konaní<sup>100</sup> slovami "bezodkladne", prípadne "do tridsiatich dní" či "do šesťdesiatich dní" a tiež lehoty na rozhodnutie, upravené v osobitných administratívnoprávnych predpisoch, často nemohli správne orgány dodržať. Jednoznačné riešenie bolo zavedené zákonom č. 388/2011 Z.z.<sup>101</sup> s účinnosťou od 1. januára 2012. Podľa tejto novelizácie, ak súd zruší rozhodnutie správneho orgánu, lehota na rozhodnutie správneho orgánu v ďalšom konaní začne plynúť až po doručení všetkých spisov správneho orgánu pripojených k prejednávanej veci.<sup>102</sup> Táto novela zakotvila možnosť uloženia poriadkovej pokuty žalovanému správne orgánu, pokiaľ nesplní povinnosť v súdom určenej lehote predložiť súdu svoje spisy spolu so spismi orgánu prvého stupňa. Súd mu v takom prípade môže uložiť pokutu do výšky 1 640 eur, a to aj opakovane. Proti rozhodnutiu o uložení pokuty je prípustné odvolanie. Odvolanie voči rozhodnutiu o uložení pokuty vo veci konajúci súd predloží na rozhodnutie príslušnému odvolaciemu súdu až po právoplatnosti rozhodnutia vo veci samej.<sup>103</sup> Okrem tejto zmeny, od 1. januára 2012 pri preskúvaní zákonnosti rozhodnutia o nesprístupnení informácie vydaného podľa osobitného predpisu súd môže vyzvať žalovaný správny orgán, aby v súdom určenej lehote uviedol dôvody, pre ktoré nemožno požadovanú informáciu sprístupniť. Ak sa nepreukáže existencia dôvodov pre nesprístupnenie informácie, súd v rozsudku uloží osobe povinnej sprístupňovať informácie podľa osobitného predpisu povinnosť sprístupniť požadovanú informáciu.<sup>104</sup> V súvislosti s náhradou trov konania úspešnému žalobcovi novela zakotvila, že ak bolo rozhodnutie správneho orgánu zrušené z taxatívne vymedzených dôvodov,<sup>105</sup> súd žalobcovi prizná úplnú náhradu trov konania.<sup>106</sup>

#### IV. Judikatúra vo veciach správneho súdnictva

Správne súdnictvo sa vyznačuje množstvom rôznorodých káuz, ktoré sú podmienené šírkou správneho práva, pokrývajúceho svojimi normami všetky

<sup>99</sup> Týmto osobitným predpisom je zákon č. 183/2011 Z.z. o uznávaní a výkone rozhodnutí o peňažnej sankcii v Európskej únii a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>100</sup> Ustanovenie § 49 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov.

<sup>101</sup> Zákon č. 388/2011 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

<sup>102</sup> Porov. § 250j odsek 4 Občianskeho súdneho poriadku s účinnosťou od 1. januára 2012.

<sup>103</sup> Porov. § 250d odsek 1 Občianskeho súdneho poriadku s účinnosťou od 1. januára 2012.

<sup>104</sup> Porov. § 250j odsek 6 Občianskeho súdneho poriadku s účinnosťou od 1. januára 2012.

<sup>105</sup> Ide o dôvody na zrušenie rozhodnutia podľa u podľa § 250j ods. 3 Občianskeho súdneho poriadku.

<sup>106</sup> Porov. § 250k odsek 1 Občianskeho súdneho poriadku s účinnosťou od 1. januára 2012.

oblasti verejnej správy. Napriek odlišnostiam v prípadoch, ktoré boli a sú riešené súdmi v rámci správneho súdnictva, všeobecným súdom sú prospešné judikáty, ktoré riešia jednoznačné otázky, no aj také otázky, na ktoré nie sú v justičnej praxi i u odbornej verejnosti rovnaké názory.

V správnom súdnictve sú predmetom preskúmania aj rozhodnutia orgánov verejnej správy o správnych deliktoch. *"Vzhľadom na to, že správne delikty patria do kategórie trestných obvinení v zmysle čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd treba pri nedostatku špeciálnej právnej úpravy v oblasti správneho trestania za pokračujúci správny delikt, na základe analógie aplikovať pravidlá pre ukladanie trestu za pokračujúci delikt, zakotvené v Trestnom zákone."*<sup>107</sup>

Aj v správnom súdnictve platí základné právo na súdnu ochranu a spravodlivý proces. Na riadne odôvodňovanie rozhodnutí súdov, konajúcich v správnom súdnictve, sa aplikuje aj judikatúra Ústavného súdu Slovenskej republiky: *"Podľa ustálenej judikatúry ústavného súdu je požiadavka riadneho odôvodnenia rozhodnutia jedným zo základných atribútov spravodlivého procesu. Dodržiavanie povinnosti odôvodniť rozhodnutie má zaručiť transparentnosť a kontrolovateľnosť rozhodovania súdov a vylúčiť ľubovôľu, lebo len vecne správne (zákonu celkom zodpovedajúce) rozhodnutia a náležite, t.j. zákonom vyžadovaným spôsobom odôvodnené rozhodnutie napĺňa - ako neoddeliteľná súčasť "stanoveného postupu" - ústavné kritériá vyplývajúce preň z Ústavy Slovenskej republiky a Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd."*<sup>108</sup>

V správnom súdnictve<sup>109</sup> sa súdy stretávajú so stretom verejných záujmov so záujmami súkromnými podľa všeobecného predpisu o správnom konaní<sup>110</sup> i podľa osobitných administratívnoprávnych predpisov. Predmetom konania v správnom súdnictve je i posudzovanie, ktorý záujem by mal byť uprednostnený. Uprednostnenie jedného záujmu pred druhým však súd musí riadne odôvodniť. *"Ak správny orgán dospeje k záveru, že došlo k stretu záujmu súkromného so záujmom verejným, musí v prípade, že uprednostní záujem verejný, v rozhodnutí náležite odôvodniť prečo došlo k jeho uprednostneniu."*<sup>111</sup>

Keďže súd v správnom súdnictve v rámci konania o žalobách proti rozhodnutiam správnych orgánov môže vykonať dôkazy nevyhnutné na preskúmanie napadnutého rozhodnutia,<sup>112</sup> je potrebné sa zaoberať aj svedeckou výpoveďou. *"Súčasťou základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, resp. práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd je aj vykonávanie dôkazov s cieľom ustálenia skutkových okolností súdnej veci, ktoré sú pre jej právne posúdenie podstatné a sú medzi účastníkmi konania sporné."*<sup>113</sup> Súd v správnom súdnictve, konajúci podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku,

<sup>107</sup> Rozsudok Najvyššieho súdu SR 8Sž/18/2011, 8Sž/22/2011, 8Sž/23/2011, 8Sž/24/2011.

<sup>108</sup> Nález Ústavného súdu SR, sp. zn. I. ÚS 327/2010.

<sup>109</sup> Ide o právnú úpravu konania podľa § 244 ods. 1 až 3 Občianskeho súdneho poriadku.

<sup>110</sup> Ustanovenie § 32 ods. 1 a 3 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní.

<sup>111</sup> Rozsudok Najvyššieho súdu SR 1 Sža 2/2009.

<sup>112</sup> Porov. § 250i odsek 1 veta druhá Občianskeho súdneho poriadku.

<sup>113</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 379/09 z 19. októbra 2010.

primerane používa ustanovenia jeho prvej, tretej a štvrtej časti.<sup>114</sup> "Z ustanovenia § 126 ods. 1 tretej a štvrtej vety Občianskeho súdneho poriadku vyplýva právo svedka odoprieť svedeckú výpoveď za splnenia ustanovených podmienok. V konečnom dôsledku je vecou slobodného rozhodnutia svedka, či právo odoprieť výpoveď využije, alebo aj napriek tomu bude vypovedať. Naproti tomu z ustanovenia § 124 Občianskeho súdneho poriadku vyplýva povinnosť svedka nevypovedať (odoprieť svedeckú výpoveď), ale zároveň aj zákaz pre súd, aby takéhoto svedka vypočul. V tomto prípade teda svedok nemá možnosť rozhodnúť sa, či bude, alebo nebude vypovedať. Konečnú zodpovednosť za zachovanie povinnosti mlčanlivosti nesie súd, a to aj v prípade, ak účastníci konania, ale ani svedkovia sa povinnej mlčanlivosti nedovolaávajú. Proces vykonávania dokazovania ako súčasť základného práva na súdnu ochranu je ustanoveniami § 124 a § 126 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku do určitej miery obmedzený, lebo tieto ustanovenia bránia súdu v možnosti vykonať niektoré svedecké výsluchy ako dôkazy, aj keby mohli byť pre správne rozhodnutie vo veci podstatné. Toto obmedzenie vykonávania niektorých dôkazov je dané vo verejnom záujme, ktorý sa ocitá v kolízii so základným právom na súdnu ochranu. Obe hodnoty musia byť rešpektované, avšak v zásade má prednosť základné právo na súdnu ochranu, čo znamená, že rozsah povinnej mlčanlivosti treba vykladať reštriktívne."<sup>115</sup> Aj v správnom súdnictve súd rozhoduje o vykonaní dôkazov. "Uznesenie o zamietnutí návrhu na doplnenie dokazovania treba považovať za uznesenie, ktorým sa upravuje vedenie konania. Vzhľadom na to nejde o uznesenie, ktorým by bol súd viazaný. Inými slovami, aj napriek vyhlásenému uzneseniu je súd oprávnený svoj postoj zmeniť a navrhnuté dôkazy (resp. niektoré z nich) predsa vykonať. Argumentom a maiori ad minus možno vyvodiť, že ak všeobecný súd nie je viazaný výrokom uznesenia upravujúceho vedenie konania, potom ešte menej môže byť viazaný jeho ústnym odôvodnením."<sup>116</sup> Aj uznesenia súdu v správnom súdnictve, týkajúce sa vedenia konania, musia mať požadovanú kvalitu. "Vzhľadom na existujúcu právnu úpravu záväznosti uznesení upravujúcich vedenie konania v Občianskom súdnom poriadku spravidla nemá otázka kvality odôvodnenia takýchto uznesení a rovnako ako ani otázka záväznosti ich ústneho odôvodnenia ústavnoprávnu intenzitu, a to aj napriek tomu, že rozdielne ústne a písomné odôvodnenie takýchto uznesení nemožno považovať za pozitívny jav."<sup>117</sup>

Ustanovenie právneho zástupcu, a teda aj posudzovanie podmienok na jeho ustanovenie účastníkovi konania, prichádza do úvahy aj v správnom súdnictve. "Aplikácia pojmu "pomery účastníka" použitého v § 138 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku, ktorá je založená na skúmaní osobných, majetkových a zárobkových pomerov účastníka konania, nie je v rozpore s požiadavkou ústavne konformného výkladu predmetného ustanovenia ani v rozpore s Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd a naň sa viažucou judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva."<sup>118</sup>

<sup>114</sup> Ide o všeobecné ustanovenia, ustanovenia o konaní v prvom stupni a ustanovenia o opravných prostriedkoch.

<sup>115</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 379/09 z 19. októbra 2010.

<sup>116</sup> Tamže.

<sup>117</sup> Tamže.

<sup>118</sup> Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 411/2010 z 28. októbra 2010.

Ústavná sťažnosť prichádza do úvahy aj po ukončení konania podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku. Podmienky na jej podanie sú totožné ako vo všetkých iných konaniach všeobecných súdov. *"Ústavný súd Slovenskej republiky môže pri svojom rozhodovaní i v štádiu predbežného prerokovania veci vychádzať - a v konečnom dôsledku prijať záver - iba z konkrétneho obsahu podnetu a jeho petitu. Ak jeho obsah nepoukazuje na skutočnosti predstavujúce možnosť ingerencie ústavného súdu do konania pred všeobecnými súdmi, chýba pre konštatovanie o oprávnení ústavného súdu vo veci konať jedna z podstatných podmienok - jeho príslušnosť."*<sup>119</sup>

## V. Oddelené správne súdnictvo a Ústava Slovenskej republiky

Na oddelenie správneho súdnictva, respektíve na jeho odčlenenie z pôsobnosti všeobecných súdov, nie je v súčasnosti jednotný názor. Ústava Slovenskej republiky zakotvuje sústavu všeobecných súdov v článku 143 tak, že sústavu súdov tvoria Najvyšší súd Slovenskej republiky a ostatné súdy. Podľa zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov, sústavu súdov Slovenskej republiky tvoria okresné súdy, krajské súdy a Najvyšší súd Slovenskej republiky, pričom do sústavy súdov Slovenskej republiky patrí aj Špecializovaný trestný súd.<sup>120</sup> Podľa účinného právneho stavu v rámci správneho súdnictva konajú a rozhodujú iba všeobecné súdy, teda okresné súdy, krajské súdy a Najvyšší súd Slovenskej republiky. Nie je však *de lege ferenda* vylúčené zriadenie jediného samostatného správneho súdu s celoslovenskou pôsobnosťou, prípadne zriadenie sústavy správnych súdov vo dvoch stupňoch. Ich funkciu zatiaľ plnia správne senáty všeobecných súdov. Pri takej zásadnej zmene, akou by bolo zriadenie samostatného, od ostatného súdnictva oddeleného správneho súdnictva, by bolo potrebné okrem legislatívnych zmien uvažovať, popri inom, aj o otázkach personálnych a ekonomických. Momentálne je personálna stránka správneho súdnictva vyriešená osobitnými správnymi senátmi všeobecných súdov a otázky organizačno-technickej povahy sú vyriešené v rámci zabezpečenia chodu všeobecných súdov, to znamená predovšetkým jedna budova, jedna podateľňa, jedna kancelária, jedna správa.

## Záver

Súčasná úprava správneho súdnictva plne korešponduje s ústavným zakotvením správneho súdnictva v prvom odseku článku 142 Ústavy Slovenskej republiky. Súdy nielen podľa ústavy, ale aj podľa občianskeho súdneho poriadku preskúmávajú zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci, ak tak ustanoví

<sup>119</sup> Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp.zn. I. ÚS 7/98 z 28. januára 1998.

<sup>120</sup> Porov. § 5 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov.

zákon. Novelizácie Občianskeho súdneho poriadku, zasahujúce oblasť správneho súdnictva, predstavujú jeho zdokonalenie a sú v súlade s Ústavou Slovenskej republiky. Judikatúra ústavného súdu Slovenskej republiky ako aj Najvyššieho súdu Slovenskej republiky je dôležitá a tvorí neodmysliteľnú súčasť zjednocovania právnych názorov. Otázka oddeleného správneho súdnictva nie je uzavretá.

## **Resumé**

The current adjustment of the administrative justice system fully corresponds with the constitutional judiciary in the first paragraph of article 142 of the Constitution of the Slovak Republic. The courts not only under the Constitution but also in accordance with the code of civil procedure are reviewing the legality of the decisions of the public administration organs and the legality of the decisions, measures or other interventions of public authorities, shall lay down the law to do so. Amendments to the civil procedure code, the administrative judiciary constitute its improvement-oriented and are in accordance with the Constitution of the Slovak Republic. The case-law of the Constitutional Court of the Slovak Republic as well as the Supreme Court of the Slovak Republic is important and makes up component of the legal opinion unification. The question of a separate administrative justice is not closed.

# MOŽNOSTI OBMEDZENIA PRÁVA NA SAMOSPRÁVU

Jozef Tekeli\*, SR

Východiskovou platformou, od ktorej odvíjam svoje závery, je skutočnosť, že **právo na samosprávu má prirodzeno-právny charakter**. To znamená, že aj v prípade, ak by ho štát nezakotvil v pozitívno-právnej úprave, samospráva by sa v istej podobe vyvíjala, hoci by išlo o značne deformovanú podobu samosprávy. Povinnosťou štátu je prijať takú právnu úpravu, ktorá zabezpečí legislatívny rámec pre vhodný rozvoj samosprávy. Prirodzeno-právny charakter samosprávy, ktorej materiálным základom je potreba spravovať si svoje záležitosti v medziach zákona, je predpokladom pre jej následnú inštitucionalizáciu.

V tomto článku sa zapodievam výlučne územnou samosprávou na úrovni obcí. Predpokladom výkonu samosprávy a jej nedeliteľnou zložkou, je spôsobilosť samosprávu riadne realizovať, čo je v podstate aj základom pre jej efektívnosť a teda aj zmysel jej existencie.

Už na tomto mieste je potrebné vymedziť pojem efektívnosti samosprávy ako jedného z ústredných pojmov skúmanej problematiky vôbec. Už od svojho samotného vzniku bola s otázkou existencie a postupného vývoja samosprávy spojená aj otázka efektívnosti v samospráve. Efektívnosť je totiž v celom verejnom sektore poznačená špecifickosťou úloh a činností verejnej správy. Jej komplikovanosť je daná skutočnosťou, že kým na rozdiel od súkromného sektora, v ktorom efektívnosť zabezpečuje trhovú mechanizmus, vo verejnom sektore je potrebné zohľadňovať nielen ekonomické a právne ukazovadlá, ale aj politické a spoločenské hľadiská. Objavili sa dokonca názory, podľa ktorých sa dá o efektívnosti vo verejnom sektore len veľmi ťažko hovoriť. Tieto názory sústreďujú pozornosť skôr na hospodárnosť a účelnosť verejnej správy.<sup>1</sup> S uvedeným názorom je síce nutné polemizovať, no je zároveň potrebné uznať, že je to práve verejný sektor, ktorý veľmi často naráža na problém neefektívnosti.

Neoddeliteľnú súčasť verejnej správy v spoločnosti predstavuje samospráva charakterizovaná ako výkonné pôsobenie a ovplyvňovanie spoločenského života prostriedkami neštátneho charakteru, t.j. inými verejnoprávnymi subjektmi než je štát.<sup>2</sup> Tým je podporená deľba moci v štáte, a zároveň sa zabráňuje sústredeniu moci v jedinom mocenskom centre a jej možnému zneužitiu. Samospráva, ako nezastupiteľná zložka demokracie, je výrazom práva a schopnosti samosprávnych orgánov v rámci svojej zodpovednosti a v záujme obyvateľstva regulovať a riadiť časť verejných záležitostí. Subjekty samosprávy majú verejnoprávny charakter, priznané postavenie právnickej osoby odlišnej od štátu a disponujú verejnou mocou v právne vymedzenom okruhu vecných vzťahov.

---

\* JUDr. Jozef Tekeli, Katedra ústavného práva a správneho práva, Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach

<sup>1</sup> SOTOLÁŘ, J.: *Hospodárnost', efektivnost', účinnost' a účelnost' ako základné kritéria zákonného fungovania obce*. Košice: SOTAC, 2008. ISBN 978-80-969155-5-2, s. 35.

<sup>2</sup> KIOVSKÁ, M. et al.: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť I*. Košice: Edičné stredisko Univerzity Pavla Jozefa Šafárika, 2000. ISBN 80-7097-387-0, s. 17-18.

Pojem a vývoj modernej územnej samosprávy boli súčasťou konštitučného vývoja už v 18. a 19. storočí. Dovtedajší absolutizmus vytvoril centralizovaný byrokratický systém zasahujúci do všetkých oblastí života spoločnosti. Reakciou na takto vybudovaný byrokratický systém bolo rozpútanie buržoázných revolúcií s osvieteneckým ideologickým základom. Výsledkom víťazných buržoázných revolúcií bol vznik samosprávnych orgánov, popri dovtedy už existujúcich centralizovaných a byrokratických orgánoch štátnej správy. Z historického hľadiska sa teda územná samospráva sformovala ako prirodzená snaha miestnych komunít pred niečím sa brániť (zásahmi výkonnej moci), a súčasne slobodne konať v záujme riešenia miestnych potrieb a problémov. Územná samospráva sa tak postupne stáva nástrojom realizácie miestnych záujmov, ale zároveň aj prostriedkom racionalizácie miestnej správy z hľadiska potrieb a cieľov občianskej spoločnosti.<sup>3</sup> Na našom území siahajú počiatky prvých samosprávnych foriem do 13. storočia; niektoré sídla, ktoré sa na základe kráľovských privilégií stali mestami, sa vymanili zo závislosti od predstaviteľov územnej štátnej správy – hradských špánov (županov). Šľachtické stolice postupne nahradili sústavu hradných panstiev. Do roku 1918 prebehlo na našom území päť veľkých reforiem územnej štátnej správy. Po vzniku prvej Československej republiky v roku 1918 bola územná samospráva výrazne obmedzená a postupne zlikvidovaná. V socialistickej etape nášho štátoprávného vývoja bola samosprávnosť riešenia miestnych záležitostí potlačená direktívnym rozhodovaním štátu.<sup>4</sup>

Konštituovanie územnej samosprávy na Slovensku bolo podmienené hlbokými spoločenskými zmenami po roku 1989. Na samotnom začiatku 90-tých rokov profesor Gašpar konštatoval: „*Súčasný vývoj vo verejnej správe v našich podmienkach za posledných päťdesiat - šesťdesiat rokov, môžeme zaznamenať premiestňovanie funkcií zo samosprávy na štátnu správu.*“<sup>5</sup>

Je nepochybné, že územná samospráva je ústavnou matériou, pretože patrí medzi fundamentálne spoločenské vzťahy tvoriace súčasť fungovania demokratickej spoločnosti. Ústavodarca premietol princíp územnej samosprávy ako jeden z východiskových princípov moderného konštitucionalizmu do štvrtej samostatnej hlavy Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších ústavných zákonov. Zaradenie problematiky územnej samosprávy je prirodzené – tým, že druhá hlava upravuje základné práva a slobody (teda ústavnoprávny status občana) a piata hlava spolu s nasledujúcimi hlavami reglementujú postavenie a činnosť zložiek štátneho mechanizmu, sa utvorila logická ústavná triáda: občan – obec – štát. Územná samospráva je súčasťou všetkých moderných demokracií. Ak má byť štát považovaný za demokratický, musí mať vytvorený systém, ktorý na jednej strane umožňuje vytvoriť racionálnu centralizáciu a koncentráciu verejnej

<sup>3</sup> PALÚŠ, I. - SOMOROVÁ, Ľ.: *Štátne právo Slovenskej republiky*. Košice: Edičné stredisko Univerzity Pavla Jozefa Šafárika, 2010. ISBN 9788070977873, s. 347.

<sup>4</sup> SOTOLÁŘ, J.: *Miestna samospráva v ústavných súvislostiach vývoja na území Slovenskej republiky (aktuálne teoretické – aplikačné problémy komunálneho práva)*. In OROSZ, L. et al.: *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2009. ISBN 978-80-7097-777-4, s. 293 – 302.

<sup>5</sup> GAŠPAR, M.: *Moderná verejná správa*. Bratislava: PROCOM, 1993. ISBN 80-85717-01-8, s. 5-6.



moci, na strane druhej v súlade s princípom subsidiarity verejnú moc dekoncentrovať na nižšie články. Nadradeným orgánom majú byť priznané iba také kompetencie a úlohy, ktoré nemôžu byť práve z dôvodu racionality a efektívnosti priznané nižším úrovniám štátu a spoločnosti.

Najdôležitejším medzinárodnoprávnym dokumentom, ktorý je základom moderných samospráv súčasných európskych štátov je **Európska charta miestnej samosprávy č. 122 z 15. októbra 1985**, ktorá vznikla na pôde Rady Európy a v Štrasburgu bola otvorená na podpis 15. októbra 1985. Európska charta miestnej samosprávy (*d'alej aj len „Charta“ v príslušnom gramatickom tvare*) je prvým rozsiahlym právnym dokumentom, ktorý definuje a chráni zásady miestnej samosprávy v duchu princípu subsidiarity, pričom je jedným z pilierov demokracie, ktorej ochrana a rozvoj sú hlavnými úlohami Rady Európy. V Zbierke zákonov Slovenskej republiky bola uverejnená pod č. 336/2000, čiastka 138 z 19. októbra 2000 a na Slovensku vstúpila do platnosti 1. júna 2000.

Charta obsahuje v čl. 3 ods. 1 pokrokovú definíciu miestnej samosprávy: **„Miestna samospráva označuje právo a spôsobilosť miestnych orgánov v medziach zákona spravovať a riadiť podstatnú časť verejných záležitostí v rámci ich kompetencií a v záujme miestneho obyvateľstva.“** V zmysle čl. 3 ods. 2 Charty vykonávajú toto právo rady alebo zastupiteľstvá, ktorých členovia sú slobodne volení na základe priameho, rovného a všeobecného volebného práva tajným hlasovaním, a ktoré môžu mať k dispozícii im podriadené výkonné orgány. Toto ustanovenie nijako neovplyvňuje možnosť konať zhromaždenia občanov, referendum alebo použiť akúkoľvek inú formu priamej účasti občanov tam, kde to dovoľuje zákon.

Definícia obsiahnutá v Charte v sebe subsumuje **tri neuralgické požiadavky** na výkon správy podstatnej časti verejných záležitostí na miestnej úrovni:

1. **právo** ich v medziach zákona spravovať a riadiť,
2. **spôsobilosť** ich v medziach zákona spravovať a riadiť,
3. spravovať a riadiť ich **v záujme miestneho obyvateľstva**.

Uvedené predpoklady je nutné chápať ako všeobecnú ideu, ktorou sa má riadiť proces decentralizácie verejnej správy, v rámci ktorej **iba existencia miestnych orgánov so skutočnými právomocami a spôsobilosťou môže zabezpečiť výkon správy, ktorá je efektívna a zároveň i blízka k občanovi**. Uvedené má všeobecnú platnosť, no konkrétna implementácia zavedenia inštitútu územnej samosprávy do právneho poriadku toho – ktorého štátu musí zohľadniť špecifické materiálne podmienky tej - ktorej spoločnosti existujúcej v konkrétnom štáte.

V zmysle uvedeného pod miestnu samosprávu môžeme podradiť činnosť iba takých miestnych orgánov, ktoré sú **spôsobilé naplniť všetky tri obligatórne požiadavky stanovené Chartou, t.j. právo spravovať a riadiť, spôsobilosť spravovať a riadiť a správa v záujme obyvateľstva**. V inom prípade činnosť miestnych orgánov nemôže požívať právnu ochranu.

V podmienkach Slovenska bola miestna samospráva **znovu zavedená v roku 1990**, priatím zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, ktorý

v nadväznosti na zákon SNR č. 472/1990 Zb. o organizácii miestnej štátnej správy predstavoval fundamentálnu legislatívnu bázu novej sústavy miestnej samosprávy a štátnej správy. Uvedený právny predpis položil základy slovenskej územnej samosprávy, a to samosprávy obecnej. Druhá rovina územnej samosprávy, a to regionálna rovina, bola do slovenského právneho poriadku zavedená zákonom NR SR č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch). V roku 2010 si slovenská obecná samospráva pripomenula významné jubileum: dvadsať rokov od svojho vzniku. Môžeme konštatovať, že za uplynulých dvadsať rokov prešla obecná samospráva v podmienkach Slovenskej republiky dynamickým a rozsiahlym vývojom a jej dnešná podoba je príkladom modernej samosprávy budovanej podľa vzorov vyspelých demokratických štátov.

Napriek konštatovanému **všeobecnému pozitívnemu stavu slovenskej miestnej samosprávy**, možno v jej existencii postrehnúť **deformácie**. V tomto článku som si vytýčil za cieľ poukázať na doposiaľ opomínanú, no fakticky jednu z najvýraznejších deformácií fungovania slovenskej obecnej samosprávy. Uvedenou deformáciou je skutočnosť, že v podmienkach Slovenskej republiky existujú samosprávy, ktorých miestne orgány nie sú schopné splniť všetky tri vyššie uvedené obligatórne požiadavky kladené Chartou pre výkon podstatnej časti verejných záležitostí na miestnej úrovni miestnymi orgánmi. Musím teda konštatovať, že v Slovenskej republike existujú samosprávy, ktoré síce majú slovenským vnútroštátnym zákonodarstvom **garantované právo na výkon samosprávy**, **avšak nespĺňajú požiadavku Charty na spôsobilosť na výkon samosprávy a požiadavku Charty na výkon samosprávy v záujme miestneho obyvateľstva**. Jednoducho povedané, jedná sa o stav, keď miestne orgány síce majú garantované právo spravovať si svoje záležitosti, ale nie sú spôsobilé a schopné si tieto svoje vlastné záležitosti spravovať, a už vôbec nie spravovať ich tak, aby to bolo v záujme miestneho obyvateľstva.

Ide o situácie, keď na základe všeobecných a rovných komunálnych volieb vzíde také **obsadenie miestnych orgánov**, že ich predstavitelia s ohľadom na dosiahnutý stupeň vzdelania, pracovné skúsenosti, životné návyky, právne a ekonomické vedomie **nedokážu vzhľadom na rozsah a náročnosť úloh zverených dnešnej samospráve tieto úlohy zvládnuť**. V podmienkach Slovenskej republiky sa teda jedná o situácie, keď oba orgány obce – starosta obce a obecné zastupiteľstvo, resp. jeho nadpolovičná väčšina sú zložené z osôb, ktoré vzhľadom na svoje osobnostné a vzdelanostné predpoklady nie sú spôsobilé spravovať podstatnú časť verejných záležitostí na zodpovedajúcej úrovni. Vo viacerých prípadoch možno vzhľadom k personálnemu obsadeniu badať dokonca také zloženie orgánov obce, keď osoby, ktoré tvoria personálny základ orgánov obce nedokážu náležite zvládnuť ani tzv. súkromnú správu. Uvedené vedie následne k úplnému nezvládnutiu tzv. verejnej správy, ktorej výkon je v porovnaní so súkromnou správou vlastných záležitostí podstatne náročnejší. Dôsledkom vzniknutého stavu je často–krát neporiadok v príslušnej územnej samospráve, časté nerešpektovanie predpisov správneho práva a nesprávny výkon verejnej správy. To v sumáre vedie k nezabezpečovaniu potrieb miestneho obyvateľstva a následnému

častému napätiu medzi miestnymi obyvateľmi a orgánmi obce a medzi miestnymi obyvateľmi navzájom.

Uvedená situácia sa prejavuje predovšetkým v oblastiach s výrazným zastúpením obyvateľstva patriaceho k sociálne slabším spoločenským vrstvám s často krát nízkou vzdelanosťou úrovňou hraničiacou vo viacerých prípadoch až s negramotnosťou. **Napriek modernému veku 21. storočia, však tento problém samospráv paradoxne nemá ustupujúcu, ale naopak vzostupnú tendenciu.** Tento stav súvisí so skutočnosťou, že nižšia vzdelanosťná úroveň, nedostatok pracovných skúseností a slabé právne a ekonomické povedomie je problémom predovšetkým obyvateľstva patriaceho k rómskemu etniku. Napriek mnohým snahám sa naznačené problémy doposiaľ nepodarilo vyriešiť a vzhľadom na demografickú krivku rómskeho a nerómskeho obyvateľstva, naopak vzrastá počet miestnych samospráv, v ktorých dochádza k obsadeniu, či už jedného alebo oboch miestnych orgánov, takými osobami, ktoré nemajú ukončené zodpovedajúce, resp. často krát ani základné vzdelanie a doposiaľ nemali ani dostatočnú pracovnú skúsenosť. Popísané skutočnosti nachádzame napr. vo vývoji a fungovaní samosprávy obce Žehra alebo Richnava na východnom Slovensku.

Kým uvedené bolo doposiaľ skôr ojedinele sa vyskytujúcim javom, dnes vzhľadom na popísané skutočnosti už možno badať zvýšený výskyt takýchto samospráv; napr. obec Žehra bola v podmienkach Slovenskej republiky prvou obcou s rómskym starostom, po posledných komunálnych voľbách sú rómski starostovia vo vyše dvadsiatich samosprávach. V nasledujúcich rokoch sa predpokladá ich ďalší nárast. Jedná sa najmä o samosprávy so zastúpením tzv. rómskych osád, a to najmä v prípadoch, keď počet rómskych obyvateľov presiahne počet pôvodne väčšinového nerómskeho obyvateľstva. Územné rozloženie rómskych komunít je na Slovensku nerovnomerné – ich najvyššia koncentrácia je na východnom Slovensku a v južných okresoch stredného Slovenska. Na tomto území žijú približne 2/3 Rómov. Celkový počet rómskych osád na Slovensku je toho času podľa údajov úradu splnomocnenca vlády pre rómske komunity 691.

Mnou nastolená problematika má ambíciu posunúť hranice poznania vo vzťahu k vyššie opísaným aspektom fungovania obecnej samosprávy a priniesť rozvinutie rozsiahlej diskusie na túto tému v širšej odbornej verejnosti na všetkých úrovniach.

Spoločenská a právna prax ma totiž vedie k empirickému zisteniu, že v niektorých prípadoch je výkon územnej samosprávy sťažený. **Príčiny sťaženia výkonu samosprávy** majú dva základné rozmery:

#### **1. exogénne príčiny a**

#### **2. endogénne príčiny.**

Ad 1) Pod exogénnymi (vonkajšími) príčinami mam na mysli nepriaznivé vonkajšie podmienky pre výkon samosprávy, ktoré spočívajú v príčinách nezávislých na príslušnom územnom celku. Ide o napr. zlé prírodné podmienky, závažné ekologické znečistenie a pod..

Ad 2) Endogénnymi (vnútornými) príčinami sú také determinanty, ktoré spočívajú v subjektívnych okolnostiach života konkrétnej samosprávy. Na rozdiel

od exogénnych sú relatívne, teda ovplyvniteľné. Ide o napr. kriminalitu, závislosť na omamných a psychotropných látkach jej obyvateľstva a pod.

Niektoré príčiny majú **prechodný charakter**, a až v spojení viacerých endogénnych prvkov prechádzajú do exogénneho objektívneho rozmeru. Ide napr. o nízku mieru zamestnanosti, čo v spojení s prípadnou vyššou kriminalitou vedie k zhoršeniu demografickej a sociálnej štruktúry obyvateľstva a následne k nespôsobilosti samosprávy.

Z uvedeného dôvodu sa je teda potrebné:

1. **skúmať možnosti obmedzenia samosprávy**, ak táto je nespôsobilá na výkon správy podstatnej časti verejných záležitostí na miestnej úrovni,
2. **navrhnuť právny rámec zmien**, ktoré by mali priniesť zníženie exogénnych patologických faktorov ovplyvňujúcich fungovanie samosprávy. Návrhy sa musia týkať predovšetkým kvalitnejšej úpravy volebného zákonodarstva, hlásenia a evidencie pobytu obyvateľstva, eliminácie nátlakových prvkov pri voľbách, dôkladnejšieho boja s úžerou, ai.
3. pri návrhu obmedzení práva na samosprávu **zohľadniť limity dané rámcom základných práv a slobôd**.

Kľúčovým je vymedzenie

• **faktorov, ktoré sú príčinami nespôsobilosti výkonu samosprávy**, ako aj

• **kritérií, ktoré zdôvodňujú potrebu a možnosť obmedzenia práva miestnych orgánov na výkon samosprávy**.

Odborná verejnosť, samosprávna prax, no najmä zákonodarcia by sa mali zapodievať tým, aké kritériá musí spĺňať výkon samosprávy, aby subsidiárne nemusel prevziať jej pôsobnosť štát, resp. iný verejnoprávny samosprávny subjekt. To značí, že štát má garantovať minimálny základ fungovania samosprávy, ak je táto nefunkčná.

Náš terajší platný právny poriadok pozná inštitút **nútenej správy** podľa § 19 zákona NR SR č. 583/2004 Z. z. rozpočtových pravidiel územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v z. n. p. V tomto zákone konštruovaný inštitút núteného správcu je však úzko viazaný iba na ekonomické ukazovatele a finančnú neschopnosť územnej samosprávy a nezohľadňuje nutnosť schopnosti samosprávy spravovať si svoje záležitosti v medziach zákona v širšom slova zmysle. T. z. tento a ani žiaden iný platný právny predpis nerieši možnosť zavedenia nútenej správy v prípadoch preukázateľného opakovaného nezákonného konania, zásadného porušovania povinností zo strany orgánov obecnej samosprávy alebo faktickej neschopnosti a nespôsobilosti orgánov obce vykonávať verejnú správu.

Európska charta miestnej samosprávy je postavená na princípe subsidiarity, pričom tento princíp je okrem iného pregnantne vyjadrený v encyklike *Quaeresimo anno*. Práve toto ponímanie subsidiarity vedie akceptovaniu práva na samosprávu ako prirodzeného práva. V duchu uvedeného prvýkrát v podmienkach vedy správneho práva a právnej praxe poukazujem na **paralelu: „prirodzeno-**

**právny nárok fyzickej osoby na spôsobilosť na právne úkony ↔ prirodzeno-právny nárok miestnych orgánov na výkon samosprávy“.**

Ak však fyzická osoba vzhľadom na svoju nespôsobilosť nie je schopná vlastnými úkonmi nadobúdať práva a brať na seba povinnosti, musí byť jej spôsobilosť na právne úkony obmedzená alebo musí byť tejto spôsobilosti pozbavená a musí jej byť ustanovený opatrovník. Na základe uvedenej paralely rovnako pre prípad, ak miestne orgány nie sú spôsobilé spravovať verejné záležitosti na miestnej úrovni, je povinnosťou štátu v legislatívnej podobe zakotviť možnosť obmedzenia práva na samosprávu miestnych orgánov a určiť subjekt, ktorý ju bude prechodne alebo dlhodobo vykonávať.

Uvedená téza vyjadruje uplatnenie princípu proporcionality, keďže právny poriadok nikdy nemôže byť „bezrosporný“. Pri naznačených deformáciách samosprávy a mojej snahe o hľadanie riešení je proporcionality vnímaná medzi:

1. právom väčšiny na samosprávu kontra právo menšiny na ochranu pred väčšinou,
2. právom na samosprávu kontra obmedzenie tohto práva pri nespôsobilosti samosprávy.

Poukázanie na vzťah miestnej samosprávy a rómskej otázky na odborných fórach, vo vede a teórii verejnej správy, ústavného práva a správneho práva doposiaľ absentuje.

Územná samospráva vo svetle rómskej otázky a mnohé napätia vo vzťahoch vzájomného spolužitia majoritného nerómskeho a minoritného rómskeho obyvateľstva však už dlhodobo patria k jedným z najpočetnejších súkromných, verejných a mediálnych diskusií v Slovenskej republike. Z času na čas sa mediálne známymi stávajú prípady obcí, kde dochádza k úplnému „obrátieniu“ etnického zloženia miestneho obyvateľstva, a teda keď sa rómske etniku stáva majoritou a pôvodné nerómske obyvateľstvo sa stáva minoritou. Ešte častejšími sú prípady, kedy dochádza k zastúpeniu rómskeho obyvateľstva vo vysokom percentuálnom obsadení celkového obyvateľstva obce. V týchto obciach došlo vo viacerých prípadoch k personálnemu obsadeniu samosprávnych orgánov osobami bez náležitej odbornej a osobnostnej spôsobilosti na výkon funkcie a vo fungovaní obecnej samosprávy vznikli problémy, ktoré viedli v mnohých prípadoch k neštandardným riešeniam. Ako príklad môže slúžiť modelová obec Žehra. Známy je napr. aj prípad vyhlásenia stanného práva v meste Spišské Podhradie z roku 1991, kedy mesto Spišské Podhradie pre vysokú mieru kriminality vydalo všeobecne záväzné nariadenie, ktorým zakázalo vychádzať obyvateľom na verejné priestranstvá v meste v čase od 22.00 do 05.00 hodiny ráno.

O riešenie tzv. rómskej otázky už prejavuje opravdivý záujem najširšia verejnosť. Preto očakávam, že je na mieste, aby sa problematikou výkonu samosprávy v obciach s výrazným zastúpením rómskeho obyvateľstva už začala zaoberať aj odborná verejnosť správnej vedy a správnej praxe. V uvedenom však doposiaľ absentuje vysokokvalifikovaný prístup vedeckej a profesionálnej obce, očistený jednak od extrémnych populistických náhľadov, a jednak od extrémnych ľudsko-ochranárskych pohľadov.

Cieľom môjho príspevku bolo teda aspoň načrtnúť odbornou verejnosťou doposiaľ opomínaný rozmer fungovania slovenskej územnej samosprávy v podmienkach obcí s výrazným zastúpením rómskeho obyvateľstva. Jasné legislatívne riešenie by uľahčilo fungovanie opísaných samospráv a prispelo by aj ku koexistencii dvoch rozdielnych etnických entít v samospráve a k zmierneniu etnického napätia vo viacerých slovenských obciach a následne celej spoločnosti.

## Resumé

*Tento príspevok sa týka výkonu miestnej samosprávy v špecifických podmienkach. Miestna samospráva predstavuje právo a spôsobilosť miestnych orgánov v medziach zákona spravovať a riadiť podstatnú časť verejných záležitostí v rámci ich kompetencií a v záujme miestneho obyvateľstva. Pod miestnu samosprávu môžeme teda podradiť činnosť iba takých miestnych orgánov, ktoré sú spôsobilé naplniť všetky tri obligatórne požiadavky a funkcie stanovené Európskou chartou miestnej samosprávy; t.j. právo spravovať a riadiť, spôsobilosť spravovať a riadiť a spravovať v záujme obyvateľstva. V príspevku som si vytýčil za cieľ poukázať na doposiaľ opomínanú, no fakticky jednu z najvýznamnejších deformácií fungovania slovenskej obecnej samosprávy. Touto deformáciou je skutočnosť, že v podmienkach Slovenskej republiky existujú samosprávy, ktorých miestne orgány nie sú spôsobilé naplňovať svoje funkcie. V príspevku naznačujem návrhy riešenia faktických deformácií slovenskej obecnej samosprávy a možnosti ich presadenia v slovenskom právnom poriadku.*

*This paper concerns the performance of local government in specific conditions. Local government is the right and ability of local authorities within the law and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility and in the interests of the local population. Under the Local Government can therefore only menial work such local authorities are likely to meet all three of the mandatory requirements set features a European Charter of Local Self-Government, ie the right to manage and control, ability to manage and control and manage the interests of the population. In this paper I set out the aim to highlight the previously neglected, but in fact one of the most significant deformations functioning of the Slovak municipal government. This distortion is the fact that in the Slovak Republic, there are municipalities, where local authorities are incapable of fulfilling his duties. In this paper I suggest proposals for resolving the factual distortions Slovakian municipal governments and their enforcement options in the Slovak law.*

# ÚSTAVNÉ LIMITY V NORMOTVORBE OBCÍ

**Radomír Jakab\*, SR**

*V predkladanom príspevku autor poukazuje na právne názory Ústavného súdu Slovenskej republiky týkajúce sa ústavných limitov obecnej normotvorby. Meritom príspevku je však analýza aplikačných problémov súvisiacich s normotvorbou obcí a jej ústavných limitov, ako aj návrh de lege ferenda, ktorý by podľa názoru autora napomohol minimalizovať uvedené aplikačné problémy.*

## **I. Úvod**

Normotvorné procesy v samospráve predstavujú normotvornú činnosť samosprávnych subjektov, ktoré buď konajú sami, alebo prostredníctvom svojich orgánov, čo je častejším prípadom. Táto normotvorná činnosť je súhrnom aktivít samosprávnych subjektov vedúcich k tvorbe právnych noriem, ktoré nadobúdajú formu normatívneho právneho aktu. V podmienkach územnej samosprávy majú tieto formy jednotné označenie ako všeobecne záväzné nariadenie.

Normotvorná právomoc obcí, t.j. oprávnenie obcí vydávať normatívne právne akty vyplýva z čl. 68 a čl. 71 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej len „ústava“), ktoré je ďalej konkretizované v ust. § 6 zákona o obecnom zriadení. Podľa čl. 68 ústavy vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona môže obec vydávať všeobecné záväzné nariadenie. V zmysle čl. 71 ods. 2 ústavy pri výkone štátnej správy môže obec vydávať v rámci svojej územnej pôsobnosti na základe splnomocnenia v zákone a v jeho medziach všeobecne záväzné nariadenia. Z toho vyplýva normotvorná právomoc obcí vydávať všeobecne záväzné nariadenia za účelom plnenia tak samosprávnej pôsobnosti, ako aj pôsobnosti pri prenesenom výkone štátnej správy.<sup>1</sup>

Z predchádzajúceho textu vyplýva, že jedinou formou normatívnych právnych aktov vydávaných obcami sú všeobecne záväzné nariadenia. No na druhej strane je možné konštatovať, že tieto normatívne akty sa vnútorne diferencujú a majú odlišnú právnu kvalitu.

Významným rozlišovacím kritériom vzťahujúcim sa na všeobecne záväzné nariadenia obce je účel ich vydania. Na jednej strane, všeobecné záväzné nariadenia môžu byť vydané za účelom zabezpečenia úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona a vo veciach samosprávy, tzv. všeobecne záväzné nariadenie pri výkone samosprávnej pôsobnosti (samosprávne nariadenia). Na strane druhej, účelom ich vydania môže byť plnenie úloh štátnej správy, tzv. všeobecne záväzné nariadenie pri výkone prenesenej štátnej správy (správne nariadenia).<sup>2</sup>

---

\* JUDr. Radomír Jakab, PhD. Katedra ústavného práva a správneho práva, Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach

<sup>1</sup> Pozri tiež FABIÁN, A.: Kommunale Satzungsgebung in Ungarn. = Osteuropa Recht 2003. 6., s. 542-558

<sup>2</sup> K rozdeleniu kompetencií obce pozri bližšie v SOTOLÁŘ, J.: Samospráva obce. Obecné zriadenie na Slovensku. Košice: SOTAC, s.r.o., 2011, s. 77 – 83, KADEČKA, S. – ČERVENÁ, K.: Samostatná

## II. Všeobecne záväzné nariadenia pri výkone samosprávnej pôsobnosti

Prvý druh všeobecne záväzných nariadení sa vydáva vo veciach územnej samosprávy. Ide o veci súvisiace so správou obce a jej majetku. Vo vzťahu k tomuto druhu nariadení obcí platí, že nesmú byť v rozpore s ústavou, ústavnými zákonmi, zákonmi a medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom. A contrario, tieto všeobecne záväzné nariadenia obcí nemusia byť v súlade s nariadeniami vlády a normatívnymi právnymi aktmi iných orgánov štátnej správy.

Obce majú ústavne zakotvené generálne splnomocnenie na normatívne regulovanie vecí patriacich do ich územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona. Mantinely tohto oprávnenia môžu byť stanovené len zákonmi (resp. ústavou, ústavnými zákonmi a medzinárodnými zmluvami). Tento druh nariadení má aj z toho dôvodu charakter prvotných, neodvedených normatívnych právnych aktov.<sup>3</sup> Na prvý pohľad by sa mohlo javiť, že obec môže v oblasti svojej samosprávy ľubovoľne normatívne regulovať spoločenské vzťahy. Pravdou však je, že v rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) boli vymedzené limity normatívnej činnosti obce. Pričom tieto limity sa v činnosti Ústavného súdu menili a aj stále menia. Prispieva to k posilňovaniu princípu právnej istoty?

V jednom zo starších náleзов ústavný súd konštatoval, že normotvornú právomoc môžu obce 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 zákonodarcu udelil výslovne splnomocnenie na normotvornú činnosť.<sup>4</sup> Tento názor ústavného súdu je pravdepodobne založený na skutočnosti, že ústava výslovne zaručuje obciam samostatnosť len prostredníctvom právnej subjektivity priznanej v čl. 65 ods. 1 ústavy, a to vo veciach hospodárenia s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami.<sup>5</sup> Je možné mať výhrady k takémuto restriktívnemu chápaniu priestoru obce pre samostatnú samosprávnú normotvorbu.<sup>6</sup>

V nasledujúcej činnosti ústavný súd precizoval ním vymedzené limity normotvornej činnosti obcí, ktoré je možné vymedziť nasledovne:

Vymedzenie samostatnej (samosprávnej) normotvornej právomoci obcí v čl. 68 ústavy určuje rámec umožňujúci vydávanie všeobecne záväzných nariadení

---

a přenesená působnost obcí v oblasti ochrany životního prostředí. In. *Ochrana životního prostředí v podmínkách územnej samosprávy*. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie konanej v Košiciach dňa 18.2.2010. Košice: Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika, 2011, s. 32 a nasl.

<sup>3</sup> V určitých prípadoch môže mať aj tento druh nariadení charakter odvodených normatívnych právnych aktov. Predovšetkým ak takýmto nariadením sa vykonáva iné všeobecne záväzné nariadenie obce alebo vyššieho územného celku vydané v rámci samosprávnej pôsobnosti. No v praxi to nemá opodstatnenie, keďže obe nariadenia prijíma ten istý orgán obce alebo vyššieho územného celku.

<sup>4</sup> II. ÚS 19/97, II. ÚS 59/97, II. ÚS 70/99

<sup>5</sup> JESENKO, M.: Normotvorba obce. In PALÚŠ, I. a kol.: *Obec ako základ územnej samosprávy*. Košice: FVS UPJŠ, 2010, s. 166

<sup>6</sup> Pozri tiež KANÁRIK, I.: Ústavnosť všeobecne záväzných nariadení obce, in. *Správné právo*, 2001, č. 1, s. 38



obciam (konkrétne obecným zastupiteľstvám) aj bez zákonného splnomocnenia, pokiaľ sú vydávané vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona. Obecné zastupiteľstvá v samostatnej pôsobnosti na vydávanie všeobecne záväzných nariadení zákonné splnomocnenie v zásade nepotrebujú, lebo ich vydávajú v medziach svojej pôsobnosti, ktorá je odvodená jednak priamo z ústavy, jednak zo zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“), pričom čl. 2 ods. 3 ústavy v kontexte s čl. 13 ods. 1 ústavy v tej súvislosti, že „povinnosti možno ukladať zákonom alebo na základe zákona, v jeho medziach“ treba systematicky interpretovať tak, že v danom prípade sa pod pojmom „na základe zákona, v jeho medziach“ rozumieme ústavou a zákonmi vymedzená samosprávna pôsobnosť obcí.<sup>7</sup>

Rozsah normotvornej činnosti obecných zastupiteľstiev je vždy obmedzený základnými právami a slobodami garantovanými ústavou<sup>8</sup>. 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. 13 ods. 2 a 3 ústavy, lebo svojim všeobecne záväzným nariadením upraví otázky, ktoré ústava dovoľuje regulovať iba zákonom.<sup>9</sup>

Všeobecne záväzným nariadením ani v samostatnej pôsobnosti obce nemožno upravovať „miestne záležitosti“ v rozpore s existujúcou zákonnou úpravou.<sup>10</sup> Z toho vyplýva aj to, že obec podľa ústavného súdu nemôže vo svojom všeobecne záväznom nariadení uložiť povinnosť „novú“, ktorá nie je stanovená v zákone.<sup>11</sup> Ústavný súd v tejto súvislosti uviedol: Pokiaľ ide o realizáciu ústavného príkazu povinnosti ukladať zákonom, alebo na jeho základe, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd vyplývajúcich z čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy, nemôže byť vo všeobecne záväznom nariadení uložená nová povinnosť, ktorá neexistuje v zákone. Nerešpektovanie uvedeného príkazu ústavy by znamenalo negáciu zvrchovanosti zákona, a tým popretie princípu právneho štátu.<sup>12</sup>

Všeobecne záväzné nariadenie obce podľa názoru ústavného súdu nemožno považovať za nesúladne s ústavou len na tom základe, že vo svojich ustanoveniach obsahuje aj bližšiu úpravu o povinnostiach vo vzťahu k fyzickým a právnickým osobám, ak tieto povinnosti majú inak oporu v zákone a neprekračujú ústavný ani zákonný rámec.<sup>13</sup>

Ďalej všeobecne záväznými nariadeniami nemožno ukladať povinnosti alebo priznávať práva subjektom, ktoré nie sú administratívne podriadené obci

---

<sup>7</sup> I. ÚS 53/2000

<sup>8</sup> I. ÚS 53/2000

<sup>9</sup> II. ÚS 8/97

<sup>10</sup> I. ÚS 53/2000

<sup>11</sup> JESENKO, M.: Pluralita tvorby práva v územnej samospráve. In LENGYELOVÁ, D (ed): Pluralizmus moci a práva. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej v dňoch 25. – 27. Marec 2009 v Tatranskej Štrbe. Bratislava: Ústava štátu a práva SAV, 2009, s. 82

<sup>12</sup> III ÚS 100/2002; k problematike pozri tiež OROSZ, L. – MAZÁK, J.: Obce a samosprávne kraje v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky. Košice: Mayor group, s.r.o., 2004, s. 81

<sup>13</sup> I. ÚS 53/2000

(napr. orgánom štátnej správy a pod.). V takom prípade by obec prekračovala medze svojej osobnej a teritoriálnej pôsobnosti.<sup>14</sup>

### III. Všeobecne záväzné nariadenia pri prenesenom výkone štátnej správy

Druhým druhom všeobecne záväzných nariadení sú tie, ktoré obce vydávajú v súvislosti s plnením prenesených úloh štátnej správy. Existencia tohto druhu nariadení má svoj ústavný základ v čl. 71 ods. 2 Ústavy SR, v zmysle ktorého pri výkone štátnej správy môže obec vydávať v rámci svojej územnej pôsobnosti na základe splnomocnenia v zákone a v jeho medziach všeobecne záväzné nariadenia. Konkretizácia tohto druhu nariadenia je následne v rámci zákona o obecnom zriadení (ust. § 6). Všeobecne záväzné nariadenia vydané na základe tohto článku ústavy (na rozdiel od nariadenia vydaného na základe čl. 68 ústavy) je sekundárnym (odvodeným, druhotným, podzákonným) právnym predpisom z hľadiska quasipyramídneho systému prameňov práva.<sup>15</sup>

Prvou požiadavkou na takéto nariadenia je to, že upravujú otázky štátnej správy, ktoré boli prenesené na obce a vyššie územné celky zákonom. V súvislosti s úlohami štátnej správy prenesenými na obce platí, že sú to tie úlohy, ktoré sú aj v osobitných zákonoch označené ako úlohy obce pri výkone štátnej správy. Ostatné úlohy zverené obci zákonom patria do jej samosprávnej pôsobnosti (ust. § 4 ods. 4 zákona o obecnom zriadení). Toto pravidlo je však v plnom rozsahu uplatniteľné pre kompetencie zákonne dané až od roku 2002.<sup>16</sup> Pre kompetencie dané obci pred týmto dátumom je relevantná ich podstate za účelom posúdenia, či ide o samosprávne úlohy alebo tie pri prenesenom výkone štátnej správy.

Ďalšou požiadavkou vzťahujúcou sa na všeobecne záväzne nariadenia pri prenesenom výkone štátnej správy je, že môžu byť vydané iba na základe špeciálneho zákonného splnomocnenia a v jeho medziach. Uplatňuje sa obdobný princíp ako v súvislosti so všeobecne záväznými právnymi predpismi orgánov štátnej správy. Zákon musí splnomocniť obec na vydanie takéhoto nariadenia. Pričom normatívne pôsobenie tohto nariadenia sa môže hýbať iba v rámci zákonnej úpravy spoločenských vzťahov. To znamená, že tieto nariadenia slúžia na detailnejšiu úpravu vzťahov, ktorá je primárne vymedzená v zákonoch. Zverenie určitej časti štátnej správy zákonom obci ešte samo o sebe nezakladá právomoc obce vydávať v tejto oblasti štátnej správy všeobecne záväzné nariadenia. Na zverenie právomoci vydávať všeobecne záväzné nariadenia v danej oblasti štátnej správy je potrebné výslovné zákonné splnomocnenie.<sup>17</sup> Z toho dôvodu všeobecne záväzné nariadenia vydávané pri prenesenom výkone štátnej správy majú povahu odvodených normatívnych právných aktov.

<sup>14</sup> Bližšie v JAKAB, R.: Regulácia zastavenia a státia motorových vozidiel v obecnej normotvorbe. In. Územná samospráva, 6, 2010, 5, s.72

<sup>15</sup> KUKLIŠ, P.: Právna normotvorba územnej samosprávy. In KUKLIŠ, P. – VIROVÁ, V.: Vybrané problémy miestnej samosprávy (v komparácii niektorých štátov Európskej únie). Bratislava: Eurokodex, 2012, s. 77

<sup>16</sup> Ust. § 4 ods. 4 o obecnom zriadení; ust. § 4 ods. 2 zákona č. 416/2001 Z.z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky v znení neskorších predpisov

<sup>17</sup> III. ÚS 1/2000

S vyššie uvedenými požiadavkami súvisí aj tretia: takéto všeobecne záväzné nariadenia nesmú byť v rozpore nielen s Ústavou SR, s ústavnými zákonmi, medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, so zákonmi, ale aj s nariadeniami vlády (oboma typmi) a ostatnými všeobecne záväznými predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy (ust. § 6 ods. 2 zákona o obecnom zriadení a ust. § 8 ods. 2 zákona o samosprávnych krajoch). Tento záver zákonodarcu je úplne logický a zrejмый, pretože ak sa presúva výkon štátnej správy na obec v dôsledku priblíženia k občanom, je nemysliteľné, aby postupy upravené nariadením vlády alebo vyhláškou ministerstva si obec upravila, resp. upravovala svojim všeobecne záväzným nariadením odlišne.<sup>18</sup>

Zákon o obecnom zriadení vymedzuje ešte jednu požiadavku pre vydávanie všeobecne záväzných nariadení obce pri prenesenom výkone štátnej správy. V zmysle jeho ust. § 5 ods. 1 na obec je možné preniesť úlohy štátnej správy iba vtedy, ak je ich plnenie týmto spôsobom racionálnejšie a efektívnejšie. Nepochybne to sa aplikuje aj na oblasť vydávania normatívnych aktov. Preto normatívne usmerňovanie spoločenských vzťahov obcou v rámci štátnej správy musí byť racionálnejšie a efektívnejšie. To znamená, že žiaduci cieľ je možné jednoduchšie, trefnejšie, hospodárnejšie a rýchlejšie dosiahnuť pomocou obecnej normotvorby.

Aj vo vzťahu k tomuto druhu všeobecne záväzných nariadení ústavný súd uviedol svoj pohľad na limity takejto normotvornej činnosti; hoci s prihliadnutím na odvodenosť týchto aktov je možné tieto limity aj odôvodnene očakávať. V prvom rade, aj prenesená normotvorba obce v zmysle ust. čl. 71 ods. 2 ústavy je limitovaná čl. 2 ods. 3 ústavy, t.j. povinnosti ukladané takýmto nariadením musia mať oporu v zákone v právnom poriadku Slovenskej republiky.<sup>19</sup> Rovnako, aj týmto nariadením je možné ukladať povinnosti majúce už oporu v zákone len subjektom, ktoré sú administratívne podriadené obci.<sup>20</sup>

V rámci praktickej činnosti nie je ničím neobvyklým, že jedno všeobecne záväzné nariadenie reguluje tak oblasť samosprávnej pôsobnosti, ako aj prenesenej štátnej správy, t.j. ide tzv. o hybridné všeobecne záväzné nariadenia. V takom prípade je potrebné brať do úvahy to, že tie časti, ktoré sa týkajú preneseného výkonu štátnej správy, musia spĺňať požiadavky pre tento typ nariadení. Obdobne to platí aj pre časti upravujúce oblasti samosprávnej pôsobnosti obce; tie zase sa musia pohybovať v rámci limitov stanovených pre takéto nariadenia. S prihliadnutím na túto okolnosť (existencia hybridných nariadení) nepovažujem za užitočný návrh<sup>21</sup>, aby sa oba typy nariadení odlišovali aj svojim označením. Práve v súvislosti s takýmto hybridnými nariadeniami, ktoré sú častým javom, by v dôsledku odlišného označenia nastal „právny chaos“. Obzvlášť v situácii, ak

---

<sup>18</sup> SOTOLÁŘ, J.: Normotvorba obcí a miest, Calypso, Košice, 1993, str. 22

<sup>19</sup> I. ÚS 129/2004

<sup>20</sup> III. ÚS 2/2001

<sup>21</sup> JESENKO, M.: Normotvorba obce. In PALÚŠ, I. a kol.: Obec ako základ územnej samosprávy. Košice: FVS UPJŠ, 2010, s. 161

rozhranie medzi výkonom štátnej správy a samosprávy nie je exaktne dané, predovšetkým vo vzťahu ku kompetenciám z pred roku 2002.

#### IV. Aplikačné a teoretické problémy

Ako aj vyplýva z predchádzajúceho textu, rozsah normotvornej činnosti obce je v súčasných podmienkach obce neistý, a to najmä čo sa týka všeobecne záväzných nariadení vydávaných pri výkone samosprávnej pôsobnosti. Toto moje konštatovanie sa opiera aj o „vyvíjajúcu sa“ judikatúru ústavného súdu k problematike ústavných limitov normotvornej činnosti obcí. Prispieva tento stav k právnej istote, ktorá je významnou požiadavkou právneho štátu?

Prvým a zásadným aplikačným problémom v normotvornej činnosti obcí je vymedzenie rozhrania medzi výkonom samosprávy a výkonom prenesenej štátnej správy. Ako už aj bolo uvedené, určitá legislatívna pomôcka je účinná od roku 2002<sup>22</sup>, t.j. ak nie je uvedené, že ide o prenesený výkon štátnej správy, ide o výkon samosprávy. No stále problematickým je aj vymedzenie pôsobnosti predchádzajúce tomuto obdobiu. Na druhej strane nie je možné konštatovať, že predmetné výkladové pravidlo je úplne jednoznačné. V rámci samosprávnej pôsobnosti vymedzenej podľa ust. § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení sa nájdu aj také činnosti, ktoré spadajú pod štátnu správu. Problematickou je napríklad kompetencia obce zabezpečovať verejný poriadok. Tá podľa ust. § 4 ods. 3 tohto zákona spadá pod samosprávu. No pri doslovnom výklade tejto kompetencie obce by narážali na mnohé prekážky vyplývajúce z osobitných predpisov stanovujúce určité úlohy štátnej správy v rámci zabezpečovania verejného poriadku. To znamená, obec nemôže regulovať všeobecne záväzným nariadením akékoľvek otázky súvisiace so zabezpečovaním verejného poriadku.

S vyššie uvedeným aplikačným problémom úzko súvisí aj druhý, že mnohé všeobecne záväzné nariadenia majú zmiešaný, hybridný charakter. Teda, že niektoré ich ustanovenia upravujú záležitosti spadajúce pod samosprávu, niektoré zas pod prenesený výkon štátnej správy. Tým sa na to isté nariadenia vzťahujú požiadavky pre oba typy nariadení. Čo spôsobuje ešte väčšiu náročnosť pri ich spracovaní tak, aby bolo súladné so všetkými zákonnými a ústavnými požiadavkami.

Obzvlášť diskutabilným je jeden zo zmienených ústavných limitov, a to že ani vo všeobecne záväzných nariadeniach pri výkone samosprávy nie je možné ukladať povinnosti nové, ktoré nemajú oporu v zákone. Tento limit potom naráža aj na základnú definíciu tohto druhu nariadenia, t.j. že ide o prvotný normatívny právny akt. Pri dôslednom implementovaní tohto ústavného limitu nie je možné nekonštatovať, že ani tento druh nariadení nemôže byť prvotným normatívnym právnym aktom, ale len odvodeným, ktorý bližšie špecifikuje povinnosti upravené v zákone. Podľa môjho názoru, takéto všeobecne záväzné nariadenie si nezachová charakter prvotného normatívneho právneho aktu iba na tom základe, že môže zakladať nové práva (nie však nové povinnosti). Totiž podstatou regulatívnosti

<sup>22</sup> Ust. § 4 ods. 4 zákona o obecnom zriadení; ust. § 4 ods. 2 zákona č. 416/2001 Z.z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky v znení neskorších predpisov

normatívnych právnych aktov je hlavne ukladanie povinnosti, ktoré sú všeobecne záväzné.

Na obce sa teda kladú rozsiahle požiadavky čo sa týka znalosti právnych predpisov a ustálenej judikatúry ústavného súdu. Ak obec má záujem prijať všeobecne záväzné nariadenie, musí dôsledne poznať ústavu, vrátane vymedzenia základných práv a slobôd, musí mať znalosť o všetkých právnych predpisoch regulujúcich danú oblasť, či neukladá úplne nové povinnosti, a musí mať vedomosť o súčasnom trende vymedzenia ústavných limitov obecnej normotvorby v rozhodovacej činnosti ústavného súdu, ktoré taktiež podliehajú zmene. S prihliadnutím na to, že obce nedisponujú širokým aparátom odborníkov na ústavné a správne právo, takéto požiadavky sa zdajú byť až temer nereálne. Tento deficit obce si reši svojším spôsobom.

Iba bežným nazretím do všeobecne záväzných nariadení jednotlivých obcí je možné konštatovať, že tieto viac-či-menej vykazujú znaky obdobnosti, prípadne až zhodnosti. Teda v mnohých prípadoch došlo iba k prekopírovaniu všeobecne záväzného nariadenia jednej obce druhou obcou, a tento rad ďalej pokračoval. Tento jav vo všeobecnosti nemôžem hodnotiť negatívne; v mnohých prípadoch prispieva k zjednocovaniu úpravy v rámci viacerých obcí, a tým zjednodušuje možnosti správania sa osôb pôsobiacich vo viacerých obciach. Tento jav však spôsobuje komplikácie vtedy, ak takýmto spôsobom sa preberajú vadné všeobecne záväzné nariadenia, prípadne sa k nim pridávajú ešte aj vlastné vady preberajúcej obce. A tak dochádza k efektu „nabaľovania vadnosti“ vo všeobecne záväzných nariadeniach.

## **V. Návrhy de lege ferenda**

V záujme odstránenia vytýkaných aplikačných a teoretických problémov prichádzajú do úvahy dve legislatívne riešenia, ktoré by boli spôsobilé zjednodušiť požiadavky kladené na obecnú normotvorbu, najmä pokiaľ ide o všeobecne záväzné nariadenia pri výkone samosprávnej pôsobnosti.

Prvou z možností je umožnenie ústavnou cestou ukladať obciam vo svojich samosprávnych všeobecne záväzných nariadeniach aj nové povinnosti, ktoré doposiaľ nemali oporu v zákone; samozrejme, vo veciach územnej samosprávy. Toto riešenie by si vyžadovalo adekvátnu zmenu čl. 13 ods. 1 ústavy, t.j. zakotvenie možnosti ukladať povinnosti aj všeobecne záväzným nariadením podľa čl. 68 ústavy (prípadne aj zmenu čl. 2 ods. 3 ústavy). To znamená, obce by mohli vydávať samosprávne všeobecne záväzné nariadenia bez potreby osobitného zákonného splnomocnenia, ktorými by mohli ukladať aj nové povinnosti rešpektujúc pri tom základné práva a slobody garantované ústavou, resp. medzinárodnými dohovormi. Tento koncept samosprávnych všeobecne záväzných nariadení by v plnom rozsahu reflektoval požiadavky na územnú samosprávu v zmysle Charty miestnej samosprávy, ako aj, domnievajú sa, pôvodnú predstavu ústavodárcov o tomto druhu normatívnych právnych aktov. Na druhej strane, toto riešenie by predstavovalo aj určité riziko spočívajúce vo vytváraní „štátov“ vo vnútri štátu. Otázne v tejto súvislosti je, či súčasná spoločnosť dospela na takúto

formu územnej samosprávy majúcu takéto právomoci. Teda, takéto právomoc si vyžaduje aj dostatočnú odbornú a morálnu úroveň predstaviteľov územnej samosprávy.<sup>23</sup>

Druhou alternatívou riešenia súčasného neprehľadného stavu v normotvorbe obcí by bolo inšpirovanie sa súčasným českým modelom tejto problematiky. To znamená, aj všeobecne záväzné nariadenia pri výkone samosprávy by si vyžadovali zákonné splnomocnenie. Tomu by zodpovedala potreba legislatívnej zmeny čl. 68 ústavy doplnením spojenia „na základe splnomocnenia zákona“. Takéto zákonné splnomocnenie by bolo obsiahnuté v samotnom zákone o obecnom zriadení, ako aj v osobitných zákonoch. V zákone o obecnom zriadení by boli vymedzené najštandardnejšie prípady potreby normatívnej regulácie v samospráve obce, pričom ostatné by boli obsiahnuté v osobitných zákonoch upravujúcich konkrétny úsek správy. V porovnaní so všeobecne záväznými nariadeniami pri prenesenom výkone štátnej správy, samosprávne nariadenia by si naďalej nevyžadovali súlad s podzákonnými normatívnymi právnymi predpismi (nariadeniami vlády, všeobecne záväznými nariadeniami ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy). A samozrejme, nimi by sa upravovali veci územnej samosprávy, nie veci štátnej správy. Pri uplatnení tejto alternatívy by bola narušená aj teoretická charakteristika samosprávnych všeobecne záväzných nariadení ako prvotných normatívnych právnych aktov (o čom je možné pochybovať už aj za súčasných podmienok).<sup>24</sup>

Každá z uvedených alternatív má svoje výhody a nevýhody. No v porovnaní so súčasným stavom je každá z nich napredovaním. Domnievam sa, že prvá alternatíva by bola vhodnejším modelom berúc do úvahy potrebu decentralizácie verejnej správy uprednostňujúc samosprávne spravovanie vlastných záležitostí. Na druhej strane, rizikom tejto alternatívy je možnosť jej zneužitia zo strany predstaviteľov obcí. No nemyslím si, že toto by malo byť prekážkou; totiž volení predstavitelia sú „zrkadlom“ tých, ktorí ich volili. Teda, vulgárne povedané, voliči si zaslúžia takých volených predstaviteľov, akých si zvolili. Zo strany štátu by bolo vhodné posúdiť možnosti uplatnenia prípustného cenzu pre pasívne volebné právo, resp. zabezpečenie systematického odborného vzdelávania týchto volených predstaviteľov. A v konečnom dôsledku, aj sprísnenie právnej zodpovednosti (administratívno-právnej, trestnoprávnej) v prípade zneužívania právomoci zo strany volených predstaviteľov. Napríklad aj v podobe ich jednoduchšieho odvolávania.

## VI. Záver

Obce v rámci svojej normotvornej právomoci sú oprávnené vydávať normatívne správne akty – všeobecne záväzné nariadenia. Hoci sú jednotne pomenované, je možné rozlišovať tak všeobecne záväzné nariadenia vydávané tak

<sup>23</sup> K tomu bližšie v TEKELI, J.: Samospráva a jej výkon v podmienkach obcí s výrazným zastúpením rómskeho obyvateľstva. In Právo pre ROPO a obce v praxi. - ISSN 1337-7523. - Roč. V, č. 6 (2012), s. 23-26

<sup>24</sup> Bližšie k tejto alternatíve pozri JESENKO, M.: Normotvorba obce. In PALÚŠ, I. a kol.: Obec ako základ územnej samosprávy. Košice: FVS UPJŠ, 2010, s. 176 a nasl.

pri výkone samosprávnej pôsobnosti, ako aj všeobecne záväzné nariadenia vydávané pri prenesenom výkone štátnej správy. Na oba tieto druhy sú viazané iné zákonné a ústavné požiadavky. Okrem týchto požiadaviek, normotvornú právomoc obce pri vydávaní tejto formy špecifikujú aj tzv. ústavné limity vymedzené ústavným súdom. Obzvlášť vo vzťahu k všeobecne záväzným nariadeniam vydávaným v rámci samosprávnej pôsobnosti.

Vychádzajúc z takýchto najzásadnejších limitov, samosprávne všeobecne záväzné nariadenia nemôžu ukladať nové povinnosti, ktoré nemajú oporu v zákone. Rovnako, nemožno nimi zasahovať do základných práv a slobôd garantovaných ústavou, ktoré taktiež vymedzujú medze tejto normatívnej právomoci. Takýmito nariadeniami (rovnako aj všeobecne záväznými nariadeniami pre prenesenom výkone štátnej správy) nie je možné ukladať povinnosti subjektom, ktoré nie sú administratívne podriadené obci.

Súčasný stav právnej úpravy normotvornej právomoci obcí spôsobujú nemalé aplikačné, ale aj právno-teoretické problémy. To má za následok aj to, že veľká časť všeobecne záväzných nariadení obcí je rušená či už ústavným súdom, alebo všeobecným súdom (konajúc v zmysle ust. § 250zfa zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov). Preto vyvstáva otázka, či nie je potrebné súčasný stav právnej úpravy tejto záležitosti zmeniť.

Do úvahy prichádzajú dve alternatívy. Prvá, vychádzajúca z rozšírenia normotvornej právomoci obcí, by spočívala v tom, že v ústave (čl. 13 ods. 1, príp. čl. 2 ods. 3) by sa explicitne konštatovalo, že povinnosti je možné ukladať aj všeobecne záväzným nariadením pri výkone samosprávnej pôsobnosti. Tým by sa jednoznačne vymedzilo postavenie takýchto nariadení ako prvotných normatívnych právnych aktov. Vo vzťahu k všeobecne záväzným nariadeniam pri výkone štátnej správy by sa situácia nemenila. Takéto riešenie si však vyžaduje vyššiu odbornú a morálnu úroveň predstaviteľov obcí v záujme nezneužívania tejto právomoci, resp. si vyžaduje sprísnenie možností vyvodzovania zodpovednosti v takomto prípade (možnosť jednoduchšieho odvolania). Domnievam sa, že táto alternatíva viac reflektuje požiadavku decentralizácie verejnej správy.

Na druhej strane, do úvahy prichádza aj český model spočívajúci v jednoznačnom ústavnom a zákonnom deklarovaní súčasných limitov. Teda, v danom prípade by bolo nevyhnutné v ústave (čl. 68) konštatovať, že aj samosprávne všeobecne záväzné nariadenia môžu byť vydávané iba na základe zákonného splnomocnenia. Toto splnomocnenie by bolo obsiahnuté jednak v samotnom zákone o obecnom zriadení vypočítavajúc najčastejšie prípady vzniku potreby vydávania tohto aktu. Okrem toho, zákonné splnomocnenie by bolo súčasťou aj osobitných zákonov regulujúcich jednotlivé správy. V porovnaní so súčasným stavom, pri uplatnení tejto alternatívy by boli jednoznačne vymedzené mantinely normotvornej právomoci, čo by určite prispelo k posilneniu právnej istoty.

## Použitá literatúra

- FÁBIÁN, A.: Kommunale Satzungsgebung in Ungarn. = Osteuropa Recht. 2003. 6., s. 542-558
- HUMLÍČKOVÁ, P.: Co smí obec regulovat obecně závaznou vyhláškou. In In. Ochrana životného prostredia v podmienkach územnej samosprávy. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie konanej v Košiciach dňa 18.2.2010. Košice: Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika, 2011, s. 118 - 124
- JAKAB, R.: Regulácia zastavenia a státia motorových vozidiel v obecnej normotvorbe. In. Územná samospráva, 6, 2010, 5, s. 67-72
- JESENKO, M.: Normotvorba obce. In Palús, I. a kol.: Obec ako základ územnej samosprávy. Košice: FVS UPJŠ, 2010, s. 158-179
- JESENKO, M.: Pluralita tvorby práva v územnej samospráve. In LENGYELOVÁ, D (ed): Pluralizmus moci a práva. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej v dňoch 25. – 27. Marec 2009 v Tatranskej Štrbe. Bratislava: Ústava štátu a práva SAV, 2009, s. 76-84
- JESENKO, M.: Ústavnoprávne postavenie a subjektívne práva územných samosprávnych celkov v Slovenskej republike. In PALÚŠ, I. a kol.: Ľudské práva a verejná správa. Košice: FVS UPJŠ, 2007, s. 174
- KADEČKA, S. – ČERVENÁ, K.: Samostatná a přenesená působnost obcí v oblasti ochrany životního prostředí. In. TEKELI, J. (ed). Právna úprava starostlivosti o životné prostredie. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie konanej v Košiciach dňa 25.11.2008. Košice: Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika, 2009, s. 32 -47
- KANÁRIK, I.: Ústavnost' všeobecne závazných nariadení obce, in. Správni právo, 2001, č. 1, s. 33-38
- KUKLIŠ, P.: Právna normotvorba územnej samosprávy. In KUKLIŠ, P. – VIROVÁ, V.: Vybrané problémy miestnej samosprávy (v komparácii niektorých štátov Európskej únie). Bratislava: Eurokodex, 2012, s. 240
- PALÚŠ, I. a kol.: Obec ako základ územnej samosprávy. Košice: FVS UPJŠ, 2010, s. 220
- SOTOLÁŘ, J.: Normotvorba obcí a miest, Calypso, Košice, 1993, s.
- SOTOLÁŘ, J.: Samospráva obce. Obecné zriadenie na Slovensku. Košice: SOTAC, s.r.o., 2011, s.318
- TEKELI, J.: Samospráva a jej výkon v podmienkach obcí s výrazným zastúpením rómskeho obyvateľstva. In Právo pre ROPO a obce v praxi. - ISSN 1337-7523. - Roč. V, č. 6 (2012), s. 23-26

## Resumé

The author of the paper refers to the legal opinion of the Constitutional Court of the Slovak Republic on the constitutional limits of a law-making competence of municipalities. This paper is mainly aimed at an analysis of the application problems relating to the law-making in the competence of



municipalities and also to its constitutional limits; it includes as well proposals “de lege ferenda” that could be able, in the opinion of the author, to minimize such application problems.



## **20 rokov Ústavy Slovenskej republiky - I. Ústavné dni**

### **I. zväzok**

Vydavateľ: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Odborné poradenstvo: Univerzitná knižnica UPJŠ v Košiciach

<http://www.upjs.sk/pracoviska/univerzitna-kniznica>

Rok vydania: 2012

Náklad: 200 kusov

Rozsah strán: 418

Rozsah: 34,96 AH

Vydanie: prvé

Tlač: EQUILIBRIA, s. r. o.

ISBN 978-80-8152-000-6

P  
R  
Á  
V  
N,  
I  
C  
K  
Á  
F  
A  
K  
U  
L  
T  
A

ISBN 978-80-8152-000-6



9 788081 520006