



UNIVERZITA PAVLA JOZEFA ŠAFÁRIKA V KOŠICIACH

ÚSTAVNÉ DNI

25. VÝROČIE ÚSTAVY SLOVENSKEJ REPUBLIKY
- VI. ÚSTAVNÉ DNI

Ladislav Orosz - Sabina Grabowska - Tomáš Majerčák (ed.)

Z B O R N Í K P R Í S P E V K O V K O Š I C E 2 0 1 8

**Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Právnická fakulta**



ÚSTAVNÉ DNI

25. výročie Ústavy Slovenskej republiky – VI. ústavné dni

Ladislav Orosz – Sabina Grabowska-Tomáš Majerčák (ed.)

Košice 2018

Ladislav Orosz – Sabina Grabowska-Tomáš Majerčák (ed.):
ÚSTAVNÉ DNI, 25. výročie Ústavy Slovenskej republiky – VI. ústavné dni. Košice UPJŠ 2018

Medzinárodný vedecký výbor:

JUDr. Ivetta Macejková, PhD.	prof. JUDr. Ivan Halász
JUDr. Pavel Rychetský, dr. h. c.	doc. JUDr. Ladislav Orosz, CSc.
prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc.	doc. JUDr. Gabriela Dobrovičová, CSc.
prof. JUDr. Karel Klíma, CSc.	prof. JUDr. Alexander Brostl, CSc.
prof. dr hab. Krzysztof Skotnicki	doc. JUDr. Alena Krunková, PhD.

Recenzenti:

doc. JUDr. Imrich Kanárik, CSc.

Katedra teórie štátu a práva, Právnická fakulta, UPJŠ v Košiciach

doc. JUDr. Peter Molitoris, PhD.

Katedra verejnoprávnych disciplín, Fakulta verejnej správy, UPJŠ v Košiciach

JUDr. Mgr. Michal Jesenko, PhD.

Katedra verejnoprávnych disciplín, Fakulta verejnej správy, UPJŠ v Košiciach

Technická pomoc pri zostavovaní a úpravach zborníka

JUDr. Simona Onděčková, PhD.

© 2018 Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Všetky práva vyhradené. Toto dielo ani jeho žiadnu časť nemožno reprodukovať, 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.

ISSN- 2454-003X

ISBN 978-80-8152-600-8

Obsah:

Úvod.....	5
Ústava Slovenskej republiky a jej premeny	7
JUDr. Ivetta Macejková, PhD. LL.M.	7
Účelovosť ústavných zmien a kritériá ich hodnotenia	19
doc. JUDr. Ladislav OROSZ, CSc.	19
Komparatívni zkušenosti ústav nových demokracií	37
Prof. et Doc. JUDr. Karel Klíma, CSc, dr. hab.	37
Ústava SR – trhací kalendár ?	49
prof. JUDr. Ľubor Cibulka, CSc.	49
Ústavné zmeny a ich prínos z pohľadu Európskeho súdu pre ľudské práva a Výboru ministrov Rady Európy	68
JUDr. Marica Pirošiková.....	68
Nové trendy v novelizáciach Ústavy Slovenskej republiky.....	95
doc. JUDr. Alena Krunková, PhD.....	95
Poznámky k VI. ústavným dňom.....	107
JUDr. Marianna Mochnáčová, PhD. LL.M.....	107
Súdna moc v ústavách štátov V4 – zdroj inšpirácie pre Slovenskú republiku	112
JUDr. Daniela Švecová	112
Kam smeruje správne súdnictvo v Slovenskej republike alebo je za horizontom Najvyšší správny súd ?	123
JUDr. Jana Baricová.....	123
JUDr. Marian Fečík.....	123
JUDr. Anita Filová	123
Neposkytnutie ochrany právam a právom chráneným záujmom.....	145
v správnom súdnictve.....	145
JUDr. Tibor Seman, PhD.	145
Niekoľko úvah k nezávislosti súdnej moci a zakotveniu súdnej rady v Ústave Slovenskej republiky.....	163
JUDr. Lenka Praženková.....	163

Právomoci Ústavného súdu Slovenskej republiky po zmene a doplnení Ústavy Slovenskej republiky.....	172
Mgr. Michaela SANGRETOVÁ	172
<i>Ceterum autem censeo</i> alebo o asymetrii základných práv a slobôd a základných povinností.....	191
prof. JUDr. Pavel Holländer, DrSc.	191
(Ne)určitosť textu v ústavnom práve	205
JUDr. Eduard Bárány, DrSc.	205
Filozofické korelácie vývoja ľudských práv v Európe	212
Prof. JUDr. Marek Števček, PhD.	212
Koncept dane v Ústave Slovenskej republiky – realita a perspektíva	228
doc. JUDr. Martin Vernarský, PhD.	228
K postaveniu Charty základných práv Európskej únie v právnom poriadku Slovenskej republiky.....	244
JUDr. Radoslav Benko, PhD., LL.M.	244
Právo na sebaurčenie národa a deklaratórny charakter klauzuly večnosti.	261
JUDr. Marta Breichová Lapčáková, PhD.	261
Ústavnosť a jej ochranca v časoch legislatívneho optimizmu	278
JUDr. Štefan Kseňák, PhD.	278
Trvalý pobyt ako ústavná podmienka volebného práva vo voľbách do orgánov územnej samosprávy	292
JUDr. Simona Farkašová.....	292
Krátka úvaha o spoločenskej zmluve vo svetle jej ostatných doplnení	312
Mgr. Tomáš Hubinák	312
Štátne občianstvo ako ústavný inštitút a jeho reflexia v legislatíve – vybrané otázky	323
doc. JUDr. Ľudmila Somorová, CSc.	323
Financovanie preneseného výkonu štátnej správy z originálnych príjmov - postup contra constitutione	347
doc. JUDr. Jozef Tekeli, PhD.	347
Ústavnoprávna ochrana vôd a jej limity.....	354
doc. JUDr. Radomír Jakab, PhD.	354

Úvod

Zborník vedeckých prác, ktorý sa Vám dostáva do rúk je finálnym produktom vedeckej práce účastníkov medzinárodnej vedeckej konferencie “**25. výročie Ústavy Slovenskej republiky – VI. ústavné dni**“, ktorá sa uskutočnila 26.- 27. septembra 2017 na Ústavnom súde Slovenskej republiky v Košiciach a Právnickej fakulte UPJŠ v Košiciach. Organizátormi tejto medzinárodnej vedeckej konferencie boli Ústavný súd Slovenskej republiky a Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, ktorým sa už podarilo založiť tradíciu každý rok, pravidelne v septembri organizovať medzinárodnú vedeckú konferenciu v sídle Ústavného súdu Slovenskej republiky a Právnickej fakulte UPJŠ v Košiciach k aktuálnym problémom ústavného práva.

Na konferencii každoročne vystúpajú so svojimi príspevkami významné osobnosti právnického života predovšetkým sudcovia ústavných súdov, sudcovia Európskeho súdu pre ľudské práva, sudcovia Súdneho dvora Európskej únie, ako aj významní a uznávaní vedeckí a pedagogickí právnici z právnických fakult zo Slovenskej republiky, Českej republiky, Poľskej republiky a Maďarska.

Kľúčovým zámerom organizátorov tohtoročnej vedeckej konferencie bolo podrobiť kritickej analýze a hodnoteniu Ústavu Slovenskej republiky, hovoriť o prednostiach a nedostatkoch (medzerách) Ústavy Slovenskej republiky, poukázať na medzinárodný a európsky rozmer Ústavy Slovenskej republiky a jej vnímanie v zahraničí, poukázať na Ústavu Slovenskej republiky ako zdroj inšpirácie v štátoch V4, poukázať na účelové zmeny Ústavy Slovenskej republiky, či im bolo možné predísť, analyzovať súdnu moc, a to v súvislosti s **25. výročím Ústavy Slovenskej republiky**.

Tomáš Majerčák (ed)

Ústava Slovenskej republiky a jej premeny

JUDr. Ivetta Macejková, PhD. LL.M.

predsedníčka Ústavného súdu Slovenskej republiky

Abstrakt

V období rokov 1993 až 2017 bola Ústava Slovenskej republiky novelizovaná celkovo sedemnástkrát. V príspevku autorka postupne približuje najvýznamnejšie zmeny, ktoré jednotlivé novelizácie ústavy priniesli, pričom osobitnú pozornosť venuje novelizácii ústavy realizovanej ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. Z pohľadu Ústavného súdu Slovenskej republiky autorka poukazuje to, že ústavnému súdu bol už pôvodným znením ústavy priznaný veľmi široký rozsah právomocí, ktorý bol následne v ďalšom období jednotlivými novelami ústavy ešte ďalej významne rozširovaný, pričom súčasná platná ústavná úprava zveruje ústavnému súdu takmer dvadsať rozhodovacích právomocí. Vo vzťahu k budúcim zmenám ústavy autorka navrhuje zriadiť na pôde Národnej rady Slovenskej republiky osobitnú stálu Komisiu Národnej rady Slovenskej republiky pre revíziu Ústavy Slovenskej republiky, ktorej členmi by boli ústavní experti z jednotlivých politických strán doplnení poradcami z odbornej verejnosti.

Abstract

In the period from 1993 to 2017 was the Slovak Constitution revised total of seventeen times. In the contribution, the author gradually approaches the most significant changes brought by the individual amendments to the Constitution, paying special attention to the amendment of the constitution implemented by Constitutional Act no. 90/2001 Coll. From the point of view of the Constitutional Court of the Slovak Republic, the author points out that the Constitutional Court has been granted a wide range of powers, which was subsequently extended by the constitutional amendments. The current constitutional treaty empowers the constitutional court with almost twenty decision. In relation to the future changes of the Constitution, the author proposes to establish at the National Council of the Slovak Republic a special permanent commission of the National Council of the Slovak Republic for the Revision of the Constitution of the Slovak Republic, which members would be constitutional experts from individual political parties supplemented by consultants from the professional public.

Vážené dámy, vážení páni,

dovoľte, aby som Vás všetkých srdečne privítala a zároveň Vám poďakovala za to, že ste prijali pozvanie na medzinárodnú vedeckú konferenciu „25 rokov Ústavy Slovenskej republiky – VI. ústavné dni“, ktorú organizuje Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej aj „ústavný súd“) a Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach.

Tak, ako každé okružle výročie, i uplynutie štvrtstoročia od schválenia Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava“) 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.

Otázok, o ktorých by sa v súvislosti s Ústavou Slovenskej republiky dalo hovoriť, je pritom nepochybne nepreberné množstvo. V rámci môjho úvodného príspevku nazvaného „Ústava Slovenskej republiky a jej premeny“ by som rada aspoň v krátkosti poukázala na jednotlivé najvýznamnejšie zmeny, ktoré priniesli novelizácie ústavy za dvadsaťpäť rokov jej existencie.

V období rokov 1993 až 2017 bola Ústava Slovenskej republiky novelizovaná celkovo sedemnásťkrát. Prvou bola novelizácia ústavy realizovaná ústavným zákonom č. 244/1998 Z. z. zo 14. júla 1998 a zatiaľ poslednú novelizáciu ústavy predstavuje ústavný zákon č. 137/2017 Z. z. zo 16. mája 2017, pričom najvýznamnejšie zmeny, ktoré jednotlivé novelizácie ústavy priniesli, možno stručne zhrnúť takto:

1. Ústavný zákon č. 244/1998 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

- spresnil, že Národná rada Slovenskej republiky volí prezidenta Slovenskej republiky na návrh najmenej ôsmich poslancov Národnej rady Slovenskej republiky;
- doplnil, že v čase, keď 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, tak na predsedu Národnej rady Slovenskej republiky prechádza oprávnenie vymenúvať a odvolávať predsedu a ostatných členov vlády Slovenskej republiky, poverovať ich riadením ministerstiev a prijímať ich demisiu, ako aj oprávnenie vymenúvať a odvolávať vedúcich ústredných orgánov a

vyšších štátnych funkcionárov, vymenúvať profesorov a rektorov vysokých škôl, ako aj vymenúvať a povyšovať generálov.

2. Ústavný zákon č. 9/1999 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení ústavného zákona č. 244/1998 Z. z.

- zaviedol do ústavného systému Slovenskej republiky priamy spôsob voľby prezidenta Slovenskej republiky občanmi Slovenskej republiky spolu s ďalšími súvisiacimi úpravami Ústavy Slovenskej republiky;
- v nadväznosti na zakotvenie priameho spôsobu voľby prezidenta Slovenskej republiky rozšíril právomoci ústavného súdu o právomoc rozhodovať o ústavnosti a zákonnosti volieb a odvolávaní prezidenta Slovenskej republiky, ako aj o právomoc rozhodovať o sťažnostiach proti výsledku ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta Slovenskej republiky.

3. Ústavný zákon č. 90/2001 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov

Ústavný zákon č. 90/2001 Z. z. zavádzajúci viac než sto rôznych zmien predstavuje od schválenia ústavy zatiaľ najzásadnejší zásah do jej pôvodného textu, pričom okrem novelizácie ustanovení týkajúcich sa ústavného súdu, ktoré priblížim neskôr, možno za najzásadnejšie ním prinášané zmeny považovať:

- celkové spresnenie právneho režimu medzinárodných zmlúv, vytvorenie právneho základu pre plnenie záväzkov, ktoré Slovenskej republike vyplývajú z medzinárodných zmlúv, zakotvenie možnosti prenosu výkonu časti práv Slovenskej republiky na Európske spoločenstvá a Európsku úniu, ako i zakotvenie možnosti vstupu Slovenskej republiky do organizácie vzájomnej kolektívnej bezpečnosti. Išlo o mimoriadne dôležitú zmenu z hľadiska vstupu Slovenskej republiky do Európskej únie a NATO;
- zmena, resp. doplnenie právnej úpravy niektorých základných práv a slobôd (napr. práva na osobnú slobodu či práva zúčastňovať sa na správe vecí verejných);
- spresnenie právomocí Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky;
- vytvorenie právneho základu pre zriadenie a fungovanie vyšších územných celkov;
- spresnenie právnej úpravy postavenia poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, ako i úloh predsedu Národnej rady Slovenskej republiky;
- precizovanie právnej úpravy prezidenta a vlády;

- vytvorenie Súdnej rady Slovenskej republiky;
- zmena spôsobu vymenúvania sudcov (odstránenie štvorročného funkčného obdobia, vymenúvanie bez časového obmedzenia), spresnenie právnej úpravy vzdania sa funkcie sudcu, odvolania sudcu, ako i preloženia sudcu;
- zakotvenie inštitútu verejného ochrancu práv.

Vo vzťahu k ústavnému súdu bolo cieľom ústavného zákona č. 90/2001 Z. z. predovšetkým rozšírenie a spresnenie právomocí ústavného súdu, no zaviedol tiež zmeny v organizácii ústavného súdu a postavení jeho sudcov, pričom najpodstatnejšie zmeny týkajúce sa ústavného súdu možno zhrnúť takto:

- spresnenie predmetu konania o súlade právnych predpisov, výslovné zakotvenie všeobecnej záväznosti rozhodnutia, ktorým ústavný súd vyslovil nesúlad právnych predpisov, zakotvenie možnosti, aby ústavný súd v tomto konaní pozastavil účinnosť napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok;
- rozšírenie právomocí ústavného súdu tým, že sa zakotvil nový druh konania pred ústavným súdom – konanie o súlade medzinárodných zmlúv, v rámci ktorého ústavný súd preventívne rozhoduje o súlade dojednaných medzinárodných zmlúv, na ktoré je potrebný súhlas Národnej rady Slovenskej republiky, s ústavou alebo s ústavným zákonom;
- rozšírenie právomocí ústavného súdu tým, že sa zakotvil nový druh konania pred ústavným súdom – konanie o predmete referenda, v rámci ktorého ústavný súd preventívne rozhoduje o tom, či predmet referenda, ktoré sa má vyhlásiť na základe petície občanov alebo uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky podľa čl. 95 ods. 1, je v súlade s ústavou alebo s ústavným zákonom;
- podstatné prepracovanie a doplnenie právnej úpravy konania o sťažnostiach fyzických osôb a právnických osôb, a to najmä zakotvenie možnosti, aby sťažnosť smerovala (na rozdiel od predchádzajúcej právnej úpravy) nielen proti právoplatnému rozhodnutiu, ale aj proti opatreniu alebo inému zásahu orgánu verejnej moci (predchádzajúca právna úprava sa týkala len ústredného alebo miestneho orgánu štátnej správy a orgánu územnej samosprávy, teda napr. nie všeobecného súdu), zakotvenie právnej úpravy postupu v prípade, ak ústavný súd sťažnosti vyhovie, pričom došlo i k zakotveniu možnosti, aby ústavný súd úspešnému sťažovateľovi priznal primerané finančné zadosťučinenie;

- rozšírenie právomocí ústavného súdu tým, že sa zakotvil nový druh konania pred ústavným súdom – konanie o sťažnostiach orgánov územnej samosprávy, v rámci ktorého ústavný súd rozhoduje o sťažnostiach orgánov územnej samosprávy proti neústavnému alebo nezákonnému rozhodnutiu alebo inému neústavnému alebo nezákonnému zásahu do vecí územnej samosprávy, ak o jej ochrane nerozhoduje iný súd;
- spresnenie predmetu konania o výklade ústavných noriem ústavným súdom výslovným zakotvením aj možnosti výkladu ústavy, ako i výslovné zakotvenie všeobecnej záväznosti rozhodnutia prijatého v rámci tohto konania;
- rozšírenie právomocí ústavného súdu tým, že sa zakotvil nový druh konania pred ústavným súdom – konanie o súlade rozhodnutia o vyhlásení výnimočného stavu alebo núdzového stavu, v rámci ktorého ústavný súd rozhoduje o tom, či rozhodnutie o vyhlásení výnimočného stavu alebo núdzového stavu a na toto rozhodnutie nadväzujúce ďalšie rozhodnutia boli vydané v súlade s ústavou alebo s ústavným zákonom;
- výslovné zakotvenie, že rozhodnutia ústavného súdu prijaté na základe čl. 129 ods. 1 až 6 ústavy sú záväzné pre všetky orgány verejnej moci, fyzické osoby alebo právnické osoby, ktorých sa týkajú, pričom príslušný orgán je povinný bez zbytočného odkladu zabezpečiť ich vykonanie,
- v súvislosti s rozšírením právomocí ústavného súdu rozšírenie i okruhu vecí, o ktorých ústavný súd rozhoduje v pléne;
- zvýšenie počtu sudcov ústavného súdu z desať na trinásť s cieľom zlepšenia jeho efektívnosti. V dôsledku zvýšenia počtu sudcov sa zvýšil počet trojčlenných senátov z troch na štyri;
- predĺženie funkčného obdobia sudcov ústavného súdu zo sedem na dvanásť rokov a zároveň zakotvenie zákazu opakovaného vymenovania tej istej osoby za sudcu ústavného súdu;
- spresnenie postavenia sudcu ústavného súdu;
- spresnenie a doplnenie právnej úpravy vzdania sa funkcie sudcu ústavného súdu, ako i právnej úpravy odvolania sudcu ústavného súdu.

4. Ústavný zákon č. 140/2004 Z. z., ktorým sa mení Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov

- vypustil z ústavy ustanovenie umožňujúce u poslanca Národnej rady Slovenskej republiky vyvodiť občianskoprávnu zodpovednosť za výroky prednesené pri výkone funkcie poslanca v Národnej rade Slovenskej republiky alebo v jej orgáne. V zmysle tejto novely teda poslanca Národnej rady Slovenskej republiky za výroky prednesené pri výkone funkcie poslanca v Národnej rade Slovenskej republiky alebo v jej

orgáne nemožno trestne stíhať a ani ich nie je možné napadnúť žalobou v občianskoprávnom konaní.

5. Ústavný zákon č. 323/2004 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov

- doplnil, že funkcia poslanca Národnej rady Slovenskej republiky nie je zlučiteľná ani s výkonom funkcie poslanca Európskeho parlamentu;
- rozšíril právomoc ústavného súdu tým, že zakotvil, že ústavný súd rozhoduje aj o ústavnosti a zákonnosti volieb do Európskeho parlamentu.

6. Ústavný zákon č. 463/2005 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov

- rozšíril kontrolnú pôsobnosť Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky;
- rozšíril právomoc ústavného súdu rozhodovať kompetenčné spory tým, že zakotvil, že ústavný súd rozhoduje v sporných prípadoch aj o tom, či je daná kontrolná pôsobnosť Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky;
- zakotvil, že oprávnenými osobami na podanie návrhu na začatie konania pred ústavným súdom v prípadoch, ak je sporné, či je daná kontrolná pôsobnosť Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky, je Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky, ako aj každý, kto namieta kontrolnú pôsobnosť Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky.

7. Ústavný zákon č. 92/2006 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov

- zakotvil možnosť, aby verejný ochranca práv predložil ústavnému súdu návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ústavy, ak všeobecne záväzný právny predpis porušuje základné právo alebo slobodu priznanú fyzickej osobe alebo právnickej osobe;
- rozšíril právomoc verejného ochranca práv tým, že mu umožnil, aby sa v zákonom ustanovených prípadoch podieľal na uplatnení zodpovednosti osôb pôsobiacich v orgánoch verejnej moci, ak tieto osoby porušili základné právo alebo slobodu fyzických osôb a právnických osôb. Uložil všetkým orgánom verejnej moci, aby poskytli verejnému ochrancovi práv potrebnú súčinnosť.

8. Ústavný zákon č. 210/2006 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov

- zakotvil, že možno prejednať priestupok poslanca Národnej rady

Slovenskej republiky, o ktorom to ustanoví zákon, čím poslanceckú imunitu rozšíril o imunitu na priestupkovú zodpovednosť.

9. Ústavný zákon č. 100/2010 Z. z., ktorým sa dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov

- v súvislosti s prijatím zákona č. 101/2010 Z. z. o preukazovaní pôvodu majetku do ústavnej úpravy práva pokojne užívať svoj majetok doplnil, že majetok nadobudnutý v rozpore s právnym poriadkom ochranu nepožíva. Zároveň doplnil, že možno dovoliť zásahy do vlastníckeho práva, 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.

10. Ústavný zákon č. 356/2011 Z. z., ktorým sa dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov

- umožnil prezidentovi Slovenskej republiky poveriť odvolanú vládu vykonávaním jej pôsobnosti až do vymenovania novej vlády v ustanovenom rozsahu a súčasne v určených prípadoch dávať súhlas na výkon jej pôsobnosti.

11. Ústavný zákon č. 232/2012 Z. z., ktorým sa mení Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov

- zrušil požiadavku súhlasu Národnej rady Slovenskej republiky s trestným stíhaním poslancov Národnej rady Slovenskej republiky. Ponechala sa len požiadavka súhlasu Národnej rady Slovenskej republiky so vzatím poslanca Národnej rady Slovenskej republiky do väzby.

12. Ústavný zákon č. 161/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov

- priamo v rámci ústavnej úpravy vymedzil, že manželstvo je jedinečným zväzkom medzi mužom a ženou. Zároveň zakotvil, že Slovenská republika manželstvo všestranne chráni a napomáha jeho dobru;
- zmenil spôsob kreovania funkcie predsedu Súdnej rady Slovenskej republiky (predsedom Súdnej rady Slovenskej republiky už nemá byť automaticky predseda Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, ale predsedu si spomedzi seba volia členovia Súdnej rady Slovenskej republiky), pričom v nadväznosti na túto zmenu zároveň zvýšil (z osem na deväť) počet členov Súdnej rady Slovenskej republiky, ktorých volia a odvolávajú sudcovia Slovenskej republiky;
- rozšíril kompetencie predsedu Súdnej rady Slovenskej republiky

- o možnosť iniciovať pred ústavným súdom konanie o súlade právnych predpisov týkajúcich sa výkonu súdnictva;
- rozšíril pôsobnosť Súdnej rady Slovenskej republiky, a to predovšetkým o zabezpečovanie plnenia úlohy verejnej kontroly súdnictva, vydávanie zásad sudcovskej etiky v spolupráci s orgánmi sudcovskej samosprávy, ako aj dohliadanie na to, či sudca spĺňa predpoklady sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu sudcu bude vykonávať riadne po celý čas trvania funkcie sudcu;
 - v nadväznosti na zakotvenie posudzovania predpokladov sudcovskej spôsobilosti Súdnu radou Slovenskej republiky rozšíril právomoci ústavného súdu o právomoc rozhodovať o sťažnosti proti uzneseniu Súdnej rady Slovenskej republiky, ktorým Súdna rada Slovenskej republiky rozhodla o tom, či sú splnené predpoklady sudcovskej spôsobilosti;
 - do ústavnej úpravy výslovne zakotvil zásadu, že sudcu ústavného sudu nemožno trestne stíhať za jeho rozhodovanie, a to ani po zániku jeho funkcie. Zároveň aj obdobne vo vzťahu k sudcom všeobecných súdov a prísediacim z radov občanov zakotvil, že za rozhodovanie ich nemožno stíhať, a to ani po zániku ich funkcie;
 - zrušil požiadavku súhlasu ústavného súdu s trestným stíhaním sudcov ústavného súdu, sudcov všeobecných súdov, ako aj generálneho prokurátora Slovenskej republiky. Ponechala sa len požiadavka súhlasu ústavného súdu so vzatím sudcu ústavného súdu, sudcu všeobecného súdu a generálneho prokurátora Slovenskej republiky do väzby;
 - zakotvil možnosť podania opravného prostriedku proti rozhodnutiu ústavného súdu v prípade, ak rozhodnutím orgánu medzinárodnej organizácie zriadeného na uplatňovanie medzinárodnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná, vznikla Slovenskej republike povinnosť v konaní pred ústavným súdom znovu preskúmať už prijaté rozhodnutie ústavného súdu.

13. Ústavný zákon č. 306/2014 Z. z., ktorým sa dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov

- existujúcu ústavnú úpravu ustanovujúcu, že nerastné bohatstvo, jaskyne, podzemné vody, prírodné liečivé zdroje a vodné toky sú vo vlastníctve Slovenskej republiky, doplnil o záväzok Slovenskej republiky chrániť a zveľaďovať toto bohatstvo, ako aj šetrne a efektívne využívať nerastné bohatstvo a prírodné dedičstvo v prospech svojich občanov a nasledujúcich generácií;
- zároveň zakotvil zákaz prepravy vody odobratej z vodných útvarov nachádzajúcich sa na území Slovenskej republiky cez hranice Slovenskej republiky dopravnými prostriedkami alebo potrubím, pričom

sa tento zákaz nevzťahuje na vodu na osobnú spotrebu, pitnú vodu balenú do spotrebiteľských obalov na území Slovenskej republiky a prírodnú minerálnu vodu balenú do spotrebiteľských obalov na území Slovenskej republiky a na poskytnutie humanitárnej pomoci a pomoci v núdzových stavoch.

14. Ústavný zákon č. 427/2015 Z. z., ktorým sa mení Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov

- predĺžil lehotu, počas ktorej môže byť osoba podozrivá zo spáchania trestných činov terorizmu zadržaná, zo 48 na 96 hodín.

15. Ústavný zákon č. 44/2017 Z. z., ktorým sa dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov

- pre účely vytvorenia možnosti na to, aby sa v roku 2022 všetky voľby do orgánov územnej samosprávy (t. j. voľby do orgánov samosprávy obcí a voľby do orgánov vyšších územných celkov) mohli konať v jeden deň, zakotvil, že poslanci zastupiteľstiev vyšších územných celkov a predsedovia vyšších územných celkov budú vo voľbách v roku 2017 volení nie na štvorročné, ale na päťročné obdobie.

16. Ústavný zákon č. 71/2017 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov

- zakotvil právomoc Národnej rady Slovenskej republiky rozhodnúť trojpätinovou väčšinou všetkých poslancov Národnej rady Slovenskej republiky o zrušení rozhodnutia prezidenta Slovenskej republiky o udelení amnestie alebo o udelení individuálnej milosti, ak takéto rozhodnutie prezidenta Slovenskej republiky odporuje princípom demokratického a právneho štátu;
- rozšíril právomoci ústavného súdu o právomoc rozhodovať o ústavnej konformite uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky, ktorým Národná rada Slovenskej republiky zrušila rozhodnutie prezidenta Slovenskej republiky o udelení amnestie alebo individuálnej milosti.

17. Ústavný zákon č. 137/2017 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov

- doplnil, že zákon ustanoví, ktorý majetok nevyhnutný na zabezpečovanie potravinovej bezpečnosti štátu môže byť iba vo vlastníctve štátu, obce, určených právnických osôb alebo určených fyzických osôb. Do tejto novelizácie medzi špecifické dôvody celospoločenského záujmu, ktoré umožňujú štátu osobitnými zákonmi upraviť režim vlastníctva, patrilo len zabezpečovanie potrieb spoločnosti, rozvoj národného hospodárstva a verejný záujem;

- v rámci ústavnej úpravy práva na ochranu životného prostredia doplnil, že štát dbá aj o ochranu poľnohospodárskej pôdy a lesnej pôdy. Zároveň do ústavnej úpravy doplnil, že poľnohospodárska pôda a lesná pôda ako neobnoviteľné prírodné zdroje požívajú osobitnú ochranu zo strany štátu a spoločnosti.

Vážené dámy, vážení páni,

vychádzajúc z uvedeného prehľadu jednotlivých zmien Ústavy Slovenskej republiky možno z pohľadu ústavného súdu konštatovať, že ústavnému súdu bol už pôvodným znením ústavy priznaný veľmi široký rozsah právomocí, ktorý bol následne v ďalšom období jednotlivými novelami ústavy ešte ďalej významne rozširovaný, pričom súčasná platná ústavná úprava zveruje ústavnému súdu takmer dvadsať rozhodovacích právomocí.

Toto postupné rozširovanie právomocí ústavného súdu sa spolu s neustálym nárastom agendy v „tradičných“ konaniach výrazne prejavilo i v zaťažnosti ústavného súdu, ktorý sa v súčasnosti musí vysporiadať s omnoho vyšším nápadom, než aký bol v minulosti. V tejto súvislosti možno len pre ilustráciu uviesť, že kým v prvom sedemročnom funkčnom období ústavného súdu (roky 1993 – 2000) bolo ústavnému súdu doručených celkovo 4 998 podaní, v druhom sedemročnom funkčnom období ústavného súdu (roky 2000 – 2007) bolo ústavnému súdu doručených už 12 554 podaní. V aktuálnom treťom dvanásťročnom funkčnom období ústavného súdu bolo od februára 2007 zatiaľ doručených ústavnému súdu vyše 143 000 podaní.

Práve pretrvávajúci vysoký nápad podaní na ústavnom súde v kombinácii s dlhodobým neúplným obsadením ústavného súdu – keď v dôsledku nevymenovania troch chýbajúcich sudcov ústavného súdu je ústavný súd nútený už viac ako tri roky pracovať v neúplnom zložení – má za následok predlžovanie priemernej dĺžky konania pred ústavným súdom. V tejto súvislosti možno len pre ilustráciu uviesť, že kým v roku 2012 bola priemerná dĺžka konania pred ústavným súdom 3,34 mesiaca, v roku 2016 to bolo už 11,87 mesiaca.

Pokiaľ sa vrátíme späť k otázkam zmien ústavy, možno konštatovať, že úlohou ústavného súdu nie je hodnotiť jednotlivé ústavné formulácie a hľadať možnosti ich vylepšenia. Odborná spisba a aj politická skúsenosť však našli viacero článkov ústavy, ktorým by prospela zmena, pričom sa objavili aj návrhy na prijatie úplne novej ústavy. Zároveň však platí, že

s ústavou ako celkom a ani s jednotlivými ústavnými inštitútmi by sa nemalo neuvážene experimentovať. Práve hľadanie rovnováhy medzi osvedčenými ústavnými riešeniami a vlastnou, jedinečnou historickou skúsenosťou, situáciou a perspektívou každého štátu je tou ťažkou stránkou tvorby, novelizácie aj aplikácie ústavy.

Podľa môjho názoru by pritom kvalite budúcich návrhov na zmenu Ústavy Slovenskej republiky len prospelo, ak by sa na pôde Národnej rady Slovenskej republiky pristúpilo k zriadeniu osobitnej stálej Komisie Národnej rady Slovenskej republiky pre revíziu Ústavy Slovenskej republiky, ktorej členmi by boli ústavní experti z jednotlivých politických strán doplnení poradcami z odbornej verejnosti.

Vážené dámy, vážení páni,

po uplynutí štvrtstoročia od schválenia Ústavy Slovenskej republiky – štvrtstoročia poskytujúceho už istý objektivizujúci odstup – možno podľa môjho názoru bez akýchkoľvek pochybností konštatovať, že Ústava Slovenskej republiky sa v zásade osvedčila, že predstavuje základnú právnu normu porovnateľnú s ústavou ktoréhokoľvek moderného demokratického právneho štátu. V uplynulom štvrtstoročí prebiehal verejný život v Slovenskej republike podľa ústavných pravidiel, ktoré nezaostávali za väčšinou európskych demokracií, nedemokratické chůtky a činy buď narazili na ústavné hranice, alebo im ústava aspoň nastavila zrkadlo. Zjavné nedodržanie ústavy sa stalo faktorom diskvalifikujúcim verejného činiteľa v očiach verejnosti. Snaha dodržať ústavu tak prerástla úroveň propagačnej pózy a stala sa jednou z nemnohých pozitívnych súčastí prevládajúcej politickej a právnej kultúry. To je potrebné oceniť, obzvlášť ak zoberieme do úvahy krátkosť času a hektickosť doby, v ktorej Ústava Slovenskej republiky vznikala, ako i vtedajšie transformujúce sa nevyprofilované spoločensko-politické prostredie, zložité ekonomické pomery, eurointegračné ambície a napätú atmosféru sprevádzajúcu jej vznik.

V závere môjho vystúpenia si dovoľm 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 vznikne 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.

Účelovosť ústavných zmien a kritériá ich hodnotenia

doc. JUDr. Ladislav OROSZ, CSc.

*Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach,
sudca Ústavného súdu Slovenskej republiky*

Abstrakt:

Vo všeobecnej časti svojho príspevku autor zdôrazňuje, že účelové zameranie tvorí neodmysliteľnú súčasť a východisko akýchkoľvek ústavných zmien, a preto k hodnoteniu každej ústavnej zmeny možno pristúpiť až po dôslednej identifikácii (účelu) cieľov, ktoré sa ňou primárne sledovali. V nadväznosti na všeobecné východiská sú v príspevku hodnotené niektoré priame novelizácie Ústavy Slovenskej republiky z hľadiska legitimacy cieľov, ktoré sa nimi sledovali, miery ich naplnenia, ako aj celkového dopadu na kvalitu základného zákona štátu.

Abstract:

In general part of this paper the author points out that clear-cut focus forms the inevitable part and also the basis of any constitutional changes. The evaluation of any constitutional changes requires thorough identification of (purpose) objective primarily pursued by such changes. Based on general grounds the author evaluates some of direct amendments of Constitution of Slovak Republic from various points of view including legitimacy of objectives pursued, level of their achievement and general impact on quality of fundamental legal act.

Tradičiu pravidelného organizovania medzinárodných vedeckých konferencií označených názvom „ústavné dni“ založili jej organizátori (Ústavný súd Slovenskej republiky a Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach) pred piatimi rokmi, keď sa v dňoch 2. – 3. októbra 2012 konali I. ústavné dni, ktoré boli tematicky spojené s 20. výročím schválenia Ústavy Slovenskej republiky. V týchto dňoch si pripomíname už štvrtstoročie, ktoré uplynulo od schválenia nášho základného zákona a preto je celkom pochopiteľné, že VI. ústavné dni sú opäť tematicky orientované na kritickú analýzu a hodnotenie slovenskej ústavy, jej medzinárodný rozmer, vrátane jej vnímania v zahraničí, ako aj analýzu zmien a doplnkov slovenskej ústavy, ku ktorým došlo v období jej takmer 25 ročnej účinnosti.

Pred piatimi rokmi som na I. ústavných dňoch vystúpil z príspevkom označeným nadpisom „Ústava Slovenskej republiky a jej priame novelizácie.“ V tom čase platila Ústava Slovenskej republiky v znení jej 11 priamych novelizácií, ku ktorých kvalite som formuloval v mojom konferenčnom príspevku kritické hodnotiace poznámky.¹ Za päť rokov pribudlo šesť ďalších priamych novelizácií základného zákona, z ktorých polovicu schválila za tretinu svojho volebného obdobia Národná rada Slovenskej republiky (ďalej aj „národná rada“), ktorá vzišla z volieb uskutočnených 5. marca 2016. Už táto skutočnosť sama osebe napovedá, že **národná rada ako jediný ústavodarný a zákonodarný orgán** (napriek upozorneniam a apelom viacerých predstaviteľov právnej vedy)² **neurobila za uplynulých päť rokov nič zásadného pre stabilizáciu textu základného zákona**, naopak permanentne ho pretvára (dotvára). Za týchto okolností je celkom prirodzené, že časté ústavné zmeny predstavujú „vďačný“ objekt ústavnoprávneho a politologického výskumu a „tešia“ sa preto aj intenzívnej pozornosti politických komentátorov a publicistov. Pozornosť odbornej i laickej verejnosti ústavným zmenám navyše akceleruje aj skutočnosť, že kvalita priamych novelizácií ústavy z ostatného obdobia sa v porovnaní s predchádzajúcimi výraznejšie nezlepšila a preto sa javí žiaduce formulovať k nim kritické výhrady a pripomienky.

Doposiaľ naznačené skutočnosti ma inšpirujú k tomu, aby som na tému analýzy a hodnotenia kvality priamych novelizácií Ústavy Slovenskej republiky, ktorá tvorila predmet môjho záujmu pred piatimi rokmi, kontinuálne nadviazal. Aj keď kontinuálny prístup bude z môjho príspevku zreteľne čitateľný, pokúsim sa **zmeniť uhol pohľadu na predmet môjho záujmu (priame novelizácie) a uplatniť k nemu rozdielne hodnotiace kritériá**, pričom neskrývam, že pôjde nielen ústavno-právne, ale aj (a možno hlavne) politologické kritériá. Už z názvu môjho príspevku vyplýva, že sa pokúsim niektoré z doterajších priamych novelizácií slovenskej ústavy analyzovať a hodnotiť z hľadiska

¹ OROSZ, L.: *Ústava Slovenskej republiky a jej priame novelizácie*. In.: 20. rokov Ústavy Slovenskej republiky – I. ústavné dni. Zväzok I. Košice: UPJŠ, 2012.

² Pozri napr. BALOG, B.: *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*. Prvé vydanie. Žilina: EUROKÓDEX, 2012, s. 151 a nasl.; GIBA, M.: *Potrebuje slovenská ústava zmenu?* In.: *Ústava Slovenskej republiky. 20 rokov v národnom a európskom pohľade*. Bratislava: Lonfinger, s.r.o., 2012, s. 200 – 202; OROSZ, L.: *Spôsoby presadzovania ústavných zmien v doterajšej ústavno-politickej praxi v Slovenskej republike*. In.: *Ústava Slovenskej republiky. 20 rokov v národnom a európskom pohľade*. Bratislava: Lonfinger, s.r.o., 2012, s.121 – 122. SVÁK, J. – BALOG, B.: *Fragmentácia ústavy*. In.: BÁRÁNY, E, a kolektív. *Zmena práva*. Bratislava: SAP, 2013, s. 96 a nasl., atd.

- a) účelu, t.j. cieľa, resp. cieľov, ktoré sa prípravou a schvaľovaním analyzovaných ústavných noviel sledovali, resp. mali sledovať,
- b) hodnotenia cieľa, resp. cieľov, ktoré sa prípravou a schvaľovaním konkrétnych novelizácií ústavy sledovali,
- c) miery splnenia cieľov, ktoré sa sledovali prípravou a schválením konkrétnych ústavných noviel, ako aj ich reálnych dopadov na ústavnopolitickú, resp. spoločenskú prax,
- d) prínosu analyzovaných novelizácií ústavy pre skvalitnenie ústavného textu.

I. Účelovosť ako východisko ústavných zmien

Predpokladom vzájomného pochopenia autora akéhokoľvek písomného prejavu s jeho čitateľmi je súzvuk v kľúčových pojmoch, ktoré autor vo svojom príspevku používa. Vzhľadom na nadpis môjho príspevku, považujem zvlášť za naliehavé priblížiť moje vnímanie slovného spojenia obsiahnutého v nadpise môjho príspevku „*Účelovosť ústavných zmien*“, a to zvlášť vzhľadom na hrozbu jeho synonymického vnímania s iným obdobným slovným spojením „*Účelové zmeny ústavy*“, ktoré tvorí bežnú súčasť slovníka politických komentátorov, publicistov, ale aj predstaviteľov odbornej verejnosti. Označené slovné spojenie sa spravidla vníma v negatívnom (až pejoratívnom) zmysle, t.j. ako nežiaduce, nevhodné, či dokonca škodlivé zmeny základného zákona, ktoré nesledujú legitímny verejnoprospešný cieľ a v konečnom dôsledku znižujú kvalitu a spoločenskú autoritu ústavy. Takéto vnímanie ústavných zmien je primárne prejavom subjektívnych hodnotiacich názorov jej kritikov. Zároveň však treba podčiarknuť, že v zásade každý kritický názor má viac, či menej objektívny základ, ktorý tvorí reálny obsah a spoločenský dosah kritizovanej ústavnej zmeny. Ak na základe objektívnej analýzy dospejeme k záveru, že väčšina v ostatnom období vykonaných ústavných zmien nesleduje legitímny verejnoprospešný cieľ, tak potom negatívny náboj slovného spojenia „*účelové zmeny ústavy*“ má reálny základ a do značnej miery obстоjí. Napriek uvedenému **považujem paušálne (automatické) negatívne vnímanie pojmu „účelové zmeny ústavy“ za prinajmenšom máťuce** a jeho používanie (bez primeraného odôvodnenia) v odbornej tlači za nedomyšlené. Ak totiž uplatníme k analyzovanému slovnému spojeniu objektívny jazykovedný prístup, tak ho musíme vnímať ako zmenu ústavy, ktorá je zameranú (cieľavedome) na určitý cieľ, resp. ciele, t.j. bez akéhokoľvek negatívneho náboja. Naopak, ak vychádzame z predpokladu, že akákoľvek legislatívna (ústavodarná, či zákonodarná) činnosť je cieľavedomou ľudskou činnosťou, tak možno negatívny náboj pripísať len „*samoučelným zmenám ústavy*“ (ak také vôbec existujú) a **naopak** –

účelové (cieľovo zamerané) zmeny ústavy by v zásade mali byť hodnotené *a priori* ako pozitívne. Účelovosť, účelové zameranie sú totiž neodmysliteľnou súčasťou a východiskom akýchkoľvek ústavných zmien.

Vychádzajúc z uvedeného **možno účelovosť ústavnej zmeny, resp. účelovú zmenu ústavy označiť negatívnym, príp. naopak pozitívnym prívlastkom až po identifikácii (účelu) cieľa, resp. cieľov, ktoré sa ňou primárne sledujú (sledovali) a jeho objektívnom vyhodnotení.** V súvislosti s identifikáciou cieľov ústavných zmien je na účely tohto príspevku žiaduce rozlišovať medzi skutočnými iniciátormi (pôvodcami) ústavných zmien a nositeľmi ústavodarnej iniciatívy, t.j. tými subjektmi, ktorí sú v konečnom dôsledku spracovateľmi a predkladateľmi novelizácie ústavy do ústavodarného procesu. Nositeľmi ústavodarnej iniciatívy môžu byť v slovenských ústavných pomeroch len vláda a poslanci národnej rady, príp. aj výbory národnej rady (pozri čl. 84 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky), t.j. v konečnom dôsledku parlamentné politické strany a z nich predovšetkým politické strany, tvoriace vládu (vládne strany).

Vo väčšine prípadov možno nositeľov ústavodarnej iniciatívy stotožniť s iniciátormi (pôvodcami) ústavných zmien, ale v podmienkach liberálnej demokratickej spoločnosti to tak nemusí byť, keďže nie zriedkavo sú reálnymi iniciátormi ústavných zmien aj rôzne občianske iniciatívy, občianske a iné záujmové združenia (tretí sektor) a pod. Bez ohľadu na to však (v zásade) **každá presadzovaná ústavná zmena má primárne politickú dimenziu.** V určitom štádiu sa totiž iniciatívy smerujúcej k ústavnej zmene musia „zmocniť“ (osvojiť si ju) nositelia ústavodarnej iniciatívy, teda vláda, resp. poslanci národnej rady – ergo parlamentné politické strany (resp. ich zástupcovia), pričom (ak má mať ústavná iniciatíva šancu na úspech) musí ísť o také politické strany, ktoré sú v určitom aktuálnom časovom okamihu (vzhľadom na aktuálny pomer politických síl) aj reálne spôsobilé ústavnú zmenu presadiť.³ V opačnom prípade je totiž akákoľvek verejne prospešná ústavodarná iniciatíva spravidla odsúdená na neúspech.

II. Kritéria hodnotenia účelovosti ústavných zmien

Ani skutočnosť, že každá ústavodarná iniciatíva má politickú dimenziu nemusí *a priori* predznamenávať jej negatívne hodnotenie.

³ Pozri k tomu BISZTYGA, A.: *Zmiana Konstytucji jako źródła prawa o najwyższej mocy prawnej*. In.: BĀRĀNY, E. a kol.: *Zmena práva*. Bratislava: SAP, 2013, s. 88 a nasl.

Záujem politickej strany presadiť určitú ústavnú zmenu totiž môže zodpovedať, a v mnohých prípadoch aj zodpovedá, všeobecnému verejnému záujmu, resp. aspoň záujmu početne významnej skupiny obyvateľov, a to zvlášť vtedy, ak tvorí okruh potenciálnych voličov príslušnej politickej strany. Keby tomu tak nebolo, tak je vysoko pravdepodobné, že by si takúto ústavodarnú iniciatívu žiadna parlamentná politická strana „neosvojila.“

Z logiky politického zápasu vyplýva, že **politické strany budú v praxi iniciovať a presadzovať primárne predovšetkým také ústavné zmeny, ktoré im prinesú politický profit.** Zároveň treba podčiarknuť, že relevantné politické strany z hľadiska svojho bytostného záujmu (posilnenie moci, resp. vplyvu) nemôžu rezignovať ani na presadzovanie takých zmien v ústavnom texte, ktoré majú (masovú) silnú podporu médií a občianskej verejnosti (resp. vyvíjajú tlak na ich presadenie), keďže v opačnom prípade by im reálne hrozili straty politických preferencií. Iné (čo ako naliehavé) ústavné zmeny budú politické strany iniciovať zrejme len vtedy, ak je reálny predpoklad, že ich presadzovaním „neutrpia“ významnejšie politické straty. Vzhľadom na vitálny záujem každej politickej strany zvyšovať svoju politickú prestíž je (bude) **proces presadzovania ústavných zmien vždy spojený s úsilím o pozitívnu mediálnu prezentáciu príslušnej politickej strany**, ktorá má propagandistický a populistický charakter a nie zriedka (vedome) zahmlieva, resp. pozitívne „podfarbuje“ ciele sledované konkrétnou ústavodarnou iniciatívou.

Vzhľadom na uvedené propagandistické, resp. mediálne „hry“ spojené s presadzovaním ústavných zmien **sa nie zriedka sťažuje objektívna identifikácia cieľov, ktoré sa konkrétnou ústavodarnou iniciatívou sledujú.** Navonok by totiž mala byť identifikácia cieľa (cieľov) každej ústavnej novely relatívne jednoduchá. Integrovanou súčasťou návrhu každej novelizácie ústavy je totiž Dôvodová správa, ktorá v zmysle § 68 ods. 3 zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov „*musí obsahovať zhodnotenie súčasného stavu najmä zo spoločenskej, ekonomickej a právnej stránky s uvedením dôvodov potreby novej zákonnej úpravy, spôsobu jej vykonávania, jej hospodárskeho a finančného dosahu, najmä vplyvu na rozpočet verejnej správy, nároku na pracovné sily a organizačné zabezpečenie, ako aj rozbor ďalších otázok nevyhnutný na všestranné posúdenie návrhu zákona. ...*“⁴ Aj keď obsah dôvodovej správy je

⁴ Pozri aj § 2 zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (záväzný len pre vláadne

primárnym identifikátorom cieľa (cieľov) sledovaných novelizáciou ústavy, spravidla nepostačuje k tomu, aby sa účel (cieľ) ústavnej zmeny mohol len na jej základe objektívne pomenovať. Je to dané nielen rozdielnou (spravidla) kvalitatívnou úrovňou dôvodových správ, ale aj ďalšími faktormi, ku ktorým možno exemplifikatívnym spôsobom zaradiť

a) obavu nositeľa ústavodarnej iniciatívy transparentne deklarovať svoje skutočné zámery,

b) zámer nositeľa ústavodarnej iniciatívy zastrieť jej skutočný cieľ, alebo naopak

c) zámer nositeľa ústavodarnej iniciatívy deklarovať určitý cieľ (ciele), ku ktorého naplneniu v skutočnosti nie je ústavná zmena nevyhnutná, resp.

d) zámer nositeľa ústavodarnej iniciatívy deklarovať cieľ, ktorý sa síce javí ako celospoločensky prospešný, ale v reálnej praxi sa ani prostredníctvom ústavnej zmeny nedá naplniť.

Zohľadňujúc uvedené skutočnosti **možno spravidla reálne ciele (účel) každej novelizácie ústavy (ústavnej zmeny) identifikovať až na základe objektívnej odbornej analýzy vykonanej s primeraným odstupom času**. Práve primeraný časový odstup umožní vyhodnotiť aj reálne dopady ústavnej zmeny na organizáciu a fungovanie štátu a právny poriadok, keďže každá ústavná zmena by mala mať vzhľadom na svoju právnu silu systémový dopad na právny poriadok.⁵

Na základe uvedených skutočností sa v rámci úsilia o objektívne vyhodnotenie ústavných zmien z hľadiska účelu, ktorý sa ňou sleduje, **javí predovšetkým z politologického hľadiska primárne kritérium *cui bono* ?** (komu prospievajú ?). Z hľadiska tohto kritéria možno rozlišovať medzi novelizáciami ústavy, ktoré

a) sledovali, resp. sledujú legitímne a všeobecne prospešné ciele, ktoré zjavne presahujú politické záujmy politických strán, ktoré ich iniciovali a presadili,

b) otvorene alebo latentne sledovali resp. sledujú politické záujmy tých politických strán, ktoré ich iniciovali a presadili a to spravidla na úkor celospoločenských záujmov,

c) sledovali, resp. sledujú v prvom rade propagandistické ciele, t.j. primárne politický profit politických strán, ktoré ich iniciovali a presadili

návrhy novelizácií ústavy) a čl. 2 uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky z 18. decembra 1996 č. 519 k návrhu legislatívnych pravidiel tvorby zákonov publikované v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 19/1996 Z. z.

⁵ BISZTYGA, A., c.d., s. 95.

bez ambície zásadnejším spôsobom ovplyvniť právny poriadok, resp. právom regulované spoločenské vzťahy,

d) sú kamuflážou deklarovaného cieľa a slúžia primárne (ak nie výhradne) tým politickým stranám, ktoré ich iniciovali a presadili.

Aj keď z hľadiska identifikácie účelovosti ústavných zmien je primárne zodpovedanie otázky *cui bono*?, ich objektívna analýza a hodnotenie vyžaduje, aby bola každá (účelová) novela ústavy vyhodnocovaná **aj z hľadiska ďalších kritérií, ktoré majú výraznejší ústavnoprávny rozmer** a to predovšetkým

- **z hľadiska predmetu (obsahu)**, t.j. okruhu štátno-politických, resp. spoločenských problémov, ktoré mala, resp. má konkrétna novelizácia ústavy ambíciu riešiť, ako aj

- **z hľadiska jej reálneho dopadu na právom regulované spoločenské vzťahy** v kontexte s cieľmi (účelom), ktoré sa jej schválením sledovali.

Z hľadiska predmetu (obsahu) možno na účely tohto príspevku rozlišovať

a) novelizácie ústavy vecne zamerané na riešenie konkrétneho dlhodobého pretrvávajúceho (diskutovaného) ústavnopolitického, resp. spoločenského problému (ide o novelizácie ústavy, ktoré sú spravidla dlhodobé a starostlivo pripravované v odborných grémiách vlády, resp. politických strán),

b) novelizácie ústavy zamerané na urýchlené vyriešenie konkrétneho problému (novelizácie *ad hoc*), ktoré sú spracovávané v časovej tiesni a nie zriedka sú aj preto nedomyšlené a nesystémové,

c) monotematicky zamerané novelizácie ústavy (ich presadenie je spravidla jednoduchšie, musia ale sledovať účel, s ktorým sa vedia popri iniciátorovi a nositeľovi ústavodarnej iniciatívy stotožniť aj ďalšie politické strany),

d) polytematicky (mnohotematicky) zamerané novelizácie ústavy (ich presadenie je z politického i vecného hľadiska zložitejšie, ich nositeľmi sú spravidla viaceré politické strany, ktoré sa usilujú do ich obsahu pretlačiť vlastné priority)..

Z hľadiska reálneho dopadu ústavných zmien na právom regulované spoločenské vzťahy s ohľadom na deklarované a reálne sledované ciele možno rozlišovať

a) novelizácie ústavy, ktorými sa reálne naplnili deklarované ciele a mali pozitívny dopad na spoločenské vzťahy,

b) novelizácie ústavy, ktoré nemali (doposiaľ) žiadny reálny dopad na spoločenské vzťahy,

c) novelizácie ústavy bez zásadnejšieho dopadu na spoločenské vzťahy, ktoré však reálne priniesli primárne politický profit jej iniciátorom.

III. Účely sledované (niektorými) novelizáciami Ústavy Slovenskej republiky a ich reálne dopady na spoločenskú prax

V nadväznosti na vyššie uvedené hodnotiace kritéria sa vzhľadom na priestorové možnosti tohto príspevku pokúsim analyzovať a vyhodnotiť účel (účely) a reálne spoločenské dopady len niektorých priamych novelizácií ústavy, konkrétne

- novelizácie ústavy vykonanej ústavným zákonom č. 9/1999 Z.z.,
- novelizácie ústavy vykonanej ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z.,
- novelizácie ústavy vykonanej ústavným zákonom č. 100/2010 Z. z.,
- novelizácie ústavy vykonanej ústavným zákonom č. 356/2011 Z. z.,
- novelizácie ústavy vykonanej ústavným zákonom č. 232/2012 Z. z.,
- novelizácie ústavy vykonanej ústavným zákonom č. 71/2017 Z. z..

Ide o cieleňvý výber priamych novelizácií Ústavy Slovenskej republiky, na základe ktorého sa podľa môjho názoru dá ilustrovať široká paleta motívov, ktoré vedú (viedli) parlamentné politické strany k uchopeniu ústavodarnej iniciatívy a jej presadzovaniu v ústavodarnom procese a zároveň analyzovať proces formovania symbiózy medzi záujmami politických strán, záujmami jednotlivých skupín obyvateľstva reprezentovaných rôznymi občianskymi iniciatívami a celospoločenskými záujmami v kontexte s reálnym dopadom ústavných zmien na právom regulované spoločenské vzťahy, ako aj kvalitu a spoločenskú prestíž Ústavy Slovenskej republiky.

III.1 Novelizácia ústavy vykonaná ústavným zákonom č. 9/1999 Z. z.

Účel novelizácie ústavy vykonanej ústavným zákonom č. 9/1999 Z. z. je zreteľné čitateľný z jej obsahu, ako aj dôvodovej správy⁶ (ptč. 58) – **zavedenie priamej voľby prezidenta občanmi**. Išlo v podstate o monotematickú novelizáciu ústavy (aj keď sa prostredníctvom nej popri

⁶ Dôvodová správa k návrhu poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení ústavného zákona č. 244/1998 Z.z.(ptč. č. 58, II. volebné obdobie národnej rady). Dostupné na internete: <http://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=162118>.

ustanovení priamej voľby prezidenta vykonali aj ďalšie zmeny v ústavnom postavení prezidenta priamo súvisiace so zmenou jeho voľby).⁷ Nositeľmi a zároveň iniciátormi tejto novelizácie ústavy boli parlamentné politické strany, ktoré vytvorili po voľbách uskutočnených v septembri 1998 novú vládnú koalíciu, a ktoré boli vo svojej podstate iniciátormi petičnej akcie na zavedenie priamej voľby prezidenta občanmi organizovanej petičným výborom v prvej polovici roka 1997, ktorá si získala masovú podporu obyvateľstva.

Práve táto novelizácia ústavy je **prejavom vysokej miery symbiózy záujmov (podstatnej časti) občianskej verejnosti a relevantných politických strán**. Povšimnutiahodný je zrod tejto záujmovej symbiózy. Na jej počiatku boli (v tom čase ešte) opozičné politické strany, ktoré iniciovali petičnú akciu za priamu voľbu prezidenta s primárnym záujmom zvýšiť svoje politické preferencie, pričom si boli vedomé, že ide o príťažlivú myšlienku, na ktorej masovú podporu sú v spoločnosti vytvorené takmer ideálne podmienky. Po naplnení tohto zámeru a úspechu v parlamentných voľbách nemohli politické strany novej vládnej koalície konať inak, než (o to viac, že disponovali ústavnou väčšinou) priamu voľbu prezidenta presadiť do ústavného textu – aj preto som v jednom zo svojich publikačných výstupov označil túto ústavnú zmenu ako prejav rešpektu politickým strán k „vôli ľudu.“⁸

Novelizáciu ústavy vykonanú ústavným zákonom č. 9/1999 Z. z. možno charakterizovať aj ako ústavnú zmenu, ktorá sledovala **legitímne a všeobecne akceptovateľné ciele, ktoré presahovali politické záujmy politických strán, ktoré ich iniciovali a presadili** (aj keď oni z nej najviac profitovali). Jej reálne presadenie v ústavno-politickej praxi taktiež nevyvolalo zásadnejšie problémy (napriek stále - zvlášť v českej odbornej literatúre - frekventovaným názorom o nevhodnosti priamej voľby hlavy

⁷ Aj keď ide o rozsahom relatívne stručnú ústavnú zmenu, E. Bárány ju v roku 2007 charakterizoval ako doposiaľ „najvýznamnejší zásah do architektúry ústavy ...“. BÁRÁNY, E.: *Kritériálna funkcia a stabilita Ústavy Slovenskej republiky*. In.: 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Košice 6. – 7. septembra 29007. Košice: UPJŠ, 2008, s. 112.

⁸ Pozri k tomu OROSZ, L.: *Ústavný systém Slovenskej republiky, všeobecná charakteristika, hodnotenie, perspektívy*. In.: OROSZ, L. a kol.: *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší stav, aktuálny vývoj, perspektívy)*. Košice: UPJŠ, 2009, s. 52. S týmto hodnotením sa očividne stotožnil aj prof. Ľ. Cibulka, ktorý z uvedených dôvodov označuje analyzovanú ústavnú novelu ako „ľudom, t.j. zdrojom moci vynútenú“ (Pozri CIBUĽKA, Ľ.: *Audit Ústavy Slovenskej republiky z pohľadu 20 rokov vývoja*. In.: *Ústava Slovenskej republiky. 20 rokov v národnom a európskom pohľade*. Bratislava: Lonfinger, s.r.o., 2012, s.53.

štátu v parlamentných demokraciách),⁹ naopak prostredníctvom nej sa prehĺbili prvky delby moci a ich vzájomná kontrola. To možno tvrdiť napriek tomu, že nová architektúra vzťahov medzi najvyššími ústavnými orgánmi založená novelou ústavy z roku 1999 je pre (klasickú) parlamentnú formu vlády neštandardná a nepochybne je v nej obsiahnutý potenciál k vznikaníu ústavných sporov. Na tomto základe možno novelu ústavy z roku 1999 označiť ako **ústavnú zmenu, ktorej účel sa v ústavnopolitickej praxi reálne naplnil** a ako celok mala (má) v zásade pozitívny dopad na fungovanie ústavno-politického mechanizmu.

III.2 Novelizácia ústavy vykonaná ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z.

Novela ústavy z roku 2001 predstavuje doposiaľ obsahovo najrozsiahljšiu novelizáciu ústavy (často označovanú preto aj ako „veľká novela ústavy“), t.j. ide zjavne **o novelizáciu ústavy, ktorá má mnohotematicky charakter**. Návrh tejto novelizácie ústavy bol pôvodne pripravovaný Komisiou Národnej rady Slovenskej republiky pre revíziu ústavy, zriadenej uznesením národnej rady vo februári 1999, v ktorej mali zastúpenie všetky parlamentné politické strany. Po zhromaždení podkladových materiálov sa však zástupcovia opozičných politických strán prestali na práci Komisie zúčastňovať, a preto bol poslanecký návrh novely ústavy v máji 2000 predložený do legislatívneho procesu len poslancami vtedajšej vládnej koalície.

Účel (ciele) sledované touto novelizáciou ústavy sú zreteľne čitateľné z Dôvodovej správy, ktorá má na slovenské pomery mimoriadne veľký rozsah – cca 150 strán¹⁰. Kľúčovým a primárnym cieľom poslaneckého návrhu novely ústavy bolo **vytvoriť ústavné predpoklady pre naplnenie zahranično-politických integračných ambícií Slovenskej republiky**, ale aj posilnenie právneho postavenia územnej samosprávy a vytvorenie ústavných predpokladov na komplexnú reformu verejnej správy, ako aj prehĺbenie ochrany základných práv a slobôd (predovšetkým

⁹ Z množstva publikovaných názorov pozri názory vyslovené v monotematicky zameranej monografii NOVÁK, M. – BRUNCLÍK, M. (eds.): *Postavení hlavy štátu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektívě*. Praha: Dokořán, 2008.

¹⁰ Dôvodová správa k návrhu poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení ústavného zákona č. 244/1998 Z.z. a ústavného zákona č. 9/1999 Z.z. (ptč. č. 643, II. volebné obdobie národnej rady). Dostupné na internete: <http://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=137174>.

posilnením právneho postavenia orgánov ochrany práv).¹¹ Aj ciele sledované touto novelizáciou ústavy možno nepochybne označiť **za legitímne a všeobecne prospešné, a pritom celkom zjavne presahujúce politické záujmy politických strán, ktoré ich iniciovali a presadili.** Navyše „profit“ koalíčných strán z presadenia rozsiahlych ústavných zmien sa usilovali spochybniť v ostrej politickej diskusii opozičné politické strany argumentujúce hroziacou stratou národnej identity, rozvratom ústavného poriadku, či v tom čase efektívnym a osvedčeným nástrojom – tzv. maďarskou kartou (iredentou).

Možno konštatovať, že **kľúčové ciele sledované tzv. veľkou novelou ústavy sa z veľkej miery podarilo naplniť** (vstup do NATO a Európskej únie, zriadenie plnohodnotného druhého stupňa územnej samosprávy, posilnenie postavenia ústavného súdu a všeobecných súdov, zriadenie inštitútu verejného ochrancu práv atd.). Väčšina domácich autorov sa zhoduje v názore, že novelizácia ústavy vykonaná ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. výrazným spôsobom prispela k zvýšeniu kvality základného zákona Slovenskej republiky.¹²

II.3 Novelizácia ústavy vykonaná ústavným zákonom č. 100/2010 Z. z..

V tomto prípade **išlo o monotematickú ústavnú novelu,** prostredníctvom ktorej došlo k doplneniu čl. 20 ústavy obsahujúceho ústavnú úpravu vlastníckeho práva, a to tak, že jeho odsek 1 sa doplnil o vetu „*Majetok nadobudnutý v rozpore s právnym poriadkom ochranu nepožíva*“, pričom zároveň bol článok 20 ústavy doplnený o nový odsek 5, podľa ktorého „*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.*“

V dôvodovej správe vláda (ako predkladateľ tejto ústavnej novely) poukazuje na nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS – 29/05 z 3. septembra

¹¹ Podrobne o procese prípravy, schvaľovania a obsahu tzv. veľkej novely ústavy pozri napr. KRESÁK, P.: *Ústava Slovenskej republiky – pred a po roku 2001*. In.: 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky . Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Košice 6. – 7. septembra 2007. Košice: UPJŠ, 2008, s. 81 – 92, alebo OROSZ, L.: *Ústavný systém Slovenskej republiky ... c.d.*, s. 53 – 59.

¹² Pozri napr. Cibulka, L.: *Audit Ústavy Slovenskej republiky z pohľadu 20 rokov vývoja*. ...c.d., s.54 a nasl., alebo KROŠLÁK, D. a kol.: *Ústavné právo*. Bratislava: Wolter Kluwer s.r.o., 2016, s. 105 – 106.

2008, ktorým ústavný súd rozhodol, že zákon č. 335/2005 Z. z. o preukazovaní pôvodu majetku nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 prvou vetou v spojení s čl. 20 ods. 1 až 4 Ústavy Slovenskej republiky uvádza, že „Cieľom tohto ústavného zákona je chrániť vlastnícke právo a majetok, ktorý je nadobudnutý v súlade s právnym poriadkom. Zásahy do vlastníckeho práva môžu byť zákonom dovolené 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.“. Podľa vlády „... existuje naliehavý verejný záujem, aby príslušné štátne orgány boli spôsobilé účinne zakročiť proti osobám, ktoré preukázateľne žijú nad svoje pomery a u ktorých je dôvodné podozrenie, že podstatná časť ich majetkových prírastkov pochádza z nepoctivých zdrojov.“. Završujúc odôvodnenie návrhu novely ústavy vláda zdôrazňuje, že „V nadväznosti na citovaný nálezh Ústavného súdu SR sa teda vytvára ústavný rámec pre riešenie vyššie uvedeného naliehavého verejného záujmu formou zákona.“¹³

Citované ciele analyzovanej ústavnej zmeny sú nepochybne v súlade so všeobecným verejným záujmom. Podstatnou je v tomto prípade ale otázka, či ústavná zmena uskutočnená ústavným zákonom č. 100/2010 Z. z. mohla (môže) napomôcť k reálnemu presadeniu tohto cieľa v spoločenskej praxi. **Podľa môjho názoru sa ciele deklarované v Dôvodovej správe dali (dajú) naplniť aj bez analyzovanej novelizácie ústavy**, pričom nepochybujem, že tejto skutočnosti si bola vedomá aj vláda (opačný názor by bol hrubým podcenením vlády, resp. odborného aparátu, ktorý má k dispozícii). Za týchto okolností sa žiada hľadať odpoveď na otázku prečo vôbec bol vládny návrh novely ústavy predložený do ústavodarného procesu. Pre každého aj priemerného politického pozorovateľa nie je odpoveď na túto otázku zložitá. Zákon o preukazovaní pôvodu majetku, ako jeden z najvýznamnejších právnych prostriedkov boja proti nelegálnym príjmom bol trvalou a mimoriadne významnou súčasťou politickej agendy dominantnej vládnej strany SME-SD, pričom skutočnosť, že označený zákon „neobstál“ v ústavnom prieskume bolo z politického hľadiska žiaduce „prekryť“ v záujme toho, aby táto problematika mohla byť naďalej zdrojom rastu politickej prestíže jej nositeľa.

¹³ Dôvodová správa k vládnemu návrhu ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ptč. 1414, IV. volebné obdobie národnej rady). Dostupné na internete: <http://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=224171>.

Za týchto okolností možno považovať novelizáciu ústavy vykonanú ústavným zákonom č. 100/2010 Z.z. primárne **ako (relatívne) „účinný“ prostriedok populistickej politickej propagandy**. Politologicko-právnu analýzu tejto právne „neškodnej“ novely ústavy som zaradil do môjho príspevku predovšetkým preto, že **nie je jediným príkladom primárne politicky motivovanej zmeny ústavného textu bez výraznejšieho ústavnoprávneho efektu**. V ostatnom čase sa totiž množia monotematické a *ad hoc* pripravované novelizácie ústavy, ktoré sú „ústavnoprávnym“ vyústením politickej agendy koaličných politických vládnych strán. Podľa môjho názoru primárne politickú motiváciu mala aj novelizácia ústavy vykonaná ústavným zákonom č. 306/2014 Z. z. (doplnenie čl. 4 ústavy), ktorou sa „zavŕšila“ politická agenda vládnej stany (SMER-SD) zameraná na ochranu vodného bohatstva,¹⁴ ako aj doposiaľ ostatná novely ústavy vykonaná ústavným zákonom č. 137/2017 Z.z. (zmeny a doplnky čl. 20 a čl. 44 ústavy) odôvodňovaná potrebou ústavného „posilnenia“ ochrany poľnohospodárskej a lesnej pôdy, ktorou sa primárne prezentovala iná vládna strana (SNS).¹⁵

Spomenuté rozsahom malé a primárne propagandisticky motivované novelizácie ústavy nemajú zásadnejší negatívny dopad na kvalitu ústavy. Naopak, na prvý pohľad ide o spoločensky žiaduce ústavné zmeny, ktoré kultivujú ústavný text o pozitívne vyznievajúce deklarácie. V širších súvislostiach sa však žiada na margo takýchto noviel ústavy uviesť, že zvyšujú nevyváženosť ústavného textu, prehlbujú jeho deklaratórnu dimenziu a v konečnom dôsledku znižujú právnu autoritu ústavy, ktorá sa aj vďaka nim stáva (stala) povestným „trhacím kalendárom“.

III.5 Novelizácia ústavy vykonaná ústavným zákonom č. 232/2012 Z. z.

Išlo o **monotematickú novelizáciu ústavy, ktorou účelom, bolo sa zrušenie procesnoprávnej imunity poslancov národnej rady**, čo sa v podstate (s výnimkou požiadavky súhlasu mandátového a imunitného

¹⁴ Pozri vládny návrh ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Z. z. v znení neskorších predpisov (ptč. 1110, VI. volebné obdobie národnej rady. Dostupné na internete: <http://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=246307>.

¹⁵ Pozri návrh skupiny poslancov národnej rady Andreja Danka, Evy Antošovej, Jaroslava Pašku a Tibora Bernatáka na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Z. z. v znení neskorších predpisov (ptč. 348, VII. volebné obdobie národnej rady. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=6167>.

výboru so zadržaním poslanca, ktorý bol pristihnutý pri trestnom čine a súhlasu národnej rady so vzatím poslanca do väzby) podarilo. Schválením ústavného zákona č. 232/2012 Z. z. **sa zavŕšila takmer dva desaťročia trvajúca spoločensko-politická a v zásade i odborná diskusia o tejto nepochybne legitímnej téme, ktorá sledovala naplnenie všeobecného verejného záujmu.** Je paradoxné, že z témy zrušenia poslaneckej imunity chceli profitovať v zásade všetky parlamentné politické strany, ale v skutočnosti sa to žiadnej z nich podľa môjho názoru nepodarilo¹⁶ a to jednak z dôvodu dlhodobého oddiaľovania konečného riešenia, ale predovšetkým preto, že väčšina verejnosti vnímala schválenie tejto novelizácie ústavy nie ako výsledok aktivít politických strán, ale ako dôsledok úspešného tlaku občianskej verejnosti a médií. Je inou otázkou, či možno považovať v tomto prípade riešenie schválené pod silným tlakom občianskej verejnosti za optimálne. a zodpovedajúce aktuálnej úrovni politickej a právnej kultúry v Slovenskej republike.¹⁷

III.6 Novelizácia ústavy vykonaná ústavným zákonom č. 71/2017 Z. z.

Mimoriadne významným spôsobom je politická, resp. spoločensko-politická účelovosť „čitateľná“ aj z vládneho návrhu ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb v znení neskorších predpisov,¹⁸ ktorý vyústil do novelizácie ústavy vykonanej ústavným zákonom č. 71/2017 Z. z. Na základe tejto novelizácie ústavy národná rada uznesením č.570 z 5. apríla 2017 uplatniac ostatnou zmenou ústavy priznanú (novú) právomoc zrušila po takmer 20 rokoch tzv. Mečiarove amnestie a rozhodnutie prezidenta Michala Kováča o milosti udelenej svojmu synovi. Nie je namieste zakrývať, že **primárnym účelom tejto ústavnej zmeny bolo vytvoriť ústavný priestor na zrušenie tzv.**

¹⁶ Procesnoprávna imunita poslancov národnej rady bola v konečnom dôsledku zrušená na základe spoločnej koalíčno-opozičnej iniciatívy predkladanej do legislatívneho procesu na základe návrhu poslancov všetkých parlamentných politických strán. Pozri návrh skupiny poslancov národnej rady na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, pŕč. 64, VI. volebné obdobie národnej rady.

Dostupné na internete:
<http://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=234837>

¹⁷ K tomu pozri aj OROSZ, L.: *Ústava Slovenskej republiky a jej priame novelizácie. ...c.d.*, s 141 -142.

¹⁸ Pŕč. 483, VII. volebné obdobie národnej rady. Dostupné na internete:
<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=6312>.

Mečiarových amnestií¹⁹ a až sekundárne (do budúca) vytvoríť derogačný ústavný mechanizmus, na zrušovanie takých rozhodnutí prezidenta o amnestií alebo individuálnej milosti, ktoré sú v rozpore s princípmi demokratického a právneho štátu. Rovnako nie je dôvod vyvracať, že derogačný ústavný mechanizmus, ktorý ústavodarca vytvoril primárne za účelom zrušenia tzv. Mečiarových amnestií vyvoláva celý rad otáznikov o tom, kde sa nachádzajú limity, ktoré v podmienkach materiálne chápaného demokratického a právneho štátu nemôže prekročiť ani legitímne ustanovený ústavodarný orgán.²⁰

Aj z tohto dôvodu sa ústavný súd v odôvodnení nálezu sp. zn. PL. ÚS 2/2017 z 31. mája 2017, ktorým v rámci ústavného prieskumu „odobril“ ústavnosť uznesenia národnej rady č.570 z 5. apríla 2017, v rozpore s doterajšou rozhodovacou praxou, kriticky vyjadril k novelizácii ústavy vykonanej ústavným zákonom č. 71/2017 Z. z. a na jej margo explicitne uviedol, že sa „*vyznačuje nemalou mierou účelovosti, ktorá sa prejavuje zvlášť v ustanoveniach čl. 154f ústavy, ktoré majú zjavne retroaktívny charakter. Akceptácia takýchto retroaktívnych ústavných ustanovení by sa mohla v podmienkach demokratického a právneho štátu javiť na prvý pohľad - bez zohľadnenia celkového spoločensko-politického kontextu a dôvodov, ktoré viedli ústavodarcu k tomu, aby zasiahol do platného ústavného textu - ako diskutabilná.*“²¹ Z citovaného minimálne vyplýva, že **ústavný súd naznačil, že účelovosť konania ústavodarcu by mala byť limitovaná a nevytlúčil, že by sa v budúcnosti mohol k „ústavnosti“ aktu ústavodarného orgánu (ústavnému zákonu) aj meritórne vyjadriť.**²²

Vzhľadom na účely sledované týmto príspevkom sa žiada zdôrazniť, že ústavný súd „odobril“ novelizáciu ústavy vykonanú ústavným zákonom č. 71/2017 Z. z. (okrem iného) aj poukazom na skutočnosť, že predstavuje opodstatnenú a legitímnu „reakciu ústavodarcu na takmer 20 rokov trvajúci

¹⁹ Pozri k tomu argumentáciu sudcov P. Brňáka a M. Lálíka v ich odlišnom stanovisku k nálezu ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 7/2017 z 31. mája 2017. Dostupné na internete: <https://intra.concourt.local/mk/konanie/konanie-detail.xhtml?cid=6#no-back-button>.

²⁰ Podľa nálezu ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 7/2017 z 31. mája 2017 (s. 122) tvoria princípy demokratického a právneho štátu materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky. Dostupné na internete: <https://intra.concourt.local/mk/konanie/konanie-detail.xhtml?cid=6#no-back-button>.

²¹ Zdôrazňujúc, že „*jeho úlohou (zvlášť v tomto type konania) nie je kritická analýza, resp. kritické hodnotenie ústavného textu, ktorého tvorba patrí do výlučnej pôsobnosti ústavodarcu, ale jeho autoritatívna interpretácia. ...*“ - nálezu ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 7/2017 z 31. mája 2017, s. 105 – 106.

²² Obdobne ako Ústavný súd Českej republiky v náleze sp. zn. Pl. ÚS 27/2009 z 10. septembra 2009 (tzv. kauza Měličák).

sústredený spoločensko-politický tlak vyvolaný (v zásade) všeobecným spoločenským konsenzom o nemorálnosti tzv. Mečiarových amnestií, ktoré zabránili vyšetreniu závažných podozrení zo zneužitia moci predstaviteľmi štátu na páchanie závažných trestných činov ...“.²³

Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 2/2017 z 31. mája 2017, ktorým bola potvrdená ústavná konformita uznesenia národnej rady č. 570 č.570 z 5. apríla 2017 ústavným súdom, ktorého implicitnou súčasťou bola aj „ústavná akceptácia“ zjavne (primárne) na účely zrušenia tzv. Mečiarových amnestií prijatej novelizácie vykonanej ústavným zákonom č. 71/2017 Z. z., bude v ďalšom období nepochybne súčasťou kontroverznej diskusie domácich a (zrejme) aj zahraničných konštitucionalistov. Táto diskusia bude aj o tom, **či a ak, tak kedy môže (musí) ústavný orgán ochrany ústavnosti v podmienkach materiálneho chápaného demokratického a právneho štátu meritórne zasiahnuť do vôle ústavodarného orgánu** premietnutej do textu ústavy, ktorá je vždy „*nevyhnutne s politikou prepojená*“ a je v rovnakom čase prejavom „...*legalizácie politiky ako aj politizácie práva.*“.²⁴

Závery

Vychádzajúc z doposiaľ uvedeného sa zdá vhodné koncentrovaným spôsobom vyjadriť kľúčové závery, ku ktorým som v tomto príspevku dospel.

1. Každý návrh na zmenu ústavy musí sledovať určitý účel (cieľ), preto je z ústavnoprávneho hľadiska *a priori* „nešťastné“ a „pomýlené“ (zovšeobecňujúce) negatívne vnímanie slovného spojenia „účelové zmeny ústavy“;

2. Akejkolvek (účelovej) zmene ústavy možno „priradiť“ pozitívne alebo negatívne hodnotenie až po dôkladnej identifikácii jej účelu (cieľa) na základe objektívnych hodnotiacich kritérií, za ktoré možno považovať najmä kritériá

a) *cui bono* ?, t.j. komu hodnotená ústavná zmena (primárne) prospieva,

b) predmet (obsah) hodnotenej ústavnej zmeny, t.j. okruh spoločensko-politických problémov, ktoré novelizácia ústavy „rieši“, resp. „chce riešiť“;

c) reálny dopad hodnotenej ústavnej zmeny na právom regulované spoločenské vzťahy a celkovú kvalitu ústavného textu;

²³ Z odôvodnenia nálezu ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 7/2017 z 31. mája 2017, s. 106.

²⁴ K tomu LALÍK, T.: *Ústavný súd a parlament v konštitučnej demokracii. Prvé vydanie* Bratislava: Wolters Kluwer, 2015, s. 112.

3. Reálne má každá ústavodarná iniciatíva politické pozadie (je vždy viac, či menej prepojená s politikou), presadzujú ju a spravidla aj iniciujú konkrétne politické strany, ktoré prostredníctvom ústavodarných aktivít sledujú primárne svoj vlastný politický profit (rast politických preferencií), a preto je presadzovanie ústavných zmien v zásade vždy spojené s populistickými a propagandistickými mediálnymi aktivitami;

4. Ani významnejšia miera prítomnosti politických faktorov a politických záujmov pri presadzovaní konkrétnej ústavnej zmeny nemusí *a priori* predznamenávať jej negatívne hodnotenie (podstatný je jej obsah a spoločenský dopad) a to bez ohľadu nato, že tieto faktory môžu mať v konečnom dôsledku negatívny vplyv na kvalitu ústavného textu;

5. V podmienkach liberálnej demokratickej spoločnosti je občianska verejnosť v spojení s médiami spôsobilá vyvinúť dostatočný tlak na relevantné politické strany k tomu, aby si osvojili verejnosťou podporovanú ústavodarnú iniciatívu, t.j. nie zriedka majú ústavné zmeny primárne „občiansky“ (nie politický pôvod);

6. Analýza niektorých domácich (zámerne vybraných) ústavodarných iniciatív potvrdzuje, že doposiaľ uvedené všeobecné závery sú v zásade prítomné aj v ústavno-politickej praxi v Slovenskej republike, v ktorej možno registrovať tak ústavné zmeny, ktoré majú primárne „občiansky“ pôvod, ako aj novelizácie ústavy, ktorých primárnym cieľom bol zisk politického profitu pre konkrétnu politickú stranu (strany), ale aj ústavodarné iniciatívy, pri ktorých sú záujmy politických strán a občianskej verejnosti v harmonickej symbióze;

7. Najmä v ostatnom období v domácej ústavno-politickej praxi výraznejšie dominujú primárne politicky motivované ústavodarné iniciatívy, ktorých negatívny vplyv na kvalitu ústavného textu je (zatiaľ) podľa môjho názoru udržateľný, aj keď sa vďaka nim významnou mierou znižuje stabilita a tým aj právno-politická autorita Ústavy Slovenskej republiky;

7. Ani v budúcnosti sa v podmienkach Slovenskej republiky objektívne nebude dať vyhnúť výsostne politicky motivovaným účelovým zmenám ústavy. Prostriedky ich významnejšieho obmedzenia treba hľadať primárne vo výraznejšom zvýšení úrovne politickej a právnej kultúry a úcty (predovšetkým politických elít) k základnému zákonu, ako aj v posilnení rigidity našej ústavy a možno aj prostredníctvom ochrany materiálneho jadra ústavy nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti.

Zoznam použitej literatúry:

BALOG, B.: *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*. Prvé vydanie. Žilina: EUROKÓDEX, 2012.

- BÁRÁNY, E.: *Kriteriálna funkcia a stabilita Ústavy Slovenskej republiky*. In.: 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Košice 6. – 7. septembra 2007. Košice: UPJŠ, 2008.
- BISZTYGA, A.: *Zmiana Konstytucji jako źródła prawa o najwyższej mocy prawnej*. In.: BÁRÁNY, E. a kol.: *Zmena práva*. Bratislava: SAP, 2013.
- CIBULKA, L.: *Audit Ústavy Slovenskej republiky z pohľadu 20 rokov vývoja*. In.: *Ústava Slovenskej republiky. 20 rokov v národnom a európskom pohľade*. Bratislava: Lonfinger, s.r.o., 2012.
- GIBA, M.: *Potrebuje slovenská ústava zmenu ?*. In.: *Ústava Slovenskej republiky. 20 rokov v národnom a európskom pohľade*. Bratislava: Lonfinger, s.r.o., 2012
- KRESÁK, P.: *Ústava Slovenskej republiky – pred a po roku 2001*. In.: 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky . Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Košice 6. – 7. septembra 2007,. Košice: UPJŠ, 2008.
- KROŠLÁK, D. a kol.: *Ústavné právo*. Bratislava: Wolter Kluwer s.r.o., 2016
- ĽALÍK, T.: *Ústavný súd a parlament v konštitučnej demokracii. Prvé vydanie* Bratislava: Wolters Kluwer, 2015.
- NOVÁK, M. – BRUNCLÍK, M. (eds.): *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008.
- OROSZ, L.: *Ústavný systém Slovenskej republiky, všeobecná charakteristika, hodnotenie, perspektívy*. In.: OROSZ, L. a kol.: *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší stav, aktuálny vývoj, perspektívy)*. Košice: UPJŠ, 2009
- OROSZ, L.: *Spôsoby presadzovania ústavných zmien v doterajšej ústavnopolitickej praxi v Slovenskej republike*. In.: *Ústava Slovenskej republiky. 20 rokov v národnom a európskom pohľade*. Bratislava: Lonfinger, s.r.o., 2012
- OROSZ, L.: *Ústava Slovenskej republiky a jej priame novelizácie*. In.: 20 rokov Ústavy Slovenskej republiky – I. ústavné dni. Zväzok I. Košice: UPJŠ, 2012.
- SVÁK, J. – BALOG, B.: *Fragmentácia ústavy*. In.: BÁRÁNY, E, a kolektív. *Zmena práva*. Bratislava: SAP, 2013

Komparativní zkušenosti ústav nových demokracií

Prof. et Doc. JUDr. Karel Klíma, CSc, dr. hab.

Metropolitní univerzita Praha

Abstrakt

Užití komparativní metody má zvláštní vyznění ve vztahu k tzv. novým demokraciím. Mají se na mysli bývalé socialistické státy, které vyjádřily úsilí k návratu k ústavním systémům západních demokracií. Aplikace těchto modelů však podléhá zkušenostem a ambicím nových politických struktur, které jsou schopny tvořit nové konstrukce nebo nové ústavní variace.. Vytváření nové občanské a demokratické společnosti je takto spojeno s ústavními přeměnami. Ústavněprávní komparatistika pak spojuje nový svět ústavních demokracií s tím, co bylo založeno na zkušenosti zemí klasických ústavních modelů. Ústavy nových demokracií takto především upravují koncept dělby moci v podobě parlamentní formu vlády. Dělbá moci je přitom ovlivněna konkrétní soutěží politických stran v parlamentech. Ústavněprávní rozvoj nových demokratických systémů celkově představuje významnou kreativitu institucionálních aplikací, které jsou schopny ověřovat a nebo také korigovat vzory klasické.

Abstract

The thing is that the comparative method has found its specific meaning in the new democracies . The mere return to the original institutions and models was not sufficient when civilization and human rights guarantees developed considerably in western democracies . Above all, the concept of the contemporary democratic state applied to newly arisen domestic political cultures enables new model structures. Creation of civic and democratic society and law-abiding state is concurrent with constitutional reforms. Now a democratic constitutional vocabulary is the same all over the world and thus it is possible to utilize the experience of other countries. A constitution partially regulates the separation of the powers . It could be seen in the type of the parliamentary system of government , i. e. the relationship of the parliamentary and executive power. The real current separation of the powers is influenced by the political fact of a party competition in a parliaments. A constitutional development of a new democratical systems is comparatively presenting very important creativity of the institutional versions, with the ability to verified or to developed of the clasical systems.

Úvodem.

Každé výročí národní ústavnosti je důležité a uchopitelné, neboť vede nejen k celebrování úspěchů vývoje demokracie v dané zemi. Vede také k určitému časově pravidelnému auditu efektivity ústavního systému a jeho institucionální substance a hlavně pak k určitým úvahám *de constitutione ferenda*. Každý ústavní systém je osobitý, má svoje zkušenosti, je třeba jej respektovat a studovat.

Pokud v ústavněprávní komparatistice posuzujeme jednotlivá ústavní řešení, lze i zde vyjádřit obecnou pochybnost v tom smyslu, že by autoři určitého vynálezu, projektu nebo řešení museli být spokojeni se vším, co vytvořili. Ale když systém v zásadě funguje, přistupujme k němu při auditu s pokorou a také s přesvědčením, že není nutné zbytečně měnit to, co si jistý respekt získalo. Ústavní texty mají totiž jedno zcela mimořádné úskalí, a sice možnost politické degradace a profanace zásad.

Fenomén ústavních zkušeností tzv. nových demokracií. Máme několik důvodů zabývat se nejen komparací vývoje České republiky a Slovenské republiky, případně dalších, zemí “afilovaných” pod politicko deklarativní konglomerát V-4. Ale je nutné posoudit, zda-li existuje výjimečnost zkušeností podstatně více než desítky zemí, které se osamostatnily po rozsáhlé a plošné destrukci nejen režimu vedoucí úlohy jedné strany a její ideologie, ale také rozpadu tří socialistických federací, což ostatně bylo způsobeno taktéž “rozkladem” pyramidy centralizované politické moci. Časová perioda taktéž spojuje tyto země, jak známo, do období let *cca* 1988 až 1990.¹

Inaugurace nové klasické ústavnosti. Nástup nových ústavních demokracií nastolil požadavek zásadních ústavních změn a změny či přijetí nových ústav se prakticky bezvýjimečně staly jednou ze zásadních otázek a cílů revolučních změn. Většinou tak byly zakrátko přijaty nové ústavy.

Přípravné období pro novou československou ústavu (očekávání v době tzv. konstituanty, která vyústila do nově zvoleného Federálního shromáždění ČSFR v červnu 1992), jak známo, skončilo postupnou přípravou rozdělení ČSFR a přijetím Ústavy Slovenské republiky (konec

¹ Zde bereme na vědomí, že politické a faktické počátky režimové destrukce například v Polsku je nutno spatřovat již ve vyhlášení tzv. výjimečného stavu v roce 1981 a na druhé straně zřejmě stabilizace Bosny a Hercegoviny není doposud ukončena.

srpna 1992)² a Ústavy České republiky (16.12.1992).³ Komparativní zvláštnosti vývoje ústavní demokracie v Československu tak svědčí o její určité etapovitě dvouetapovitosti, kdy nejprve demokratické politicko ekonomické změny podnítily řadu ústavních novelizací, včetně zcela nových ústavních dokumentů (například přijetí Listiny základních práv a svobod) a posléze v tomto procesu i účelovou dohodu dvou v červnu 1992 vítězných politických lídrů, což akcelerovalo další historickou etapu národní slovenské revoluce. ústící v přijetí nové Slovenské ústavy v srpnu 1992.

Co je ale podstatné, v inauguraci nové ústavnosti ve většině bývalých socialistických zemí lze vysledovat určitý obsahový scénář ústavních změn, byť v rozmanitých institucionálních verzích. Tyto změny, respektive nové ústavní modely se projeví v následujících ústavních blocích změn:

- v utvzení modelu parlamentní formy vlády (jako verze dělby moci), která by představovala národní verzi dělby moci,
- v ústavním nastolení soutěžní politicko stranické demokracie, založené na okamžitém nastavení pluralitního stranického systému,
- v ústavním nastolení pluralitního volebního systému, a to takového, který by odrážel očekávanou četnou politicko zájmovou fragmentaci politických zájmů, a tudíž následně i výběr volebního systému poměrného zastoupení,
- v ústavním utvzení systému územní samosprávy jako neoddělitelného principu zastupitelské demokracie a veřejnoprávní decentralizace,
- v ústavním či legislativním utvzení různých forem přímé demokracie, a to jak na centrální úrovni tak i v podobě tzv. místního referenda,
- v ústavním utvzení klasického lidsko-právního katalogu, vycházejícího ze standardních katalogů OSN a systému Rady Evropy jako regionálního systému ochrany lidských práv a svobod v Evropě,
- v nastolení soudní vymožitelnosti lidských práv a svobod, s výrazným programovým cílem spočívajícím v utvzení systému soudní ochrany ústavnosti,
- v utvzení dalších ústavních orgánů kontrolního typu nebo na výkonné moci nezávislého charakteru,
- v nastavení systému správního soudnictví, a to jako systému soudně garanční ochrany a přezkumu legality rozhodovací činností státní správy,
- v utvzení vlastnické svobody, rovnoprávnosti všech druhů a forem vlastnictví, jakož i v ústavním utvzení svobody podnikání.

² K tomu ustáleně autor, in: KLÍMA, K. *Ústavní právo*. 4. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s.158.

³ *Ib idem*, s. 159.

Inaugurace nové demokratické ústavnosti byla spojena ještě s jedním neopomenutelným fenoménem, který lze nazvat jako “ústavněprávní motiv národní státnosti”. Ústavy totiž jsou především ve 20. století spojeny se státností národů, s jejich emancipací, s osvobozením národů, s dekolonizací. Ústavní změny v Evropě se přitom vyvíjely po II. Světové válce v určitých vlnách, a to jako: 1. demokratizace, denacifikace a defašizace (SRN, Itálie, a taktéž m.j. Francie v kontextu s osvobozením a reminiscencemi tzv. *Vichystického* režimu),⁴ 2. demokratizace, jako defašizace “zakonzervovaných” fašistických satelitů (Španělsko, Portugalsko, event. i časově mezitímně Řecko),⁵ a jako 3. demokratizace cestou “dekomunizace” předchozích totalitárních systémů (včetně defederalizace).⁶

Každá z těchto etap ústavně režimových změn měla své zvláštnosti, odlišovaly se samozřejmě historicky i kulturně historicky. Co je z tohoto hlediska zvláštní a jedinečné pro ústavní změny bývalých socialistických zemí. Především lze podtrhnout cílevědomost při zavádění ústavnosti. Je pravdou, že v tom pozitivní roli sehrála motivace k očekávanému členství v Radě Evropy a tudíž i ústavněprávní převzetí konceptu Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách, a tudíž i podřaditelnosti celého jurisdikčního systému Evropskému soudu pro lidská práva a jeho „*case law*“. Přitom důležitou úlohu sehrála i transparence záměru politických revolucí své doby, a sice vést politické změny “ruku v ruce” s ústavními změnami, a samozřejmě i s tím cílem, že ústava bude politické změny nejen utvrzovat ale i chránit. Inaugurace nové ústavnosti tak měla zásadní význam stabilizační a konzervačně ochranný.⁷

Právě v souvislosti s nástupem vlny nových ústavních demokracií sehrála významnou roli defederalizace. Vznikla nejen řada zcela nových států (což se týká i Československa), přitom některé z nich státnost obnovily (země tzv. *Přibaltiky*) a některé “pouze” zvýraznily svoji etnicko genetickou

4“Případ” SRN, viz blíže in: KLÍMA, K. *O právu ústavním*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 223 a násl.

5 Ke konceptu “restituce” španělské konstituční monarchie srov. in: *O právu ústavním*, ib idem, s. 235 a násl.

6 Srov. komplexní komparativní analýzu pod titulem “Obnova ústavní demokracie v postsocialistických zemích”, in: *O právu ústavním ...*”, ib idem, s. 238 a násl.

7 S jistým zpožděním polská ústava a zcela mimo již revoluční prostor přijetí nové maďarské ústavy již v tomto tisíciletí. K tomu blíže (tedy k opakovanému konceptu tzv. Malé Ústavy v Polsku), in: *O právu ústavním*, ib idem, s. 239 a násl.

motivaci. Tato defederalizace byla nejen důsledkem zániku jednoho řídicího hegmona, ale zejména národních revolucí, nebo novou etapou národní revoluce. 8

Ústavněprávní kontinuita a diskontinuita nových demokracií. Pro konkrétní verze politicko ústavních revolucí v nových demokratických státech je nezbytné studovat i vztah těchto systémů k předchozím ústavním a demokratickým zkušenostem. Otázka zní: do jaké míry byl důvod ke kontinuitě systému s demokratickými zkušenostmi (případně předchozími), případně navrácení se k historicky odstraněnému režimu demokracie (např. Lotyšsko), nebo, zda bylo nutno překonat ústavní reminiscence a nastavit zřetelnou modernizaci ústavní demokracie dle vzorů “západního typu”.

Nakonec se ukázalo, že formální přenos modelů je nemožný, a to zejména proto, že zpravidla stabilizované ústavní zkušenosti neexistovaly nebo ústavní zkušenosti existovaly v krátkodobé nebo i v neúplné podobě. Většinou tak proto, že v minulosti v zemi prostě neexistoval systém politicko-soutěžní demokracie, který si klasická ústavnost vyžaduje.⁹

Aspekty evropské federalizace a originální ústavněprávní reagence. Lze zde začít určitou hypotézou založenou na konstataci v tom smyslu, že zatímco zanikly federace politicky jednotící (koncentrující) národní státotvorné motivace, vznikl v Evropě zvláštní *quasifederativní* mocenský systém ústavního charakteru, a to v podobě současné Evropské unie. Nové ústavní demokracie totiž vstoupily bezprostředně do období, kdy nová ústavněprávní identita národní suverenity, byla okamžitě konfrontována “pozvánkou” do nového systému, a k tomu ještě nové unie (tedy Evropské unie). Nově vzniklé *quasifederativní* evropské spolčení totiž navázalo na systém, který v roce 1963 Evropský soudní dvůr počal federalizovat konceptem nadřazenosti komunitárního práva, jeho přímého účinku a subsidiarity. S tím se ústavní systémy musely vypořádat až po svém skupinově “kolektivním” vstupu do Evropské unie v roce 2004.

Samotná defederalizace byla přitom osobitým fenoménem “ v dominovém efektu” destruktivního charakteru a demograficko etnický a

8 Stupňovitý, tedy postupný charakter národní revoluce trvale dokazujeme zejména ve vztahu k jednotlivým fázím koexistence slovenského národa v ústavním rámci Československa, srov. k tomu in: *O právu ústavním*, ib idem, s. 246 a násl.

9 Jde v zásadě o většinu zde sledovaných zemí. určitě jde o země jako Rumunsko, Bulharsko, případně veškeré země Balkánu: Srbsko, Chorvatsko, Makedonie, apod.

tudíž klasicky převažující státnosti. A vzhledem k tomu, že vesměs tato defederalizace byla založena na zrušení politicko řídicí úlohy ideologického centra v dominující metropoli, musela vedle ústavněprávního modelu demokracie vyjádřit i národní základ této státnosti. Národně suverenitní deklaratorní charakter ústavnosti tak je do značné míry neoddiskutovatelným fenoménem posuzované skupiny zemí.¹⁰

Přijetím první větší skupiny nových ústavních demokracií v roce 2004 tyto systémy vstoupily do nové podoby vertikálně organizované *quasi* federativní moci. Při zachování zásadní ústavní suverenity se tak postupně musely podřítit výkonně nařizovacímu charakteru administrativně prosazované autority a souběžně jurisdikční expanzi Evropského soudního dvora (nyní Soudního dvora EU). Soudní systémy členských států Evropské unie jsou přitom vůči Evropské unii poměrně rezistentní, zatímco Evropský soud pro lidská práva můžeme považovat za jakýsi evropský (federální) nejvyšší soud ústavněprávního charakteru.¹¹

K ústavní renesanci parlamentarismu. Ústavní ztvárnění demokratických přeměn je spjata s instalací ústavního systému dělby moci, což znamenalo nastavení určitého modelu formy vlády.¹² Je vcelku logické, že historická blízkost anglického parlamentarismu, francouzského či italského republikanismu, v dřívějších dobách i převažujících volebních systémů poměrného zastoupení, dále také fungující „kancléřské demokracie“ v SRN a nebo i úsilí po kontinuitě předchozích demokratických zkušeností (například v Československu sahajících až do Prošincové ústavy z roku 1867), nutně znamenaly instalace různých verzí parlamentní formy vlády. Pro komparativní zkušenosti, které přinesly do tohoto ve světě díky anglické revoluci prvotního modelu dělby moci nové ústavní demokracie, je typické nejen mnohost nových verzí unikameralismu nebo bikameralismu, ale i souběžná instalace soutěžní demokracie. Nastavení různých modelů volebních systémů poměrného zastoupení pak bylo odrazem snahy profilovat parlamenty stranickými seskupeními.

Nelze pominout ani určitý vliv prezidentského systému, který se

¹⁰ To ukazujeme na situaci Ukrajiny po rozpadu Sovětského svazu, k tomu viz in: *O právu ústavním* ..., tamtéž, s. 253.

¹¹ K tomu blíže autor in: KLÍMA, K. *Listina a její realizace v systému veřejného a soukromého práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 9 a násl.

¹² Určitě osobitým historicko genetickým způsobem proklamace nové ústavní státnosti je možné považovat přijetí Ústavy Slovenské republiky v srpnu 1992 s okamžitě nastaveným konceptem parlamentní formy vlády, k tomu viz PALÚŠ, I. *Ústavné právo Slovenskej republiky* Košice: ÚPJŠ, s. 45 a násl.

projevil jednak v instalaci republikánského zřízení, ale hlavně pak v utvrzení prezidentů jako hlavy státu. Ústavní tradicionalismus České republiky v návaznosti na prvky prezidencialismu již od Republiky Československé zřejmě tento model řadí z ústav nových demokracií nejbližší současnému francouzskému modelu.¹³ Fenoménem revolucí přechodu k demokracii přitom bylo až symptomatické ztotožňování osobností ve funkci prezidenta s jejich předchozí opoziční nebo disidentskou úlohou. Revoluční víra v osobnost, která vyvolala demokratizační změnu, byla tak posléze spojována s nezbytností zavedení přímé volby prezidenta. To se však nyní s periodickými změnami osobnostního portfolia osob v prezidentské funkci ukazuje více méně jako ústavněprávní nadbytečnost. Nedávné instalování přímé volby prezidenta v České republice pak jednoznačně znamenalo posílení *presidencialismu* v systému dělby moci (tzv. prezidentské moci),¹⁴ a s tím spojeného verbálního mocenského exhibicionismu hlavy státu.

K ústavní renesanci územní samosprávy. Jako jedno z “revolučních zadání”, které byly řešeny jako způsob decentralizace “odpolitizované” moci, respektive nově moci politicky pluralizované, a hlavně vertikálně strukturované, bylo zřízení systému územní samosprávy. Současně s tím bylo nezbytné zákonem nastavit volební systém místních, městských či regionálních zastupitelských sborů. Konstrukce územně správní decentralizace tak měla několik aspektů (tedy myšleno jako: zadání), a sice: aspekt regionalistický, spočívající v určení především optimálního okresního a regionálního článku., a to s ohledem na možnou přirozenou “spádovou” dostupnost jejich orgánů (lze hovořit o aspektu regionálně demografickém). Dále bylo třeba uvažovat o nastavení účelného centrálního řízení v regionech i v místech, jakož i se způsobu dohledu či dozoru nad územní samosprávou.¹⁵

Zřejmě nejsložitější ústavněprávní otázkou bylo, jak vůbec koncipovat pravomoci územní samosprávy na úrovni obcí a vyšších článků samosprávy a to v jejich rozhodovacích působnostech věcně předmětových. Čili, co vlastně má tvořit rozsah právních otázek, v nichž se vlastní samospráva uplatňuje, a v nichž se také budou přijímat volenými orgány

13 V komparativním kontextu takto odkazujeme na srovnávací „segment“ českého prezidencialismu, in: BLAHOŽ, J., BALAŠ, V., KLÍMA, K. Srovnávací ústavní právo. 5., přepracované a doplněné vydání. Praha. Wolters Kluwer, .a. s., 2015, s. 153 a násl.

14 K tomu autor blíže in: *O právu ústavním* tamtéž, s. 91 a násl.

15 K určité komparativní matici viz zdroje Polské republiky, České republiky, Slovenské republiky a Maďarska, in: NOVOTNÝ, V., KLÍMA, K., KRÁLIKOVÁ, K., DUDOR, L. *Veřejná správa v zemích Visegrádské čtyřky*. Praha: LEGES, 2017, s. 42, s. 76, s. 134, s. 174.

právní předpisy normativně prvotního charakteru.

Řešení organizačně strukturních otázek územní samosprávy se týkající přineslo v systému nových ústavních demokracií mnoho originálních a osobitých řešení.¹⁶ I možná zde nejbližší komparativní “dvojice” - Česká republika a Slovenská republika, zejména pak po rozdělení Československa v roce 1992, představují množství odlišností, mnohdy docela zásadního charakteru.¹⁷ I přes četnost nových ústavních demokracií a různé verze jejich územně samosprávné decentralizace, a mnohdy i návaznost na destrukci federalizmu, posuzovaný etnicko územní aspekt nemá zatím výraz v žádné verzi autonomismu jako tomu je například v decentralizované a autonomizované struktuře italského nebo španělského typu.

K modernizaci systému ústavních tzv. nezávislých orgánů. Z hlediska nové ústavní organizace centrální dělby moci tvůrci nových demokratických ústav vycházeli, jak výše řečeno, ze zásadního konceptu parlamentní formy vlády v zásadě anglicko-westminsterského typu. a systému republikánské formy vlády. Významné ovlivnění modelu dělby moci v nových demokraciích konceptem ústavně tripartitní moci bylo jistě inspirováno nejen jejím “původem” v americké ústavnosti ale spíše nezbytností se připojit ke zcela dominantním zkušenostem evropsko kontinentální ústavnosti založené na tzv. specializovaném ústavním soudnictví.¹⁸ Určitě však výrazně motivační roli plnila i ambice reálně i transparentně instalovat systém ochrany lidských práv a svobod., a to i vzhledem k okamžitým ambicím vytvořit zřetelně nový základ prosaditelnosti lidských práv a svobod , a tím si zajistit přijetí do evropského systému ochrany lidských práv a svobod, tedy do Rady Evropy.

Nové ústavní demokracie měly při přechodu do demokratické “moderny” samozřejmě výhodu, a sice spočívající v možnosti čerpat zkušenosti z řady politicky “vícegeneračně” fungujících a ustálených demokracií, které, mimo jiné, taktéž musely řešit ústavní přechod ze

¹⁶ Na příkladě konceptu vlastní veřejné správy zemí V-4 zde znovu odkazujeme na komparativní publikaci *Veřejná správa v zemích Visegrádské čtyřky*. Praha: LEGES, 2017.

¹⁷ Určitě se zjevně komparativně odlišně jeví jiná plošná kvadrát kilometrová odlišnost slovenských okresů a okresů v České republice, a to ve vztahu jak k charakteru území tak i k počtu obyvatel obou zemí.

¹⁸ Viz k tomu nejlépe J. Blahož, in: *Srovnávací ústavní právo. 5., přepracované a doplněné vydání* tamtéž, s. 372 a násl.

systemu totalitárního typu k systému ústavní demokracie.¹⁹ Nicméně, aktuálně fungující západní modely té doby (kolem roku 1990) již znaly i centrální ústavní orgány svými pravomocemi sice nikoliv tak odlišné od orgánů státní správy “ministerského” typu, ale záměrně vyčleňované z dělby moci. Jedná se orgány typu: nejvyšších soudcovských rad, nejvyšších kontrolních úřadů či *dvorů*, centrálních bank se správními funkcemi, rad pro rozhlasové a televizní vysílání, a hlavně pak “*ombudsmanů*”, jak se ze švédštiny tento originální orgán ochrany lidských práv a svobod monarchicko feudálního původu postupně “rozšířil” I do ústavních systémů Západní Evropy. V této vlně aplikace novodobých ústavních orgánů klasické západoevropské ústavnosti, které bylo nutné vyčlenit v zásadě z moci výkonné a hlavně koncipovat jejich nezávislost na jiných ústavních centrálních orgánech, se nové ústavní demokracie staly novým komparativním zdrojem systémových ústavních zkušeností, z nichž zejména zkušenosti nejvyšších soudcovských jsou potenciálně schopny obohatovat porovnávací portfolio ústavního práva.

K nastavení ústavní vymožitelnosti lidských práv a svobod. Ze zásadní historické motivace bývalých systémů koncentrované politické a ideologické moci tzv. socialistických zemí spočívající v revolučním zadání zavést ústavní systémy soutěžní politické demokracie vyplynula i nutnost garantovat lidská práva a svobody v jejich klasickém mezinárodněprávním katalogovém pojetí. Není jistě bez pochyb, že se okamžitě evropsko politickou motivací stalo vytvořit veškeré vnitropolitické a ústavněprávní předpoklady k tomu, aby státy požádaly o přijetí do systému Rady Evropy jako evropského regionálního systému ochrany práv a svobod. V podmínkách bývalé České a Slovenské Federativní republiky se tento postup zakládal na přijetí Listiny základních práv a svobod (začátkem roku 1991), která částečně završovala proces ústavněprávních přeměn režimového charakteru. Následně byl rekonstruován Ústavní soud ČSFR a pokračovaly politické diskuze o konceptu nové decentralizované federace.²⁰

Je takto třeba na stejnou rovinu významu ústavně revolučních přeměn postavit i zadání směřující k systému soudnictví a výkonu

19 Komparativně zde odkazujeme na rozbor zvláště k „přestavbě“ ústavního systému SRN, a to jako z tohoto hlediska „výjimečného“, in: *O právu ústavním* tamtéž, s. 223 a násl.

20 Připomeňme, že byl zrušen trest smrti v reakci ne jeden z Dodatkových protokolů k Evropské úmluvě o lidských právech a základních svobodách, který tento typ trestu žádal vyloučit z trestních kodexů členských států.

spravedlnosti a zvláště pak dodržování ústavy a tudíž i kontrolu ústavnosti. Význam nově zaváděné ústavnosti, nebo alespoň postupně rekonstruované.²¹ Proto také se vize nezbytnosti specializovaného ústavního soudnictví stala bez nadsázky *conditio sine qua non* politického a revolučního vývoje. Tato funkční symbolika demokracie je od začátku postavena na evropském “konvenčním” konceptu vymožitelnosti práva soudním systémem v konceptu práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 6 Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách a “*case law*” Evropského soudu pro lidská práva. A není také nelogické, že některé nové ústavní systémy vložily do katalogu návrhových žalob k ústavnímu soudu i ústavněprávní opravný prostředek typu německé “*Verfassungsbeschwerde*”, coby individuální stížnost fyzické nebo právnické věci ve věcech charakteru soukromoprávního či trestněprávního (v praxi zejména uplatňováno).²²

Lze posuzovat v podobné logice i skutečnost, že instalace veřejných ochránců práv (v ústavněprávním i politickém *žargonu* nazývaných ombudsmeny podle originálního švédského pojmu), měla zvýraznit především ochranu fyzické osoby před svévolí orgánů státní správy v jakémkoliv jejich rozhodování.²³

Je historickým počinem demokratické ústavnosti, že na ústavní úroveň v různé míře povýšilo i úlohu správního soudnictví. Není to ani tak o tom, zda je základ tohoto systému upraven v ústavní rovině, ale spíše ve zde právě sledované logice zásadní úlohy správního soudnictví v ochraně lidských práv a svobod. Úloha správních soudů totiž směřuje do rozsáhlé sféry tzv. veřejných subjektivních práv, coby svobodných možností fyzické či právnické osoby realizovat některé svoje právo, ale podmíněné různými typy přivolení orgánů veřejné správy (například při realizaci žádosti o vydání stavebního povolení, v režimu živnostenského podnikání, nebo i v režimu uplatňování politických svobod).²⁴ Soudní přezkum rozhodnutí

21 Pregnantně V. Jirásková, k tomu blíže in: MLSNA, P. et alii. *Ústava ČR – vznik, vývoj, a perspektivy*. Praha: LEGES, 2010, a to v článku : Ústavní vzory, jejich přijetí, legitimita , s. 174 a násl.

22 Zde máme na mysli fakt, že některé z nových demokracií k nové ústavě dospěly později, jako Polsko v roce 1997, Maďarsko až v tomto Tisíciletí (2011) a “otevřená” ústavní situace České republiky vzhledem k tzv. ústavnímu pořádku, znamenala další doplňování ústavních “mezer” (například konceptem krajského zřízení).

23 Není takto od věci připomenout fenomenalitu nástupu polské “Mluvčí práv občanů”, prof. Lentowské, a to ještě před politickými dohodami u tzv. Kulatého stolu v letech 1988-99.

24 Ke konceptu vztahu veřejné správy a lidských práv blíže in: KLÍMA, K. a kol. *Veřejná*

orgánu státní správy pak mimořádně důležitého efektu dosahuje v kontrole legality rozhodování státní správy o povinnostech fyzických a právnických osob (zejména povinnosti daňové).

K fenoménu jurisdikční kreativní ústavnosti. Vstupem nových demokratických států do systému Rady Evropy se zcela nepochybně významně a kontinuálně změnil charakter jejich soudnictví. Postupně jurisdikčně implementovaná doktrína spravedlivého procesu posunula justici do konceptu soudní tvorby práva, což znamená v pozici ústavních soudů nejen ochránce ústavnosti ale i kreativitu výkladu práva a nejen ústavního. Samotné ústavy tak získávají novou dimenzi, s přímou a nepřímou motivací efektní a efektivní činností Spolkového ústavního soudu SRN. V případě ústavních systémů nových demokracií jde nepochybně o fenomén, který nemá co do intenzity obdoby v jiných (“starých”) demokratických státech, a to už také proto, že procesní fenomén ústavních stížností fyzických a právnických osob vyvolal množstevní zájem o ústavněprávní ochranu a tudíž i následně expanzi judikatorní činnosti ústavních soudů v záležitostech osobních civilně právních nebo trestněprávních. Zkušenost nových demokracií nezbavila ústavní soudy přídomku tzv. další (druhé, třetí nebo i čtvrté) komory parlamentu.

Závěrem. V čem lze sumárně spatřovat kreativní fenomén nové demokratické ústavnosti. V čem úroveň inspirace při vzniku nových ústavních modelů překročila úroveň „mechanického přenosu“. V čem nové demokracie přispěly k rozšíření modelů vhodných k obohacení ústavněprávních komparativních matic.

Model parlamentní formy vlády zmnožený v nových demokraciích různými verzemi bikameralismu nebo unikameralismu potvrdil, že obě verze jsou možné a že žádné modelové řešení není schopno eliminovat záporné vlastnosti verze konkurující. Parlamentní formu vlády naplňuje konkrétní stranicko politický soutěžní systém, závislý na okamžitém povolebním skladu politických sil, koaličních schopností a samozřejmě na kultivovanosti politického souboje. Regulativní úloha ústavy je v tom smyslu propojována s politologickými souvislostmi, zejména s tradičními ústavními zvyklostmi původního anglického “*leadershipu*” a německé “*kancléřské demokracie*”.²⁵ Ve vztahu k této skutečnosti se velmi rozdílně

správa a lidská práva. Metropolitan University Prague Press, 2015, s. 14 a násl.

²⁵ Srov. k tomu koncept a ústavní konstrukci parlamentní formy vlády v České republice, excelentně P. Mlsna, in: KLÍMA, K. a kol. Komentář k Ústavě Listině. 2. rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 525 a násl.

vyvinuly stranicko politické systémy jednotlivých zemí a pokud bychom vzali za užší “vzorek” jenom komparativní zkušenosti zemí V-4, pak se snad jako podobné dá říci, že zanikly nebo byly minimalizovány strany tradiční, zejména levicového zaměření, narostla stranická hnutí populistického či nacionalistického charakteru. Politicko katarzní situace a konflikty jsou schopny úlohu ústavy devalvovat, ohrožovat i účelově měnit. Lze takto konstatovat, že faktická rigidita a respektabilní očekávání od ústavy není tak úplně zbaveno možného politického ohrožení. A i stěžejní ochránci ústavnosti, ústavní soudy, již doznaly konkrétního útoku ze strany “hráčů na hřišti” (což dokládá především známá polská situace let 2015 až 2017).

Závěrem je třeba konstatovat, že i Ústava Slovenské republiky je z pohledu komparativní evropské konstitucionalistiky *respektabilním* dokumentem hodným odborné úcty. Lze přát všem, kteří ji nejen akademicky vykládají, ale těm, kteří chrání její regulativní funkci, aby společně chránili její hodnotovou rigiditu a nezměnitelnost podstatných systémových principů, na kterých je moderně postavena.

Ústava SR – trhací kalendár ?¹

prof. JUDr. Ľubor Cibulka, CSc.

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstrakt

Zámerom príspevku je analýza niektorých ústavných zákonov, ktoré priamo novelizujú Ústavu Slovenskej republiky. Príspevok poukazuje, že viaceré priame novelizácie ústavy boli motivované politicky. Viaceré z nich nastoľujú otázky ich súladu s ústavou. V príspevku je to dokumentované na ústavných zákonoch, ktorými Národná rada Slovenskej republiky skrátila svoje volebné obdobie, zaviedla osobitnú ochranu pôdohospodárskej a lesnej pôdy. Ďalej príspevok naznačuje možný konflikt ústavných zákonov s ústavou v kontexte materiálneho jadra ústavy. V príspevku sú načrtnuté úvahy o možných inováciách ústavy de constitutione ferenda.

Abstract

The contribution aims to analyse some constitutional laws that directly amend the Constitution of the Slovak Republic. The contribution refers to political motifs of many of such direct amendments. The above mentioned is documented by constitutional laws, which served to the National Council of the Slovak Republic to shorten its term or introduce the specific protection of the agricultural land and forest soil. Furthermore, the contribution suggests possible contradiction of constitutional laws with the Constitution itself in terms of the material core of the Constitution. The contribution also includes deliberations on possible innovations de constitutione ferenda.

Úvod

V pravidelných intervaloch najmä v období výročí vzniku Slovenskej republiky či Dňa Ústavy Slovenskej republiky sú na verejnosti prezentované úvahy o kvalite Ústavy Slovenskej republiky, o potrebách jej zmien či doplnení. Dňa 1. septembra 1992 uplynie dvadsaťpäť rokov od prijatia

¹ Príspevok spracovaný s podporou projektu Vega č. 1/0192/15: Dopady normotvorby Európskej únie na normotvorbu členského štátu Európskej únie z hľadiska legislatívnej techniky a normotvorných procesov.

Ústavy SR. Do dnešných dní bola doteraz priamo novelizovaná sedemnástimi ústavnými zákonmi.²

Ústava prekonala 25 ročné obdobie pôsobenia pri konštituovaní a formovaní modernej slovenskej štátnosti a uplatňovaní práv a slobôd občanov. Ústava SR prijatá v roku 1992 zaujala v Európe, v politickej a právnej sústave dôstojné miesto. Vývoj a pôsobenie ústavy treba vidieť v širších historicko-politických súvislostiach.

Prijatie Ústavy SR predstavovalo v právnej histórii SR významný medzník, významnú dejinnú udalosť, ktorá ovplyvnila a ovplyvňuje formovanie právneho, politického a sociálno-ekonomického prostredia. Rok prijatia ústavy – 1992, naznačuje, že ústava bola prijatá v období formovania nového, demokratického a právneho štátu v kontexte zmeny spoločensko-politických pomerov v novembri 1989. Ústava SR spolu s inými právnymi predpismi, spomedzi nich osobitne treba pripomenúť Listinu základných práv a slobôd, položili základy demokratickej, zvrchovanej a právnej Slovenskej republiky.

V kontexte vývoja ústavy považujeme nevyhnutné pripomenúť aj medzinárodnoprávny kontext tohto obdobia, ktoré je charakteristický významnými zmenami spoločensko-politického usporiadania najmä na Európskom kontinente.

Zdrojmi ústavy sa stali princípy a hodnoty moderného konštitucionalizmu, ako aj pozitívne prvky československého a slovenského konštitucionalizmu. Napriek kritickým poznámkam na margo mechanizmu fungovania federácie či už do roku 1989, alebo i po ňom, je potrebné konštatovať, že federatívne štátoprávne usporiadanie malo i svoje pozitívne stránky. Bolo prínosom pre rozvoj národného povedomia slovenského národa, rozvoj ekonomiky SR, pre získanie skúseností z riadenia štátu, i keď len ako subjektu federácie, ako aj pre rozvoj štátnosti vôbec.³

² Ústavný zákon z. č. 244/1998 Z. z., ústavný zákon č. 9/1999 Z. z.; ústavný zákon č. 90/2001 Z. z.; ústavný zákon č. 140/2004 Z. z.; ústavný zákon č. 323/2004 Z. z.; ústavný zákon č. 463/2005 Z. z.; ústavný zákon č. 92/2006 Z. z.; ústavný zákon č. 210/2006 Z. z.; ústavný zákon č. 100/2010 Z. z.; ústavný zákon č. 356/2011 Z. z.; ústavný zákon č. 232/2012 Z. z.; ústavný zákon č. 161/2014 Z. z.; ústavný zákon č. 306/2014 Z. z.; 427/2015 Z. z.; ústavný zákon č. 44/2017 Z. z.; ústavný zákon č. 71/2017 Z. z., ústavný zákon č. 71/2017 Z. z.

³ JIČÍNSKY, Z.: Ke ztroskotání československého federalismu. In.: Rozloučení s Československem. Praha, Český spisovatel 1993, s. 67.

Dvadsaťpäť rokov života ústavy je relatívne krátka doba. Umožňuje jej širšie hodnotenia, formulovať možné vývojové tendencie, prípadne uvažovať o tom, či je skutočným „základným zákonom štátu nadradeným voči všetkým ostatným prameňom práva“⁴, či vyčerpala svoje možnosti samotnej existencie a či je potrebné nahradiť ju ústavou novou. Je prirodzené a logické, že ústavný stav treba sústavne vedecky, teoreticky, nadstranícky a kriticky analyzovať, konfrontovať so súčasnými výzvami sveta a v prípade potreby i ústavne riešiť.

Povaha niektorých priamych novelizácií Ústavy Slovenskej republiky

Dvadsaťpäť rokov existencie Ústavy SR umožňuje konštatovanie, že obstála a to aj v turbulentných obdobiach vývoja SR, že už pri svojom zrode mala náležitú kvalitu základného zákona štátu, že obstála i v medzinárodnom porovnaní. Ďalej je možné konštatovať, že *„Ústava Slovenskej republiky bola vo svojom pôvodnom znení, napriek čiastočným výhradám, veľmi solídnym legislatívnym dielom a to najmä v kontexte s dobou a spoločensko-politickými podmienkami, v akých sa prijímala. Aj dnes je neodškriepiteľným faktom, 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.“*⁵

Hľadanie rovnováhy medzi stabilitou a dynamizmom ústavy nie je ľahké. Stabilita ústavy predstavuje v modernom štáte mimoriadne významnú hodnotu. Ak sa totiž ústava neprimerane často mení negatívne vplyva na právnu istotu, ktorá má v modernom demokratickom a právnom štáte povahu ústavného princípu. Nestabilitosť ústavnej regulácie sa tak môže stať jedným z hlavných faktorov, ktorým zásadným spôsobom spochybňuje kvalitu ústavy, keďže sťažuje plnenie jej právnej (regulatívnej) funkcie.² Na druhej strane stabilita ústavy nesmie byť prekážkou pre dynamiku rozvoja štátu a spoločnosti, osobitne v podmienkach globalizovaného sveta.

Súčasnne však obsah sedemnástich priamych novelizácií ústavy, ale aj rad ďalších ústavných zákonov, (napr. o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky), spolu s množstvom predložených, ale neprijatých návrhov na zmenu ústavy, naznačujú jej možnú zraniteľnosť

⁴ II. ÚS 8/97.

⁵ OROSZ, L. a kol.: *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Košice : UPJŠ, 2009, s. 48.

prípadnými zásahmi do tzv. materiálneho jadra ústavy⁶ zo strany zákonodarcu.

Ústava SR nie je založená na hodnotovej neutralite. Nepredstavuje iba rýdze zakotvenie orgánov a inštitúcií, vzťahov a procesov medzi nimi. Práve naopak zakotvuje hodnoty resp. princípy demokratickej spoločnosti, ktoré teória bez ohľadu na to, či v ústave je to výslovne deklarované, označuje za nedotknuteľné, nezmeniteľné, resp. večné a tieto by ústavodarca mal bez akýchkoľvek výhrad rešpektovať.⁷ Ústava SR vychádza z prirodzeno-právnych, etických, demokraticko-humánnych, kresťanských a sociálnych princípov⁸ ako aj hodnôt demokratického a právneho štátu, ktoré sú pretavené do obsahu jednotlivých článkov. Ústava SR zakotvuje suverenitu národa, princíp národnej a štátnej suverenity, deľbu moci, princíp ústavnosti a zákonnosti, garancie práv a slobôd človeka atď.⁹ Ústava ako právny dokument je vrcholným normotvorným dielom, je základom právneho poriadku, právneho systému a fungovania štátu a mala by dominovať jej stabilita. Samozrejme je i základom existencie občana a človeka v štáte a spoločnosti. Ústava SR je výrazom štátnej, duchovnej, kultúrnej, medzinárodnej a ekonomickej identity štátu. Ústava by mala byť vnímaná ako trvalá právna norma, ktorá podlieha resp. mala by podliehať zmenám osobitným spôsobom a v osobitných prípadoch. V plnom rozsahu je možné stotožniť sa s názorom, že: „ *Podoba ústav není „sterilní“.* *Na jejich obsah má vliv doba a okolnosti, za kterých jsou přijímány, jejich tvář určuje i to, kdo je tvoří, jak přesvědčivou nabízí vizi týkající se budoucího vývoje, ale i jak je silná jeho vyjednávací pozice vůči opozici, jejíž hlasy jsou potřebné k dosažení ústavní většiny nezbytné k jejímu schválení....*“¹⁰ Preto významným faktorom ovplyvňujúcim realizáciu ústavy je aj politická kultúra spoločnosti a najmä vôľa relevantných politických síl napĺňať zmysel a obsah ústavy. Tieň politiky visí nad každou ústavou, Ústavu Slovenskej republiky z toho nevynímajú.

⁶ OROSZ, L., SVÁK, J., BALOG, B.: *Základy teórie konštitucionalizmu*. Bratislava : Eurokódex, 2011, s. 75 a nasl.; s. 155.

⁷ OROSZ, L., SVÁK, J., BALOG, B.: *Základy teórie konštitucionalizmu*. Bratislava : Eurokódex, 2011. s. 148 a nasl.

⁸ ČÍČ, M.: Ústava Slovenskej republiky – demokratický dokument. In: *15 rokov Ústavy Slovenskej republiky*. OROSZ, L A DOBROVIČOVÁ, G., [ed.]. Košice : Právnická fakulta UPJŠ a Košický samosprávny kraj, 2008, s. 32

⁹ ČÍČ, M.: *S demokraciou a bez demokracie*. Bratislava : Veda, 2008, s. 30 a nasl.

¹⁰ *Ústavní systém České republiky a Polské republiky po přistoupení k Evropské unii: II. česko-polský právnický seminář* : Praha, 23.-24. září 2010. Editor Věra Jirásková, Zbigniew Witkowski. Praha: Leges, 2011, 272 s. Teoretik, s. 203.

Ak pozeráme na Slovenskú republiku, niekedy nadobúdame dojem, že politici resp. politické strany reprezentované poslancami si „prisvojili“ resp. hodljú „prisvojiť“ si ústavu. Je logické, že politické reprezentácie, osobitne na parlamentnej úrovni, sa usilujú pretaviť do obsahu ústavy svoje programové ciele a politické predstavy, ale ústava nie je ich volebným či iným programom.¹¹ Ústava však nestojí mimo života spoločnosti, osobitne politického života.

„Niet ústavy, ktorá nemá chyby, chybičky a ktorú by nebolo možné kritizovať za to čo obsahuje, čo vyjadruje a čo všetko by mala zakotviť. Platí to aj o našej ústave...“¹² Realizácia ústavy v konkrétnych spoločensko-politických podmienkach a v podmienkach politickej kultúry vždy ukáže na kvalitu ústavy, odhalí jej silnejšie a slabšie stránky, ktoré je možné novelizáciami odstraňovať. Ján Drgonec na margo toho uvádza a vývoj ústavy to v podstate potvrdil, že konkrétne historické podmienky za akých bola ústava prijímaná „... zakódovali nevyhnutnosť jej budúcich novelizácií“.¹³

Vyššie sme uviedli, že ústava bola novelizovaná sedemnástimi priamymi novelami. Na margo zmien ústavy zdôrazňujeme, že „pri ústavných zmenách je potrebné postupovať veľmi uvážlivo a citlivo, obzvlášť v tých štátoch — a naša republika medzi ne patrí — kde existuje krehká kultúra politických vzťahov.“¹⁴ Môžeme si však položiť i otázku „Akú dôveru a vážnosť môže mať základný zákon štátu, ktorý sa zo dňa na deň mení podľa potrieb aktuálnej politickej situácie“. Na margo zmien ústavy zdôrazňujeme, že „pri ústavných zmenách je potrebné postupovať

¹¹ Prezident Slovenskej republiky pri príležitosti osláv 15. výročia Ústavy Slovenskej republiky v rámci hodnotenia ústavy uviedol: „...musíme mať neustále na pamäti, že ústava nie je politický dokument, ktorý možno meniť a prispôbovať politickým a straníckym a už vôbec nie individuálnym zákonom.“ In: *15 rokov Ústavy Slovenskej republiky*. Orosz, L a Dobrovičová, G., [ed.]. Košice : Právnická fakulta UPJŠ a Košický samosprávny kraj, 2008. s. 16.

¹² ČIČ, M., FOGAŠ, E.: *Ústava Slovenskej republiky*. Bratislava: NVK INTERNATIONAL, 1992, s. 3.

¹³ DRGONEC, J.: Zmeny a pokusy o zmenu Ústavy SR v treťom volebnom období Národnej rady Slovenskej republiky. In: *15 rokov Ústavy Slovenskej republiky*. Orosz, L a Dobrovičová, G., [ed.]. Košice : Právnická fakulta UPJŠ a Košický samosprávny kraj, 2008. s. 94.

¹⁴ PALÚŠ, I.: Ústava Slovenskej republiky ako základ transformácie spoločnosti a štátu. *Acta iuridica cassoviensia*. Košice : 1999, č. 22, s. 23.

velmi uvážlivo a citlivo, obzvlášť v tých štátoch — a naša republika medzi ne patrí — kde existuje krehká kultúra politických vzťahov.¹⁵

Prvé tri priame novelizácie smerovali k odstráneniu nezrovnalostí textu pôvodného znenia ústavy. Novelizácia ústavy ústavným zákonom č. 244/1998 Z. z. doplnila zastupovanie prezidenta pri podpisovaní zákonov a jeho kreačných oprávneniach pri menovaní vlády. Pôvodný text čl. 105 ods. 1 ústavy neriešil túto kreačnú právomoc prezidenta v čase, keď Slovenská republika nemala hlavu štátu. Do sféry tzv. nezastupiteľných právomocí prezidenta podľa platného ústavného textu patrila právomoc menovať a odvolávať predsedu vlády a jednotlivých členov vlády. Ústavný zákon č. 244/1998 Z. z. v čase zastupovania prezidenta vládou podľa čl. 105 ods. 1 ústavy zveril tieto právomoci predsedovi Národnej rady SR. Vidieť, že nutnosť zmeny pôvodnej ústavnej úpravy mala ústavnoprávny základ. Druhou stranou mince je však to, že jej prijatie nebolo výsledkom analýz ústavného stavu, ale bolo vyvolané konfrontačným výkonom moci, vyvolaním petičnej akcie za vypísanie referenda o priamej voľbe prezidenta, neschopnosťou relevantných parlamentných politických síl dosiahnuť ústavnú väčšinu potrebnú na zvolenie prezidenta republiky. Druhá priama novelizácia ústavy (ústavný zákon č. 9/1999 Z. z.) mala ústavné dôvody¹⁶.

Prijatie ústavného zákona č. 9/1999 Z. z. znamenalo okrem iných zavedenie priamej voľby prezidenta republiky, zakotvenie inštitútu ľudového hlasovania o jeho odvolaní, ako aj úpravu niektorých jeho právomocí, ktoré mali prehĺbiť parlamentnú formu vlády v SR. Prijatie tejto novely malo však aj politický kontext : „*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...*“¹⁷ Diskutabilné môže byť tvrdenie o spoločenskej a ústavnoprávnej nevyhnutnosti zavedenia priamej voľby prezidenta v podmienkach parlamentnej formy vlády. Na druhej strane vzhľadom na „*vôľu ľudu*“ smerujúcej k zavedeniu priamej voľby prezidenta a neakceptovanie tejto vôle kľúčovými politickými aktérmi sa mohlo stať jedným zo zdrojov ich „politickej

¹⁵ PALÚŠ, I.: Ústava Slovenskej republiky ako základ transformácie spoločnosti a štátu. *Acta iuridica cassoviensia*, Košice : 1999, č. 22, s. 23.

¹⁶ V roku 1998 prebehlo bezúspešných šesť kôl voľby prezidenta a SR viac ako rok (od januára 1998 do marca 1999) nemala prezidenta.

¹⁷ KOPEČEK, L.: Prezident v politickém systému Slovenska - nelehké hledání fungujícího modelu. *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech - Česká republika v komparativní perspektivě*. 1. vyd., Ed. NOVÁK, M., BRUNCLÍK, M. Praha : Dokořán, 2008, ISBN 978-807-3631-796, s. 201.

samovraždy". Prijatie tejto novely možno vzhľadom na vtedajšie konkrétne spoločensko-politické reálie považovať za „*ludom, t j. zdrojom moci vynútené*“.¹⁸ Priama voľba hlavy štátu však môže so sebou niesť riziko vytvorenia druhého centra výkonnej moci bez väzby na vrcholný zastupiteľský orgán. Existujú názory, že priama voľba prezidenta nezapadá do architektúry vzťahov v rámci parlamentnej formy vlády.

Vývoj Ústavy Slovenskej republiky výrazným spôsobom ovplyvnilo prijatie ústavného zákona č. 90/2001 Z. z.¹⁹, ktorý bol treťou priamou, veľmi dôležitou novelou ústavy.²⁰ Nutnosť jej prijatia bola vyvolaná racionálnymi dôvodmi, ale v obsahu niektorých jej ustanovení sa prejavil politický záujem.

Racionálne dôvody nutnosti prijatia ústavného zákona č. 90/2001 Z. z. môžeme vidieť najmä v nasledovnom:

- Slovenská republika jednoznačne deklarovala svoj záujem stať sa členom Európskych spoločenstiev a Európskej únie. Z toho vyplynula nevyhnutnosť vytvoriť ústavnoprávne predpoklady pre vstup Slovenskej republiky do ES/EU spočívajúce v možnosti preniesť výkon časti práv Slovenskej republiky na ES/EU, v špecifikácii miesta právnych aktov ES/EU v právnom poriadku SR a vzťahu k právnemu poriadku Slovenskej republiky, ako aj ich transpozície do práva SR. Základný ústavnoprávny predpoklad vstupu SR do ES/EU bol vyjadrený v čl. 7 ods. 2 novelizovaného textu ústavy.²¹

- Procesy globalizácie a integrácie Slovenskej republiky do medzinárodných organizácií ukázali na nutnosť spresnenia miesta medzinárodných zmlúv v právnom poriadku Slovenskej republiky vrátane ich vzťahu k právnemu

¹⁸ KOPEČEK, L.: Prezident v politickém systéme Slovenska - nelehké hledání fungujícího modelu. *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech - Česká republika v komparativní perspektivě*. 1. vyd. Ed. NOVÁK, M., BRUNCLÍK, M., Praha : Dokořán, 2008, s. 84; OROSZ, L.: Ústavný systém Slovenskej republiky - všeobecná charakteristika, hodnotenie, perspektívy. [ed.] L. OROSZ. *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Košice : UPJŠ, 2009, s.97.

²⁰ Ústavný zákon č. 90/2001 Z. z. je často označovaný ako „*veľká novela ústavy*“ resp. ako „*euronovela*“.

²¹ Čl. 7 ods. 2 znie: Slovenská republika môže medzinárodnou zmluvou, ktorá bola ratifikovaná a vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, alebo na základe takej zmluvy preniesť výkon časti svojich práv na Európske spoločenstvá a Európsku úniu. Právne záväzné akty Európskych spoločenstiev a Európskej únie majú prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky. Prevzatie právne záväzných aktov, ktoré vyžadujú implementáciu, sa vykoná zákonom alebo nariadením vlády podľa čl. 120 ods. 2.

poriadku Slovenskej republiky. Tieto skutočnosti sa premietli do znenia čl. 1 ods. 2, čl. 7 ods. 4, 5 a čl. 154 c ústavy.

- Potreba zdokonalenia ochrany práv a slobôd v kontexte európskych modelov sa premietla do zakotvenia ústavného orgánu – verejného ochrancu práv, do rozšírenia vecných dôvodov na podanie ústavnej sťažnosti, ako aj možností orgánov územnej samosprávy domáhať sa ochrany na ústavnom súde.

- Prehĺbenie nezávislosti súdnej moci a snaha o jej ďalšie odpolitizovanie si vyžiadalo zmenu spôsobu kreácie – od voľby sudcov parlamentom k menovaciemu princípu prezidentom na návrh nového ústavného orgánu – Súdnej rady.

- Dotvorenie systému orgánov územnej samosprávy si vyžiadalo ústavné zakotvenie druhej úrovne samosprávy – vyšších územných celkov.

Tieň politiky však v negatívnom slova zmysle neobišiel ani ústavný zákon č. 90/2001 Z. z., čo sa prejavilo napr. vo viac ako 150 pozmeňovacích návrhoch k návrhu citovanej novely ústavy, či v obsahu niektorých ústavných ustanovení.

Vo vývoji ústavy sa evergreenom stala imunita ústavných činiteľov, osobitne poslancov.²² Samozrejme táto téma bola mimoriadne populárna v spoločnosti, v médiách a samozrejme pre politické strany. Príkladom snahy o politickú využiteľnosť otázky imunity môže byť aj uskutočnené referendum (hoci neúspešné pre nízku účasť) vypísané na základe petície iniciovanej politickou stranou.²³ Mnohé z legislatívnych iniciatív na

²² Nie je úlohou príspevku analyzovať pojem a podstatu imunity poslancov. Tá je v zásade známa a má slúžiť na ochranu funkčnosti zákonodarného zboru. Bližšie pozri napr.: LIPŠIC, D.: Poslanecká imunita. In: *15 rokov Ústavy Slovenskej republiky*. [ed. OROS, L., DOBROVIČOVÁ, G.]. Košice : Právnická fakulta UPJŠ a Košický samosprávny kraj, 2008. s. 202 a nasl. MAJERČÁK, T.: Imunita ústavných činiteľov. [ed.] OROSZ. *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Košice : UPJŠ, 2009. s. 197-216. 978-80-7097-777-4.; MAJERČÁK, T.: Imunita ústavných činiteľov, aktuálny stav a perspektívy. *Justičná revue*. 62, 2010, č. 6-7, s. 728-746.; ZAGOIRC, S.: *Poslanski mandat in nezdrúzljivost poslanske funkcije*. Maribor : Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, 2009.; DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky - Komentár*. 2 prepracované a rozšírenie vydanie. Šamorín : Heuréka, 2007; BALOG, B.: Imunita poslancov Národnej rady Slovenskej republiky. In: *Právny obzor*, r. 89, 2006, č. 3, s. 244-264.; CIBULKA, L.: Poslanecká imunita v kolízií so základnými právami a slobodami. In: GERLOCH, A., ŠTURMA, P.. *Ochrana základných práv a svobôd v proměnách práva na počátku 21. století: v českém, evropském a mezinárodním kontextu*. Praha : Auditorium, 2011, s. 106 a nasl.;

²³ Prezident SR rozhodnutím č. 311/2010 Z. z. zo dňa 6.7.2010 vyhlásil na 18.9.2010 referendum, v ktorom jednou z otázok bolo či občania súhlasia s tým, aby Národná rada Slovenskej republiky zákonom rozšírila možnosť prejednať konanie poslanca Národnej

zrušenie imunity poslancov, ako môžeme s odstupom času konštatovať, ani nepredpokladali zo strany navrhovateľov úspech, ale slúžili iba ako prostriedok získania politických bodov u verejnosti. Ani táto priama novela ústavy sa neobišla bez zásahu do inštitútu imunity. V pozitívnom zmysle zmenila znenie pôvodného čl. 78 ods. 2 ústavy. Pôvodný text ústavy v čl. 78 ods. 2 v prípade ak Národná rada odmietla udeliť súhlas k trestnému stíhaniu poslanca, zakotvoval navždy vylúčenie trestného stíhania. Takto chápaná imunita určite predstavovala neprimerané výsady poslanca voči ostatným občanom a odporovala princípom demokratického a právneho štátu a nesledovala cieľ, ktorý má imunita sledovať - ochrana zákonodarného zboru. Novelizované znenie tohto článku 78 úst. zákonom č. 90/2001 Z. z. v ods. 3 zakotvilo, že odmietnutie súhlasu k trestnému stíhaniu poslanca znamená iba vylúčenie trestného stíhania poslanca počas výkonu mandátu a pre tento prípad sa plynutie premlčacej lehoty prerušovalo do skončenia výkonu mandátu poslanca. V prípade väzby poslanca sa uplatnil a doteraz uplatňuje inštitút spočívania poslaneckého mandátu.

Ústavný zákon č. 90/2001 Z. z. otvoril teoretický i praktický problém. Zaviedol občianskoprávnu zodpovednosť za výroky poslanca prednesené v Národnej rade SR a jej orgánoch.²⁴ V odôvodnení zavedenia občianskoprávnej imunity poslancov, ktoré nachádzame v dôvodovej správe k návrhu ústavného zákona č. 90/2001 sa uvádza: „...zmyslom prejavov poslancov, ktoré sú prednášané v NR SR a jej výboroch, má byť výmena myšlienok a politických názorov, ale tieto nesmú byť využívané na neoprávnené zásady do práva na ochranu osobnosti kohokoľvek...Potrebnú ochranu zákonodarného zboru a jeho členov pritom podľa názoru predkladateľov zabezpečuje ustanovenie prvej vety čl. 78 ods. 2 ústavy.“²⁵ Toto odôvodnenie v kontexte ďalšieho vývoja ústavnej úpravy inštitútu občianskoprávnej zodpovednosti poslancov pôsobí bizarne, keďže ani nie po troch rokoch ďalšia priama novelizácia ústavy ústavným zákonom č. 140/2004 Z. z. (štvrtá novela) z textu ústavy vypustila vetu „Občianskoprávna zodpovednosť tým nie je dotknutá“. Argumentom na

radu Slovenskej republiky ako priestupok na všetky priestupky podľa zákona o priestupkoch“

²⁴ K otázkam slobody prejavu pozri: BARTOŇ, M.: *Svoboda projevu: princípy, garance, meze*. Praha : Leges, 2010, 384 s.

²⁵ Dôvodová správa k Návrhu skupiny poslancov na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení ústavného zákona č. 244/1998 Z. z. a ústavného zákona č. 9/1^o999 Z. z. Parlamentná tlač č. 643, NR SR, II. Volebné obdobie. Dostupné na <http://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=137174>.

vynechanie uvedenej vety z textu ústavy v dôvodovej správe k návrhu tohto ústavného zákona sa uvádza, že zavedením občianskoprávnej zodpovednosti sa narušila zásada spravodlivej rovnováhy v neprospech mimoriadne dôležitého ústavnoprávneho inštitútu, akým bez pochybností je poslanecká indemnita.²⁶ Možno si len položiť otázku, prečo relevantné parlamentné politické strany za tri roky radikálne zmenili názor na občianskoprávnu zodpovednosť poslancov, alebo že jej zavedenie ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. v danom čase zapadalo do ich politických scenárov. Viacero autorov sa prikláňa k názoru, že zostala zodpovednosť poslancov podľa občianskeho zákonníka²⁷ resp. že minimálne vzniká otázka interpretácie čl. 78 ods. 2 ústavy. Napriek existujúcej judikatúre EŠLP možno mať vážne pochybnosti, či váha takejto poslaneckej indemnity je tak vysoká, aby ospravedlnila odňatie účinnej právnej ochrany dotknutým osobám základného ľudského práva zakotveného v čl. 19 ods. 1 Ústavy SR.²⁸

Tiene politiky bez akýchkoľvek pochybností sa prejavili v ústavnom zákone č. 210/2006 Z. z., ktorým poslanci chceli vytvoriť priestor pre zrušenie priestupkovej imunity,²⁹ avšak dosiahli presne opak – vlastne touto novelou ústavy zaviedli procesnoprávnu imunitu na stíhanie priestupkov. Až zákon č. 79/2012 Z. z., ktorým sa novelizoval zákon o priestupkoch zrušil priestupkovú imunitu poslancov.³⁰

Zrušenie inštitútu poslaneckej imunity sa stalo programovým bodom predvolebných programov politických strán a nestratilo na

²⁶ Dôvodová správa k Návrhu poslanca Národnej rady Slovenskej republiky Jána Drgonca na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. Dostupné na <http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=1180>.

²⁷ LIPŠIČ, D.: Poslanecká imunita. Orosz, L. a Dobrovičová, G., [ed.]. *15 rokov Ústavy Slovenskej republiky*. Košice : Právnická fakulta UPJŠ a Košický samosprávny kraj, 2008, s. 203 a nasl.; GAŇA, S.: Niekoľko úvah o poslaneckej imunite. *Justičná revue*. 58, 2006, č. 8-9, s. 1151 a nasl.

²⁸ OROSZ, L.: Ústavný systém Slovenskej republiky - všeobecná charakteristika, hodnotenie, perspektívy. [ed.] L. OROSZ. Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy). Košice : UPJŠ, 2009. s. 61. CIBULKA, L.: Poslanecká imunita v kolízii so základnými právami a slobodami. In: GERLOCH, A., ŠTURMA, P.. *Ochrana základných práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století: v českém, evropském a mezinárodním kontextu*. Praha : Auditorium, 2011, s. 106 a nsl.

²⁹ Prijatie novely bolo výsledkom tlaku verejnosti na politikov vyvolané incidentom haváriou jedného poslanca pod vplyvom alkoholu.

³⁰ § 9 ods. 2 zák. č. 372/1990 Z. z. v platnom znení znie: "Podľa tohto zákona sa prejedná konanie fyzickej osoby, ktoré je priestupkom podľa tohto zákona alebo podľa osobitného predpisu(a) a konania sa dopustil poslanec Národnej rady Slovenskej republiky, sudca Ústavného súdu Slovenskej republiky a sudca.

aktuálnosti ani po voľbách v roku 2012.³¹ Vláda Slovenskej republiky vo svojom programovom vyhlásení uvádza: „*Za svoju povinnosť preto považuje nastoliť novú politickú kultúru a etiku a dôsledne presadzovať, aby verejné inštitúcie konali vo verejnom záujme a aby konanie v rozpore s verejným záujmom bolo minimalizované a sankcionované. Vláda SR preto navrhne zásadné obmedzenie imunity poslancov a ďalších ústavných činiteľov vrátane sudcov. Imunita poslancov Národnej rady SR sa bude vzťahovať iba na výroky poslancov na pôde Národnej rady SR. Všetci ústavní činitelia vrátane sudcov tak budú mať rovnaké postavenie a ochranu. Vláda SR navrhne úplné zrušenie priestupkovej imunity*“³². Poslanecká imunita bola definitívne zrušená ústavným zákonom č. 232/2012 Z. z. (jedenásta novela).

Aj keď poslanecká imunita bola zrušená, považujeme za vhodné zamyslieť sa nad slovami **Bohumila Baxu**, ktoré vyslovil pred niekoľkými desaťročiami: „... imunita poslanecká ztráca svoje bývalé oprávnenie a stáva sa vecí nejen zbytočnou, nýbrž dokonca i škodlivou. „*Imunita poslanecká znamená ve své podstatě přežitek monarchie starého rázu. Že pak i republiky, které po světové válce vznikly na půdě starých monarchií, tuto instituci podržely, ba dokonce i nově vybudovaly, jest neklamný doklad toho, jak lidstvo jest ve svém jádru silně konservativní a jak i v republikách silně převládají přežitky monarchistické.*“³³ Ešte kontroverzejší názor na imunitu vyslovil **W.R. Beyer** v štúdiu „Imunita jako privilegium“: „*celý život státu a obraz práva mohou být očistěny jen tehdy, pokud institut (imunity, pozn. autora) zmizí. Nezmění se tím jistě nic jiného než to - že páni poslanci ve svých vyjádřeních, na svých cestách a při svých obchodních jednáních a vůbec - budou opatrnější. A to jistě státu jako celku neuškodí.*“³⁴

Piata priama novelizácia ústavy (úst. zákon č. 323/2004) zaviedla inkompatibilitu mandátu poslanca NR SR s mandátom poslanca Európskeho parlamentu a rozšírila pôsobnosť ústavného súdu vo vzťahu k voľbám do Európskeho parlamentu.

³¹ Voľby do Národnej rady Slovenskej republiky sa konali dňa 10. marca 2012.

³² Dostupné na: <http://www.vlada.gov.sk/1-demokraticky-stat/>

³³ BAXA, B.: *Parlament a parlamentarism*. Brno 1924, s. 228. Citované podľa ŠIMÍČEK, V.: Imunita jako ústavněprávní problém. In. *Časopis pro právní vědu a praxi*. Brno : 1996, ročník IV, č. 1 s.51.

³⁴ BEYER, W. *Immunität als Privileg*. Berlin : 1996, s. 127. Citované podľa ŠIMÍČEK, V.: Imunita jako ústavněprávní problém. In. *Časopis pro právní vědu a praxi*. Brno 1996, ročník IV, č. 1, s. 41

Ústavným zákonom č. 463/2005Z. z. (šiesta novela) sa rozšírila pôsobnosť Najvyššieho kontrolného úradu na orgány územnej samosprávy. Ďalšou priamou novelou ústavy č. 92/2006 Z. z. bolo novelizované postavenie Verejného ochrancu práv. Zrušenie priestupkovej imunity pre poslancov zaviedol ústavný zákon č. 210/2006 Z. z. V kontexte deklarovaného boja s korupciou ústavným zákonom č. 100/2010 Z. z. (deviata novela) majetok nadobudnutý v rozpore s právnym poriadkom nepožíva ochranu a je možné zasiahnuť do vlastníckeho práva k takémuto majetku.

Osobitné miesto v priamych novelizáciách ústavy s výrazným politickým kontextom patrí ústavnému zákonu č. 356/2011 Z. z. (desiata novela), ktorý zasiahol do architektúry vzťahov vyplývajúcich z formy vlády Slovenskej republiky a ktorého podrobná analýza a vplyv na ústavný systém by si vyžadovala osobitný priestor.

Ak sme už uviedli, že do architektúry vzťahov medzi ústavných orgánov zasiahlo zavedenie priamej voľby prezidenta republiky, tak v plnom rozsahu to platí pre tento ústavný zákon. Tento ústavný zákon predstavuje jej priame a výslovné doplnenie, podľa ktorého sa budú riešiť všetky rovnaké prípady i do budúcnosti. Napriek tomu považujeme i dôvodov pochopenia problému za nutné upozorniť na niektoré skutočnosti.

Slovenská republika má parlamentnú formu vlády aj keď s radom špecifických znakov resp. modifikácií. Ústavným orgánom s rozhodujúcim vplyvom na celú formu vlády je Národná rada Slovenskej republiky legitimizovaná k výkonu funkcií voľbami. Pre parlamentnú formu vlády je charakteristická ústavná zodpovednosť vlády za výkon svojej funkcie parlamentu, zakotvená v čl. 114 ods. 1 ústavy.

Národná rada Slovenskej republiky dňa 11. októbra 2011 nevyslovila s navrhovaným Dodatkom k Rámcovej zmluve súhlas a tým v súlade s čl. 115 ods. 1 ústavy nevyslovila dôveru vláde. 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.

Podľa čl. 115 ods. 1 ústavy nevyslovením dôvery vláde vznikla pre prezidenta republiky ústavná povinnosť vládu odvolať. Z dikcie čl. 115 ods. 1 ústavy nevyplýva lehota pre prezidenta na odvolanie vlády. Taktiež z dikcie tohto článku nevyplývalo oprávnenie prezidenta poveriť vládu, ktorej nebola vyslovená dôvera výkonom funkcie do vymenovania novej vlády.

Interpretáciou 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.

Ústava bližšie neupravuje postup prezidenta pri vymenovaní predsedu vlády. Pokiaľ by však prezident bol postupoval podľa čl. 110 ods. 1 a čl. 111 ústavy, 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 nezájmu parlamentných politických strán o vytvorenie resp. o účasť na novej vláde táto cesta nebola reálna.

Z týchto hľadísk bolo teda evidentné, že bolo potrebné riešiť spôsob zabezpečenia fungovania výkonnej moci – vlády v situácii, keď jej Národná rada nevyslovila dôveru. Otázkou je však to, či ústavná úprava je kvalitná, či nevyvoláva nové nezodpovedané otázky, resp. či nová úprava v niektorých otázkach nezostala na pol ceste.

V danej situácii asi udelenie oprávnenia pre prezidenta republiky poveriť vládu, ktorej Národná rada nevyslovila dôveru výkonom funkcie do vymenovania novej vlády a stanovenie vecného rozsahu jej pôsobnosti v ústave môžeme považovať za štandardné. Otázkou je, či architektúre vzťahov medzi Národnou radou SR a vládou zodpovedná viazanie výkonu pôsobnosti vlády podľa čl. 119 písm. m) a r) ústavy na predchádzajúci súhlas prezidenta. Ústavný zákon č. 356/2011 Z. z. však nedal odpoveď na také otázky, ako je možnosť odňatia poverenia k výkonu funkcie celej vláde resp. jednotlivému členovi vlády, možnosť demisie vlády resp. člena vlády. Otázkou môže byť aj úloha kontrasignácie príslušných aktov prezidenta republiky zo strany predsedu alebo 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 vysloví vláde dôveru resp. jej vysloví nedôveru.

Nesystémový priamy vstup do ústavy predstavuje ústavný zákon č. 161/2014 Z. z. Touto novelou sa zmenila kreácia predsedu Súdnej rady SR. Predsedu Súdnej rady SR volí už samotná Súdna rada a nie ako to bolo pôvodne, že predsedom súdnej rady je z titulu funkcie predseda Najvyššieho súdu SR. Súčasne tento ústavný zákon spresnil a posilnil právomoci Súdnej

rady SR. Citovaný ústavný zákon spresnil postavenie sudcov a predpoklady na výkon sudcovského povolania.

Príkladom nesystémového vstupu do ústavy je ústavný zákon č. 306/2014 Z. z., ktorým sa ústavne zakázala preprava nebalenej vody do zahraničia dopravnými prostriedkami alebo potrubiami.

Snaha o prehĺbenie boja proti terorizmu vyvolala prijatie ústavného zákona č. 427/2015 Z. z., ktorým sa v prípade trestných činov terorizmu predĺžila doba zadržania na maximálne 96 hodín.

Racionálny základ má ústavný zákon č. 44/2017 Z. z., aj keď tiež možno pochybovať o jeho systémovosti, ktorým sa jednorázovo predlžuje volebné obdobie poslancov VUC a predsedov VUC na 5 rokov. Touto úpravou sa ústavodarca snaží dosiahnuť stav, že voľby do orgánov obecnej samosprávy a samosprávy VUC sa budú konať spoločne v jeden deň. V nadväznosti na ústavnú úpravu sa novelizáciou volebného zákona zavádza jednokolová voľba predsedu VUCV.

Významnú odozvu v odbornej i laickej verejnosti vyvolalo prijatie ďalšej priamej novelizácie ústavy ústavným zákonom č. 71/2017 Z. z. (šestnásta novela). Týmto ústavným zákonom ústavodarca - Národná rada Slovenskej republiky zveril do právomoci NR SR uznášať na zrušení rozhodnutia prezidenta republiky o udelení amnestie a milosti ak odporujú princípom demokratického a právneho štátu. Súčasne na prijatie takéhoto rozhodnutia sa vyžaduje ústavná, t. j. 3/5 väčšina všetkých poslancov NR SR.

Stručne vyjadrené týmto ústavným zákonom sa rušia tzv. Mečiarove amnestie t. j. rozhodnutie predsedu vlády SR z 03.03.1998 o amnestii publikované pod č. 55/1998 Z. z. a rozhodnutie predsedu vlády SR z 07.07.1998 o amnestii publikované pod č. 214/1998 Z. z., ktorým došlo k tzv. oprave predchádzajúceho rozhodnutia o amnestii.

Sedemnástou novelou ústavy je ústavný zákon č. 137/2017 Z. z. Táto novela sa dotýka potravinovej bezpečnosti štátu, aj keď tiež možno pochybovať o prvku systémovosti.

Tiene politiky však môžeme pozorovať aj na viacerých ďalších ústavných zákonoch, ktoré nemenia priamo ústavný text. K nim môžeme

zaradiť tri ústavné zákony, ktorými NR SR skrátila svoje volebné obdobie³⁵, pričom vo všetkých troch prípadoch v ich prijatí sa premietli politické dôvody i odborné dôvody. Prijatie Národnou Slovenskej republiky takýchto jednorazových „samo rozpúšťacích ústavných zákonov“ nastoľuje otázku, či je vôbec Národná rada Slovenskej republiky v zmysle ústavy oprávnená prijímať takéto zákony a či takého ústavné zákony sa nedostávajú do rozporu s Ústavou Slovenskej republiky a predovšetkým s jej základnými hodnotami, v mnohých ústavách označené ako „klausula večnosti“, „nezmeniteľné ustanovenia“, „materiálne jadro ústavy“, „podstatné náležitosti demokratického právneho štátu“ a pod.³⁶ Otázky tohto druhu môžu vychádzať z ustanovení čl. 2 ods. 2, čl. 152 ods. 4 ústavy, ako aj čl. 102 ods. 1 písm. e Ústavy Slovenskej republiky v ktorom je zakotvená možnosť prezidenta republiky v ústave zakotvených prípadoch rozpustiť Národnú radu SR. Je síce pravdou, že ústava v čl. 86 písm. a zveruje do pôsobnosti Národnej rady SR „uznášať sa na ústave, ústavných zákonoch a ostatných zákonoch“, ale nevymedzuje ich obsah a teda môže vzniknúť otázka, či Národná rada je oprávnená sama sa rozpustiť jedno rázovým ústavným zákonom. Inšpiráciou pre hľadanie odpovedí môže byť obsah nálezu Ústavného súdu ČR PL. ÚS 27/09, ktorým zrušil „jedorazový ústavný zákon“, ktorým sa Poslanecká snemovňa Parlamentu ČR rozpustila a odborné analýzy tohto rozhodnutia. Treba však poznamenať, že ani český ústavný súd rozhodnutie neprijal jednomyselne a obdobne aj v odbornej verejnosti nepanuje názorová zhoda v týchto otázkach.³⁷

Osobitné miesto v produkcii ústavných zákonov Národnou radou SR patrí tiež ústavnému zákonu č. 254/2005 Z. z., o zriadení a činnosti Výboru NR SR na preskúvanie rozhodnutí Národného bezpečnostného

³⁵ Ústavný zákon č. 70/1994 Z. z.; ústavný zákon č. 82/2006 Z. z.; ústavný zákon č. 330/2011 Z. z.

³⁶ OROSZ, L., SVÁK, J., BALOG, B. *Základy teórie konštitucionalizmu*. Bratislava : Eurokódex, 2011. s. 75 a nasl.

³⁷ Napr. WINTR, J. Desáté září českého ústavního systému. In: *Jurisprudence*, XIX, 2010, č. 1, s. 4 a nasl.; MIKULE, V.. Může ústavní soud zrušit ústavní zákon? In: *Jurisprudence*, XIX, 2010, č. 1, s. 18 a nasl.; KYSELA, J.. Předpoklady soudní kontroly ústavních zákonů. In: *Jurisprudence*, XIX, 2010, č. 1, s. 24 a nasl. PROCHÁZKA, R. O ústavnosti ústavných zákonov. [aut.] MACH, P., NEMEC, M., Pekárik, M. *Ius romanum schola sapientiae. Pocta Petrovi Blahovi k 70. narodeninám*. Trnava, 2009.; PROCHÁZKA, Radoslav. *Ľud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň: Vydavateľstvá a nakladateľstvá Aleš Čeněk, 2011, 139 s.; BÁRTA, J.. Modus operandi ústavných delikventů. In: *Právnik*, 149, č.5, s. 473 a nasl.; BRÖSTL, A. O ústavnosti ústavných zákonov. In: MASOPUST, Z., JERMANOVÁ, H. (eds.) *Metamorfózy práva ve střední Evropě*. Sborník příspěvků z mezinárodní konference „Metamorfózy práva ve střední Evropě“, Praha-Plzeň : 2008, s. 178 a nasl. atd’.

úradu. Týmto ústavným zákonom „prelomil“ ústavodarca rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 6/04, ktorý označil zriadenie komisie NR SR na riešenie sporov o spôsobe ukončenia bezpečnostnej previerky za rozporné s ústavou a zriadil na princípe pomerného zastúpenia parlamentných politických strán Výbor NR SR na preskúmavanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu. J. Vozár na margo tohto ústavného zákona konštatoval, že „túto ústavodarnú aktivitu národnej rady nemožno hodnotiť inak ako obídienie rozhodnutia ústavného súdu,“³⁸ resp. ako akt „ktorý naráža na samotnú podstatu Slovenskej republiky ako právneho štátu.“³⁹

Záver

Už v úvode sme konštatovali, že Ústava Slovenskej republiky v platnom znení, aj keď voči niektorým z jej ostatných priamych novelizácií môžu byť výhrady, v zásade spĺňa základné parametre modernej, demokratickej ústavy právneho štátu. To však nebráni úvahám o ďalšom jej vývoji, o jej prípadných zmenách.

Ak zhrnieme doterajší vývoj Ústavy SR a jej priame novelizácie, môžeme konštatovať, že sa menila často a zrejme patrí medzi najmenej rigidné ústavy spomedzi ústav členských štátov Európskej únie. Obsah, spôsob prijatia a hodnotenia priamych novelizácií ústavy umožňujú konštatovať, že viaceré z nich mali výrazný politický podtón a znaky populizmu a ich prijatie nebolo výsledkom serióznej analýzy obsahu ústavy a na jej základe prijatie rozhodnutia o nutnosti zmeny ústavy.

Z analýzy niektorých priamych novelizácií Ústavy Slovenskej republiky v tomto príspevku vyplýva, že by bolo vhodné uvažovať o sprísnení podmienok priamych novelizácií ústavy tak, aby sa minimalizovali možnosti účelových, jednorazových zmien ústavy s výrazným politickým podtónom a to napr. zákazom zmeny ústavy v rámci jedného volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky. Domnievame sa, že absencia derogačnej klauzuly v ústave výrazne oslabuje jej stabilitu, a to tým, že ju nechráni pred nepriamymi novelami. Ústavný systém zásahov do ústavy musí na jednej strane chrániť stabilitu spoločenského prostredia pred pokušením politickej príležitosti a na druhej strane umožniť reálnu reakciu a riešenie spoločenského (a aj politického)

³⁸ VOZÁR, J. Zákonodarné prešľapy. Právny obzor, 91, 2008, č. 6, s. 476.

³⁹ SVÁK, J., CIBULKA, E., KLÍMA, K.. *Ústavné právo Slovenskej republiky (Všeobecná časť)*. 3. vyd. Bratislava : Eurokódex, 2009, s. 153.

problému. Súčasne však musíme upozorniť na tendenciu, že ústava sa novelizáciami stáva čoraz konkrétnejšia.

Nastolovanie otázok ústavnosti tzv. samorozpúšťania“ Národnej rady, prijatie účelových ústavných zákonov, ako napr. ústavný zákon č. 254/2005 Z. z. a iných evokuje úvahy o potrebe ústavnej úpravy postupu skrátenia volebného obdobia Národnej rady SR priamo v ústave, vrátane možnosti zveriť posudzovanie ústavnosti takýchto ústavných zákonov do pôsobnosti ústavného súdu.

Okolnosti, ktoré nastali po vyslovení nedôvery vláde v októbri 2011 ako aj úvahy o možných problémoch realizácie ústavného zákona v budúcnosti načrtávajú úvahy o sprísnení podmienok vyslovovania nedôvery vláde, napr. zavedením tzv. konštruktívnej nedôvery, zakotvením možnosti kreovania tzv. úradníckej vlády na prechodné obdobie, ktorá by nepôsobila na základe dôvery zo strany Národnej rady Slovenskej republiky, ak by parlamentné politické strany neboli schopné predložiť relevantný návrh na osobu predsedu vlády a ostatných členov vlády.

Z dlhodobejšie naznačovaných problémov ako aj poznatkov realizácie ústavy v praxi, hodnotenie ústavy pri príležitosti jej výročia dovoľuje pripomenúť otázky zdokonalenia inštitútu referenda v ústave, ústavné zakotvenie postavenia prezidenta republiky v samostatnej hlave ústavy, sprísnenie možností prijímať ústavné zákony, pre prijatie ktorých absentuje ústavná blanketná norma a pod.

Osobitnú pozornosť podľa nášho názoru si vyžaduje analýza súčasného vývoja a perspektív EU a ich prípadný dopad na nutnosť ústavných zmien napr. vo väzbe na tzv. brexit atď. Ústavy jednotlivých štátov sú dnes významne ovplyvňované existenciou rôznych medzinárodných štruktúr a naopak, tieto medzinárodné štruktúry sú spätne ovplyvňované ústavami jednotlivých štátov. Možno hovoriť o vplyve na ústavnú identitu, o jej zmenách, či naopak jej posilňovaní.⁴⁰

Za potrebné však považujeme podčiarknuť, že akákoľvek priama novelizácia ústavy by mala byť výsledkom náročnej odbornej analýzy,

⁴⁰ HODÁS, M. Ústava Slovenskej republiky v dialógu s okolitým svetom...alebo o viacúrovňovom konštitucionalizme. In *Ústava Slovenskej republiky a jej dvadsaťpäť rokov (1992 – 2017)*. Bratislava : Kancelária Národnej rady Slovenskej republiky, 2017, s. 13.

prípadne spojenej s verejnou diskusiou. Ústava Slovenskej republiky je živým dokumentom, ktorý sa realizuje v konkrétnej spoločenskopolitickej praxi, v podmienkach konkrétnej politickej kultúry a samozrejme v medzinárodnopolitickom kontexte. Základný zákon predpokladá rešpekt aj úctu a iba politicky málo zrelé spoločenstvá, národy a štáty menia ústavu ako kostolný oblek. Sedemnášť priamych novelizácií ústavy, viaceré nepriame novelizácie, ako aj viac ako sto podaných návrhov na zmenu Ústavy SR by malo byť mementom, aby sa z ústavy nestal trhací kalendár.

Literatúra

1. BRÖSTL, Alexander. et al.: *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2010. s. 461. ISBN 978-80-7380-248-6.
2. ČIČ, Milan. et al.: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Martin : Matica slovenská, 1997.
3. DRGONEC, Ján.: *Ústava Slovenskej republiky - Komentár. 2 prepracované a rozšírenie vydanie*. Šamorín : Heuréka, 2007. isbn 80-89122-38-8.
4. GERLOCH, Aleš, HŘEBEJK, Jiří, ZOUBEK, Vladimír.: *Ústavní systém České republiky (Základy českého ústavního práva). 3. akt. vydání*. Praha : Linde, 1999. s. 519. ISBN 80-7175-077-8.
5. HOLLÄNDER, Pavel.: *Základy všeobecné státovědy*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009.
6. CHOVANEC, Jaroslav.: *Moderná slovenská štátnosť*. Bratislava : Procom, 2009. s. 416. ISBN 9788085717228.
7. KLÍMA, Karel. et. al.: *Komentár k Ústavě a Listině. 2. vyd.* Plzeň : Aleš Čeněk, 2009. s. 1441. ISBN 978-80-7380-140-3.
8. KLÍMA, Karel.: *Ústavní právo. 4. vyd.* Plzeň : Aleš Čeněk, 2010. s. 786. ISBN 978-80-7380-261-5.
9. ĽALÍK, Tomáš.: *Ústavný súd a parlament v konštitučnej demokracii*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2015. s.223. ISBN 978-80-8168-224-7.
9. BIBLIOGRAPHY \ 1051 OROSZ, Ladislav.: *Ústavný systém Slovenskej republiky - všeobecná charakteristika, hodnotenie, perspektívy*. [ed.] L. OROSZ. *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Košice : UPJŠ, 2009. s. 9-127. ISBN 978-80-7097-774-4.
10. OROSZ, Ladislav, DOBROVIČOVÁ, Gabriela. [ed.]. *15 rokov Ústavy Slovenskej republiky*. Košice : Právnická fakulta UPJŠ a Košický samosprávny kraj, 2008. ISBN978-80-7097-699-9.
11. OROSZ, Ladislav, SVÁK, Ján, BALOG, Boris.: *Základy teórie konštitucionalizmu*. Bratislava : Eurokódex, 2011. s. 544. ISBN: 978-80-89447-54-1.

12. POSLUCH, Marian, CIBULKA, Ľubor.: *Štátne právo SR*. 3. vyd. Šamorín : Heuréka, 2009. s. 341. ISBN 978-80-89122-56-1.
13. SUCHÁNEK, Radovan, JIRÁSKOVÁ, Věra et. al.: *Ústava České republiky v praxi. 15 let platnosti základního zákona*. Praha : Leges, 2009. s. 384. ISBN 978-80-87212-18-9.
14. SVÁK, Ján et al. *Teória a prax legislatívy*. Bratislava: EUROKÓDEX, 2012. s. 440. 3. vyd.. ISBN 978-80-89447-65-7.
15. SVÁK, Ján, CIBULKA, Ľubor a KLÍMA, Karel. *Ústavné právo Slovenskej republiky (Všeobecná časť)*. 3. vyd. Bratislava: : Eurokódex,, 2009.
16. SVÁK, Ján, CIBULKA, Ľubor. *Ústavné právo Slovenskej republiky.(Osobitná časť)*. 4. vydanie. Bratislava : Eurokódex, 2009. s. 1072. ISBN 978-80-89447-06-0.

Ústavné zmeny a ich prínos z pohľadu Európskeho súdu pre ľudské práva a Výboru ministrov Rady Európy¹

JUDr. Marica Pirošíková

zástupkyňa Slovenskej republiky pred Európskym súdom pre ľudské práva

Abstrakt

Autorka sa v príspevku venuje ústavným zmenám, najmä so zreteľom na zabezpečenie náležitej a účinnej ochrany ľudských práv v Slovenskej republike a to z pohľadu Európskeho súdu pre ľudské práva a Výboru ministrov Rady Európy.

Abstract

The author focuses on the constitutional changes, especially with a view to ensuring proper and effective protection of human rights in the Slovak Republic from the perspective of the European Court of Human Rights and the Committee of Ministers of the Council of Europe.

1. Zavedenie účinného prostriedku nápravy v podobe ústavnej sťažnosti

Najvýznamnejšou ústavnou zmenou z pohľadu zabezpečenia náležitej a účinnej ochrany ľudských práv v Slovenskej republike je zavedenie inštitútu ústavnej sťažnosti podľa článku 127 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), ktorým bol nahradený podnet podľa článku 130 ods. 3 ústavy.

Európsky súd pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) nepovažoval podnet za účinný a dostupný prostriedok nápravy, ktorý by mali sťažovatelia vyčerpať pred tým, ako sa naň obrátia. Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) v konaní o podnete podľa § 130 ods. 3 ústavy rozhodoval len o porušení, resp. neporušení práv. Podľa ESLP, podnet nezabezpečil priamu ochranu práv podnecovateľov a neposkytol im primerané vyhliadky na úspech². Z uvedeného dôvodu dochádzalo dokonca aj k situáciám, že využitím tohto prostriedku nápravy si sťažovatelia znemožnili prístup na ESLP zmeškaním šesťmesačnej lehoty na podanie sťažnosti, pretože táto sa počítala od využitia účinného prostriedku nápravy.

¹ Príspevok bol aktualizovaný pri písomnom vyhotovení k 31. decembru 2017.

² Pozri napr. rozhodnutia *A. J. proti Slovenskej republike* z 20. novembra 1997, *Lešník proti Slovenskej republike* z 8. januára 2002 a *Šupa proti Slovenskej republike* zo 6. februára 2007.

Význam tohto inštitútu bol skôr všeobecného charakteru, pretože ústavný súd svojimi názormi, ktoré vyslovil pri rozhodovaní o podnetoch, formoval obsah jednotlivých základných ľudských práv a slobôd. Jednotlivci, ktorých práva boli porušené na vnútroštátnej úrovni v dôsledku nekonania alebo rozhodovacej činnosti všeobecných súdov, sa tak museli obracať so svojimi sťažnosťami priamo na ESLP. Práve vďaka rozhodovacej činnosti tohto medzinárodného súdneho orgánu a judikatúre sformulovanej vo vzťahu k článku 13 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“) zaručujúceho právo na účinný prostriedok nápravy sa neúčinný prostriedok nápravy, akým bol podnet pretransformoval na účinný prostriedok nápravy, ústavnú sťažnosť. Podľa dôvodovej správy k článku 127 ústavy toto ustanovenie „*zásadne rozširuje ústavnú ochranu fyzických osôb a právnických osôb v Slovenskej republike a približuje ústavnú úpravu medzinárodnému štandardu a judikatúre medzinárodných orgánov na ochranu základných ľudských práv a slobôd.*“

V zmysle článku 127 ústavný súd rozhoduje o sťažnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb, ak namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd. Ústavný súd získal nové významné právomoci. Ak ústavný súd vyhovie sťažnosti, svojím rozhodnutím vysloví, že právoplatným rozhodnutím, opatrením alebo iným zásahom boli porušené práva alebo slobody, a také rozhodnutie, opatrenie alebo iný zásah zruší. Ústavný súd môže zároveň vec vrátiť na ďalšie konanie, zakázať pokračovanie v porušovaní základných práv a slobôd alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, alebo ak je to možné, prikázať, aby ten, kto porušil práva alebo slobody, obnovil stav pred porušením. Ústavný súd môže svojím rozhodnutím, ktorým vyhovie sťažnosti, priznať tomu, koho práva boli porušené, primerané finančné zadosťučinenie.

Po nadobudnutí účinnosti článku 127 ústavy vláda s odkazom na rozhodnutie o prijateľnosti vo veci sťažnosti *Brusco proti Taliansku* požiadala ESLP, aby vyhlásil za neprijateľné všetky sťažnosti na neprimeranú dĺžku tých vnútroštátnych konaní, ktoré neboli k uvedenému dátumu právoplatne skončené, argumentujúc, že im vznikol na vnútroštátnej úrovni vo vzťahu k sťažnostiam na neprimeranú dĺžku konania účinný prostriedok nápravy. Prvým rozhodnutím, v ktorom sa ESLP zaoberal touto námietkou vlády, bolo rozhodnutie *Andrášik a ďalší proti Slovenskej*

republike (rozhodnutie z 22. októbra 2002). ESLP sa stotožnil s vládou a sťažnosť vyhlásil za neprijateľnú z dôvodu nevyčerpania vnútroštátnych prostriedkov nápravy. Vyjadril presvedčenie, že ide o účinný prostriedok nápravy v tom zmysle, že môže zabrániť pokračovaniu namietaného porušovania práv nariadením povinnosti konať bez zbytočných prietáhov a priznať primeranú náhradu za porušenie, ku ktorému už došlo. Odkázal pritom na nálezy ústavného súdu III. ÚS 17/02 a I. ÚS 15/02, na základe ktorých sa osoby sťažujúce sa na dĺžku konania pred všeobecným súdom domohli nápravy tak kompenzačného, ako aj preventívneho charakteru. ESLP v ďalších rozhodnutiach vyhodnotil ústavnú sťažnosť ako prostriedok nápravy, ktorú sú sťažovatelia povinní vyčerpať predtým, ako sa naň obrátia, aj v prípade iných práv zaručených článkom 6 Dohovoru, ako aj v prípade práv zaručených inými článkami Dohovoru a protokolmi k nemu³³.

Následne vo svojej rozhodovacej činnosti ESLP síce identifikoval v praxi činnosti ústavného súdu určité nedostatky, ale na účely výkonu rozsudkov ESLP nebolo potrebné pristupovať k ústavným zmenám. Väčšina týchto nedostatkov nemala pôvod v ústavnom texte, ale v jeho aplikácii zo strany ústavného súdu spôsobom nesúladným s judikatúrou ESLP. Výbor ministrov Rady Európy v týchto prípadoch vyžadoval resp. stále vyžaduje preukázanie zosúladenia praxe ústavného súdu s aktuálnou judikatúrou tohto medzinárodného súdneho orgánu. Na ilustráciu možno uviesť nasledovné príklady.

1.1 Nedostatočné odškodnenie

Otázkou nedostatočného odškodnenia sa ESLP zaoberal pri posudzovaní toho, či sťažovateľ stratil vzhľadom na nápravu poskytnutú ústavným súdom status poškodenej osoby. Pri posudzovaní tohto aspektu ESLP pripomenul, že sťažovateľov status ako poškodenej osoby v zmysle článku 34 Dohovoru *inter alia* závisí od toho, či zadosťučinenie priznané na vnútroštátnej úrovni na základe skutočností, na ktoré sa sťažuje pred ESLP, bolo dostatočné a primerané berúc do úvahy spravodlivé zadosťučinenie poskytované v zmysle článku 41 Dohovoru. Ďalej, že aj keď sa v zmysle existujúcej judikatúry nevyžaduje, aby vnútroštátne orgány priznávali z titulu odškodnenia rovnaké sumy, ako by pravdepodobne priznal ESLP v zmysle článku 41 Dohovoru, výška spravodlivého zadosťučinenia

³³ Napr. rozhodnutie *Gergel proti Slovenskej republike* z 23. mája 2003, *Vanek proti Slovenskej republike* z 31. mája 2005 a *Orange Slovensko, a.s. proti Slovenskej republike* z 24. októbra 2006

poskytnutého na vnútroštátnej úrovni nesmie byť zjavne neprimeraná konkrétnym okolnostiam prípadu.

ESLP sa po zavedení inštitútu ústavnej sťažnosti zaoberal a stále zaoberá stratou statusu poškodenej osoby predovšetkým v sťažnostiach, v ktorých sťažovatelia namietali porušenie práva na rozhodnutie veci v primeranej lehote zaručeného článkom 6 Dohovoru po tom, ako o porušení tohto práva už rozhodol ústavný súd. Dôvodom je ich nespokojnosť buď s výškou primeraného finančného zadosťučinenia, ktorú im zároveň s konštatovaním porušenia práva na prerokovanie veci v primeranej lehote ústavný súd priznal, alebo s tým, že ústavný súd im ho nepriznal, napríklad preto, že sa sami výrazne pričínili o dĺžku konania.

V prípadoch *Palgutová proti Slovenskej republike*⁴, *Gábriška proti Slovenskej republike*⁵, či *Kaščák proti Slovenskej republike*⁶ sa ESLP nestotožnil s právnym názorom ústavného súdu, ktorý sťažovateľom nepriznal primerané finančné zadosťučinenie z dôvodu, že svojím správaním výrazne prispeli k dĺžke konania. V rozsudku vo veci *Gábriška* ESLP upozornil na to, že v prípade porušenia práva sťažovateľa na prerokovanie veci v primeranej lehote považuje za vhodné priznať finančnú sumu ako náhradu nemajetkovej ujmy.

V prípade *Horváthová proti Slovenskej republike*⁷ ESLP dospel k záveru, že suma 18 000 Sk, ktorú priznal sťažovateľke ústavný súd za porušenie jej ústavného práva na prerokovanie veci bez zbytočných prieťahov, nie je dostatočná na to, aby pozbavila sťažovateľku statusu poškodenej osoby v zmysle článku 34 Dohovoru. Za neprimerane nízke považoval aj primerané finančné zadosťučinenie priznané ústavným súdom v prípadoch *Sika proti Slovenskej republike* (15 000 Sk)⁸, *Magura proti Slovenskej republike* (15 000 Sk a 20 000 Sk)⁹, *Rišková proti Slovenskej republike* (20 000 Sk a 10 000 Sk)¹⁰, *Solárová a ďalší proti Slovenskej republike* (15 000 Sk pre každého z troch sťažovateľov)¹¹, *Kuril proti Slovenskej republike* (120 000 Sk)¹², *Tomláková proti Slovenskej republike*

⁴ Rozsudok zo 17. mája 2005.

⁵ Rozsudok z 13. decembra 2005.

⁶ Rozsudok z 30. novembra 2010.

⁷ Rozsudok zo 17. mája 2005.

⁸ Rozsudok z 13. júna 2006.

⁹ Rozsudok z 13. júna 2006.

¹⁰ Rozsudok z 22. augusta 2006.

¹¹ Rozsudok z 5. decembra 2006.

¹² Rozsudok z 3. októbra 2006.

(50 000 Sk a 70 000 Sk)¹³, *Eliáš proti Slovenskej republike* (80 000 Sk)¹⁴, *Hudečková proti Slovenskej republike* (70 000 Sk)¹⁵, *Novák proti Slovenskej republike* (90 000 Sk)¹⁶, či *Đurech a ďalší proti Slovenskej republike* (100 000 Sk pre každého sťažovateľa)¹⁷. V prípade *Kuril* ESLP posudzoval dve pracovnoprávne konania, ktoré trvali viac ako 14, resp. takmer 13 rokov a v čase rozhodovania ESLP neboli právoplatne skončené napriek tomu, že v zmysle jeho judikatúry ide o taký druh konaní, ktorého vedeniu má byť venovaná osobitná starostlivosť. ESLP uviedol, že ústavný súd priznal sťažovateľovi sumu, ktorá predstavuje približne 16 % z toho, čo by v tom čase pravdepodobne priznal v súlade so svojou rozhodovacou činnosťou ESLP. V prípade *Tomláková* sa sťažovateľky sťažovali na neprímeranú dĺžku konania o určenie otcovstva a vyživovacej povinnosti k maloletej. ESLP poznamenal, že v čase rozhodnutia ústavného súdu dĺžka konania spadajúceho do časovej pôsobnosti tohto súdu predstavovala 11 rokov a takmer 6 mesiacov. Zároveň zobrať do úvahy, že ústavná sťažnosť sťažovateľiek sa týkala iba konania na prvostupňovom súde, a nie na súde odvolacom, ktoré trvalo 9 a pol mesiaca. Poukázal však na to, že ide o konania, ktoré majú byť vedené s osobitnou starostlivosťou. ESLP uviedol, že ústavný súd priznal sťažovateľkám sumu, ktorá predstavuje približne 25 % sumy, ktorú by ESLP za podobných okolností vo všeobecnosti priznal v slovenskom prípade. V prípade *Eliáš sťažovateľ inter alia* namietal neprímeranú dĺžku konania o vydanie nehnuteľnosti z titulu reštitúcie. Konanie o predmetnej žalobe trvalo 15 rokov a viac ako 11 mesiacov na dvoch stupňoch konania, pričom v čase posudzovania sťažnosti ESLP začalo aj exekučné konanie. ESLP sa nestotožnil s argumentáciou vlády, že sťažovateľa nemožno naďalej považovať za poškodenú osobu z dôvodu, že dĺžku konania už posudzoval ústavný súd, ktorý mu poskytol primerané finančné zadostučinenie. V tejto súvislosti poznamenal, že ústavný súd priznal sťažovateľovi sumu, ktorá predstavuje len približne 18 % toho, čo spravidla priznáva ESLP v podobných slovenských prípadoch.

ESLP naopak dospel k záveru, že sťažovateľov vzhľadom na nálezy ústavného súdu a na priznané primerané finančné zadostučinenie už nemožno považovať za obeť porušenia Dohovoru napríklad v prípadoch *Širancová proti Slovenskej republike* (100 000 Sk)¹⁸, *Eštok proti Slovenskej*

¹³ Rozsudok z 5. decembra 2006.

¹⁴ Rozsudok z 18. marca 2008.

¹⁵ Rozsudok z 2. júna 2009.

¹⁶ Rozsudok z 2. júna 2009.

¹⁷ Rozsudok z 18. marca 2008.

¹⁸ Rozhodnutie zo 7. septembra 2004.

republike (50 000 Sk)¹⁹, *Dubjaková proti Slovenskej republike* (50 000 Sk)²⁰, *Bako proti Slovenskej republike* (120 000 Sk)²¹, *Končeková proti Slovenskej republike* (50 000 Sk)²², *Machunka proti Slovenskej republike* (50 000 Sk)²³, *Šedý proti Slovenskej republike* (30 000 Sk)²⁴, *Becová proti Slovenskej republike* (150 000 Sk)²⁵, *Berková proti Slovenskej republike* (90 000 Sk)²⁶, *Bartl proti Slovenskej republike* (3 500 EUR)²⁷, či *Cervanová proti Slovenskej republike* (650 000 Sk)²⁸.

Za nedostatočnú považoval EŠLP aj nápravu poskytnutú ústavným súdom za zistené porušenie záruk obsiahnutých v článku 5 Dohovoru v prípadoch *Aydemir proti Slovenskej republike*²⁹, *Michalák proti Slovenskej republike*³⁰, *Bruncko proti Slovenskej republike*³¹, *Kormoš proti Slovenskej republike*³², *Kováčik proti Slovenskej republike*³³, *Žúbor proti Slovenskej republike*³⁴, *Horváth proti Slovenskej republike*³⁵, či *Šablíj proti Slovenskej republike*³⁶. V prípade *Kormoš sťažovateľ* namietal podľa článku 5 ods. 1 Dohovoru, že jeho pozbavenie slobody po 24. januári 2005, kedy uplynula lehota, na ktorú bola jeho väzba predĺžená počas prípravného konania, bolo nezákonné, a že v tejto súvislosti nezískal od ústavného súdu primerané odškodnenie. Ústavný súd rozhodol, že najvyšší súd porušil právo sťažovateľa, zaručené článkom 5 ods. 1 Dohovoru, pretože neexistovalo žiadne rozhodnutie, ktorým by bola väzba sťažovateľa po 24. januári 2005 predĺžená. Ústavný súd zrušil predmetné rozhodnutie najvyššieho súdu a nariadil najvyššiemu súdu nahradiť sťažovateľovi trovy konania. Vo vzťahu k ďalšej sťažnosti ústavný súd rozhodol, že najvyšší súd rozhodnutím z 15. júna 2005 porušil právo sťažovateľa podľa článku 5 ods. 1 Dohovoru. Ústavný súd zrušil predmetné rozhodnutie najvyššieho súdu, priznal

¹⁹ Rozhodnutie z 28. septembra 2004.

²⁰ Rozsudok z 19. októbra 2004.

²¹ Rozhodnutie z 15. marca 2005.

²² Rozsudok z 9. mája 2006.

²³ Rozhodnutie z 27. júna 2006.

²⁴ Rozhodnutie z 19. decembra 2006.

²⁵ Rozhodnutie z 18. septembra 2007.

²⁶ Rozhodnutie z 24. marca 2007.

²⁷ Rozhodnutie zo 6. októbra 2009.

²⁸ Rozhodnutie z 9. januára 2007.

²⁹ Rozsudok z 8. februára 2011.

³⁰ Rozsudok z 8. februára 2011.

³¹ Rozsudok z 3. novembra 2011.

³² Rozsudok z 8. novembra 2011.

³³ Rozsudok z 29. novembra 2011.

³⁴ Rozsudok zo 6. decembra 2011.

³⁵ Rozsudok z 27. novembra 2012.

³⁶ rozsudok z 28. apríla 2015.

sťažovateľovi 100 000 Sk ako primerané finančné zadost'učinenie a prikázal najvyššiemu súdu nahradiť sťažovateľovi trovy konania. EŠLP sa nestotožnil s argumentáciou vlády, že sťažovateľa nemožno naďalej považovať za poškodenú osobu, pretože primerané finančné zadost'učinenie priznané ústavným súdom bolo podľa neho vzhľadom na význam práva na osobnú slobodu a dĺžku sťažovateľovej väzby, ktorá nebola pokrytá súdnym rozhodnutím, príliš nízke. V merite veci rozhodol o porušení článku 5 ods. 1 Dohovoru a sťažovateľovi priznal odškodnenie vo výške 12 000 EUR. V prípadoch *Bruncko*, *Kováčik* a *Žúbor* za analogické porušenie článku 5 ods. 1 ústavný súd sťažovateľom nepriznal žiadne primerané finančné zadost'učinenie. EŠLP takúto nápravu nepovažoval za dostatočnú a vyhlásil sťažnosť za prijateľnú. V prípade *Bruncko* v merite veci rozhodol o porušení článku 5 ods. 1 Dohovoru a sťažovateľovi priznal odškodnenie vo výške 15 000 EUR. Sťažovateľom v prípade *Žúbor* a *Kováčik* EŠLP nepriznal žiadne spravodlivé zadost'učinenie, pretože si uplatnili svoje nároky na priznanie spravodlivého zadost'učinenia oneskorene. V prípade *Šablíj* sťažovateľ namietal porušenie článku 5 ods. 4 Dohovoru, spočívajúceho v nedodrzaní požiadavky „urýchlenosti“ konania pri rozhodovaní o zákonnosti väzby. Ústavný súd konštatoval v tomto ohľade porušenie práv sťažovateľa, avšak nepriznal mu žiadne finančné zadost'učinenie. EŠLP takúto nápravu nepovažoval za dostatočnú a vyhlásil sťažnosť za prijateľnú. V merite veci rozhodol o porušení článku 5 ods. 4 Dohovoru a sťažovateľovi priznal odškodnenie vo výške 2 380 EUR.

1.2 Podmienenie ústavnej sťažnosti predchádzajúcou sťažnosťou predsedovi súdu

V množstve prípadov týkajúcich sa neprimeranej dĺžky konaní ústavný súd odmietol ústavnú sťažnosť z dôvodu, že sťažovateľ pred jej podaním nevyčerpal prostriedok nápravy v podobe sťažnosti na prietahy v konaní predsedovi dotknutého súdu alebo podal sťažnosť predsedovi dotknutého súdu iba formálne, bez toho, aby mal predseda súdu reálnu možnosť uskutočniť nápravu. Takúto prax ústavného súdu EŠLP opakovane odmietol a prax ústavného súdu označil za nesúladnú s článkom 13 Dohovoru, zaručujúcim právo na účinný prostriedok nápravy.³⁷ Prvými prípadmi, v ktorých sa touto námietkou EŠLP detailne zaoberal boli *Ištván* a

³⁷ Pozri napr. rozsudok *Ištván a Ištvánová proti Slovenskej republike* z 12. júna 2012, rozsudok *Komanický (č. 6) proti Slovenskej republike* z 12. júna 2012, rozsudok *Bednár proti Slovenskej republike* z 8. októbra 2013, rozsudok *Csákó proti Slovenskej republike* z 25. júna 2013, rozsudok *Sika (č. 7) proti Slovenskej republike* z 25. júna 2013, rozsudok *Untermayer proti Slovenskej republike* z 9. júla 2013.

Ištvánová proti Slovenskej republike a Komanický (č. 6) proti Slovenskej republike. V prípade *Ištván a Ištvánová proti Slovenskej republike* ESLP v tejto súvislosti konkrétne uviedol, že podanie sťažnosti na prieťahy v konaní dotknutému predsedovi súdu podľa zákona o štátnej správe súdov, ktorá bola porovnateľná so sťažnosťou podľa zákona o súdoch nebolo považované za účinný prostriedok nápravy na účely článku 35 ods. 1 Dohovoru, a že pri preskúmvaní sťažnosti na dĺžku konania, predseda dotknutého súdu viac koná z pozície manažéra ako z pozície súdnej kompetencie. ESLP ďalej uviedol, že aby bol prostriedok považovaný za „účinný“ na účely Dohovoru, musí umožniť predísť namietanému porušeniu alebo jeho pokračovaniu, alebo poskytnúť primeranú nápravu za akékoľvek porušenie, k akému došlo. Zatiaľ čo sa vo vzťahu k zdĺhavému konaniu preferuje preventívne opatrenie, pokiaľ už k porušeniu dĺžky konania došlo, prostriedok nápravy spôsobilý len urýchliť konanie nemusí byť dostatočný a môže sa vyžadovať odškodnenie alebo iná forma nápravy. Hoci sťažnosť podľa článku 127 ústavy je zameraná na poskytnutie nápravy preventívneho a kompenzačného charakteru, konečný účinok na sťažovateľa sa môže zmeniť, ak sa dostupnosť nápravy na základe sťažnosti podľa článku 127 ústavy stane závislou na sťažnosti podľa zákona o súdoch, ktorá nemá kompenzačný účinok. V tejto súvislosti ESLP poznamenal, že každý zo sťažovateľov sa domáhal na ústavnom súde odškodnenia z titulu nemajetkovej ujmy vo výške 2 200 EUR, že ich sťažnosť podľa zákona o súdoch mohla najviac priniesť urýchlenie konania, ale v tejto súvislosti neexistoval žiadny rámec na akékoľvek odškodnenie takého nároku. ESLP následne skúmal funkčný vzťah medzi sťažnosťou podľa článku 127 ústavy a sťažnosťou podľa zákona o súdoch. Podľa ESLP pozícia sťažovateľov, pokiaľ ide o vyčerpanie prostriedkov nápravy na ústavnom súde, závisela na množstve faktorov bez spoľahlivého návodu a predvídateľného výsledku, čo nepovažoval za zlučiteľné s princípom právnej istoty, nakoľko existovali nezrovnalosti v judikatúre ústavného súdu. ESLP preto dospel k záveru, že sťažovatelia v rozpore s článkom 13 Dohovoru nemali vo vzťahu k ich sťažnosti na dĺžku konania k dispozícii účinný prostriedok nápravy. K predmetnému rozsudku bolo pripojené aj nesúhlasné stanovisko dvoch sudcov, ktorí mali za to, že predmetná sťažnosť mala byť v súlade s argumentáciou vlády odmietnutá pre nevyčerpanie vnútroštátnych prostriedkov nápravy. Títo dospeli s odkazom na vnútroštátnu právnu úpravu k záveru, že ústavný súd správne posúdil prijateľnosť ústavnej sťažnosti sťažovateľov, keď ju odmietol. Podľa ich názoru malo byť najskôr umožnené predsedovi dotknutého súdu, aby vykonal v napadnutom konaní nápravu a až následne sa vecou mal zaoberať ústavný súd. S odkazom sa nesúhlasné stanoviská sa vláda pokúsila o predloženie prípadov veľkej komore. Žiadosti vlády senát piatich sudcov nevyhovel a rozsudky

nadobudli právoplatnosť. Dovoľujeme si poukázať aj na rozsudok v prípade *Grešáková proti Slovenskej republike*³⁸, v ktorom ústavný súd sťažnosť odmietol z dôvodu, že pred podaním sťažnosti na ústavný súd sťažovateľka nepodala sťažnosť predsedovi súdu na prietahy v konaní podľa zákona o súdoch s tým, že dĺžka prietahov bola nižšia ako v prípade *Ištván a Ištvánová proti Slovenskej republike*, na ktorý sťažovateľka vo svojej sťažnosti odkazovala. ESLP sa v rozsudku nestotožnil s právnym názorom ústavného súdu pričom konštatoval, že prípad je podľa neho analogický s prípadom *Ištván a Ištvánová proti Slovenskej republike*, na ktorý poukázala sťažovateľka vo svojej ústavnej sťažnosti. Pokiaľ ide o prijateľnosť sťažnosti, ESLP sa v rozsudku nestotožnil s právnym názorom ústavného súdu s tým, že prípad je podľa neho analogický s prípadom *Ištván a Ištvánová proti Slovenskej republike*, na ktorý poukázala sťažovateľka vo svojej ústavnej sťažnosti. Sťažnosti na článok 6 ods. 1 a 13 Dohovoru vyhlásil za prijateľné. Po preskúmaní samotnej dĺžky napadnutého konania poznamenal, že bola neprimeraná, v dôsledku čoho konštatoval, že došlo k porušeniu článku 6 ods. 1. S poukazom na svoje závery týkajúce sa vyčerpania vnútroštátnych prostriedkov dospel k záveru o porušení článku 13 Dohovoru s tým, že sťažovateľka nemala k dispozícii vo vzťahu k svojej sťažnosti na dĺžku konania účinný prostriedok nápravy. Za zistené porušenie článku 6 ods. 1 a 13 Dohovoru priznal pani Grešákovej 1 500 EUR z titulu nemajetkovej ujmy a 600 EUR z titulu náhrady trov konania. Porušenie článku 6 ods. 1 Dohovoru ESLP konštatoval aj v roku 2017 v obdobnom prípade *Ivan proti Slovenskej republike*³⁹.

1.3 Odmietnutie sťažnosti pre nevyčerpanie prostriedkov nápravy – žaloba pre nečinnosť

Vláde boli oznámené aj dve sťažnosti týkajúce sa prietahov v konaní, a to *Balogh a ďalší proti Slovenskej republike* a *Engelhardt proti Slovenskej republike*. V týchto prípadoch ústavný súd odmietol ústavnú sťažnosť sťažovateľov týkajúcu sa dĺžky konania pred pozemkovým úradom a krajským súdom. Mal za to, že sťažnosti týkajúce sa dĺžky správneho konania pred pozemkovým úradom a dĺžky konania súdneho prieskumu nemôžu byť posudzované spolu. Po rozdelení sťažností týkajúcich sa týchto dvoch druhov konaní, ústavný súd odmietol sťažnosti z dôvodu nevyčerpania riadnych opravných prostriedkov (250t ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku).

³⁸ Rozsudok z 22. novembra 2016.

³⁹ Rozsudok z 27. júna 2017.

ESLP položil vláde otázku, či v tejto súvislosti ústavná sťažnosť predstavuje účinný vnútroštátny prostriedok nápravy v súlade s článkom 13 Dohovoru, keďže ústavný súd odmietol posúdiť dĺžku správneho konania z dôvodu, že sťažovatelia nevyužili prostriedok zakotvený v paragrafe 250t ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku, ktorý bol podmienkou využitia tohto prostriedku v súlade s platnou legislatívou, prostriedok nápravy podľa paragrafu 250t ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku neposkytuje možnosť dosiahnuť náhradu za nemajetkovú ujmu a prístup ústavného súdu sa zdá byť v rozpore s prístupom ESLP pri preskúvaní dĺžky konania. ESLP sa v tejto súvislosti pýtal aj na rozdiel medzi súčasnými prípadmi a prípadom *Ištván a Ištvánová proti Slovenskej republike*.

Vláda zdôraznila hlavný rozdiel medzi porovnávanými prípadmi, ktorý spočíva v tom, že na rozdiel od prípadu *Ištván a Ištvánová*, kde sa jednalo iba o súdne konanie, v súčasných prípadoch išlo o kombináciu správneho a súdneho konania. Avšak, administratívne konanie a konanie súdne nemôže byť na účely konštatovania porušení v konaní pred ústavným súdom posudzované ako celok, keďže ústavný súd nemá právomoc preskúmať prieťahy v konaní pred správnymi orgánmi bez vyčerpania prostriedkov nápravy na to určených. Táto právomoc prináleží všeobecným súdom v rámci správneho súdnictva, prostredníctvom žaloby proti nečinnosti orgánu verejnej správy, ktorú však sťažovatelia nevyužili predtým ako sa obrátili na ústavný súd. Situácia je odlišná aj v tom, že ústavný súd podmienil podanie ústavnej sťažnosti vyčerpaním prostriedku nápravy – žalobou proti nečinnosti orgánu verejnej správy, ktorý bol ESLP v minulosti označený za účinný⁴⁰. V rovnakých intenciách sa vyjadril aj podpredseda ústavného súdu v liste zaslanom kancelárii zástupcu. ESLP ešte o týchto prípadoch meritórne nerozhodol.

1.4 Neposúdenie celkovej dĺžky konania

V mnohých prípadoch ústavný súd neposúdil celkovú dĺžku konania prebiehajúceho na viacerých stupňoch alebo súdoch. V ďalších prípadoch odmietol sťažnosť z dôvodu, že v čase jej podania už bolo vo veci rozhodnuté, avšak konanie nebolo právoplatne skončené z dôvodu doručovania rozhodnutia. Rovnako tak urobil v prípade, kedy vo veci už bolo rozhodnuté, avšak konanie prebiehalo naďalej v otázke trov konania. ESLP v zmysle svojej ustálenej judikatúry označil predmetný prístup ústavného súdu za príliš formalistický a nesúladný so zárukami článku 6 ods. 1 Dohovoru, tak ako ich interpretuje vo svojich rozhodnutiach ESLP. V

⁴⁰ Rozsudok *Csepyová proti Slovenskej republike* zo dňa 24. februára 2004.

tomto ohľade poukázal na to, že sťažovatelia formulovali svoje ústavné sťažnosti spôsobom, ktorý umožnil ústavnému súdu preskúmať celkovú dĺžku konania a zdôraznil, že ústavný súd tak mal urobiť v súlade s prístupom ESLP pri preskúmaní podobných prípadov.⁴¹

1.5 Odmietnutie sťažnosti na dĺžku konania pre zjavnú neopodstatnenosť

V niektorých prípadoch týkajúcich sa práva na prerokovanie veci v primeranej lehote ESLP dospel na rozdiel od ústavného súdu k záveru o tom, že dĺžka konania bola prehnaná.⁴²

1.6 Právo poškodeného v trestnom konaní podľa článku 6 ods. 1

V prípade *Javor a Javorová proti Slovenskej republike*⁴³ sa sťažovatelia podľa článku 6 ods. 1 Dohovoru sťažovali na porušenie ich práva na prerokovanie veci v primeranej lehote v trestnom konaní, v ktorom mali postavenie poškodených. Trestné konanie bolo uznesením vyšetrovateľa zastavené z dôvodu, že trestný čin nebol spáchaný a teda sa skončilo bez vznesenia obvinenia voči konkrétnej osobe. Ústavný súd ich sťažnosť odmietol v súlade so svojou judikatúrou z dôvodu, že sťažovatelia sa ako poškodení v trestnom konaní vedenom vo veci bez vznesenia obvinenia nemôžu domáhať vyslovenia porušenia svojho základného práva na konanie bez zbytočných prieťahov. ESLP sa nestotožnil s námietkou vlády, ktorá s odkazom na rozhodnutie ústavného súdu argumentovala, že až vznesenie obvinenia voči konkrétnej osobe je tým momentom, ktorý dáva možnosť poškodenému v trestnom konaní uplatňovať si ochranu proti konkrétnemu možnému pôvodcovi svojho poškodenia, a teda z nej robí „vec“, na ktorej prerokovanie bez zbytočných prieťahov má nárok. ESLP nevidel žiaden dôvod na odchylenie sa od svojej predchádzajúcej judikatúry, podľa ktorej sa garancie procesnej časti článku 6 Dohovoru aplikujú na nároky poškodených v trestnom konaní v Slovenskej republike a v tomto ohľade požívajú záruky článku 6 od momentu, kedy boli uplatnené.

⁴¹ Napr. rozsudok *Špatka proti Slovenskej republike* z 15. decembra 2009, rozsudok *A. R. spol. s r. o. proti Slovenskej republike* z 9. februára 2010, rozsudok *Zarembová proti Slovenskej republike* z 23. novembra 2010, rozsudok *Sirotnák proti Slovenskej republike* z 21. decembra 2010, rozsudok *Bubláková proti Slovenskej republike* z 15. februára 2011, rozsudok *Čičmanec proti Slovenskej republike* z 28. júna 2016.

⁴² Pozri napríklad *Majtan proti Slovenskej republike*, rozsudok z 19. júla 2016, *Maxian a Maxianová proti Slovenskej republike*, rozsudok z 20. decembra 2016, *Magát proti Slovenskej republike*, rozsudok z 25. júla 2017.

⁴³ Rozsudok z 15. septembra 2015.

Na druhej strane však treba upozorniť aj na rozhodnutie ESLP v prípade *Podhradský proti Slovenskej republike*⁴⁴, v ktorom rozhodol v prospech Slovenskej republiky. Pán Podhradský žaloval Slovenskú republiku pre porušenie článku 6 Dohovoru z dôvodu neprimeranej dĺžky a nespravodlivosti trestného konania, v ktorom si ako poškodený uplatnil svoj nárok na náhradu škody. Námietskou sťažovateľa o neprimeranej dĺžke trestného konania sa zaoberal aj ústavný súd na základe sťažnosti podľa článku 127 ústavy, ktorá však bola vo vzťahu k podstatnej časti konania odmietnutá z dôvodu zjavnej neopodstatnenosti. Ústavný súd v zmysle príslušnej právnej úpravy poukázal na to, že sťažovateľ sa ako poškodený mohol domáhať ochrany na ústavnom súde až od momentu vznesenia obvinenia voči konkrétnej osobe. Preto dospel k záveru, že mal právomoc preskúmať len konanie nasledujúce po obvinení dvoch osôb v januári 2008. Následne, so zreteľom na úkony, ktoré vyšetrovateľ urobil po tomto dátume, ústavný súd dospel k záveru, že obdobie, ktoré bral do úvahy, a to 2 roky a 3 mesiace, nebolo neprimerane dlhé. Po preskúmaní konkrétnych okolností prípadu ESLP vyhlásil sťažnosť za neprijateľnú. ESLP prihliadol na argument vlády, ktorá poukazovala na znenie príslušnej vnútroštátnej právnej úpravy, že nárok na náhradu škody je náležite podaný, ak je špecifikovaná osoba žalovaného, voči ktorej bol uplatnený, dôvod uplatnenia a jeho konkrétna výška. Keďže sťažovateľ v prvotných výpovediach nešpecifikoval žiadnu konkrétnu osobu, týmto momentom bol za okolností predmetného prípadu deň, kedy bolo vznesené obvinenie vo vzťahu k dvom konkrétnym osobám. Preto ESLP uznal, že posudzovať rozhodovanie o sťažovateľovom uplatnenom nároku na náhradu škody v trestnom konaní možno počítať až od tohto dňa. ESLP zistil, že sťažovateľ sa pred ústavným súdom nesťažoval na dĺžku trestného konania v štádiu konania pred súdom, ani na celkovú dĺžku konania. Z toho dôvodu ESLP dospel k záveru, že sťažovateľ v tejto časti sťažnosti nevyčerpal vnútroštátne prostriedky nápravy v zmysle článku 35 ods. 1 Dohovoru. Pokiaľ ide o časť konania, ktorú preskúmal ústavný súd vo svojom rozhodnutí, ESLP našiel v postupe vyšetrovateľa jedno ojedinelé štvormesačné obdobie nečinnosti, ale inak nezistil, že by v konaní dochádzalo k ďalším prieťahom.

1.7 Odmietnutie preskúmať hmotnoprávne aspekty rozhodovania všeobecných súdov z dôvodu nedostatku právomoci

⁴⁴ Rozhodnutie z 25. augusta 2015.

V zmysle článku 127 ústavy má ústavný súd právomoc zrušiť rozhodnutie, opatrenie alebo iný zásah, ktorým boli porušené základné ľudské práva alebo slobody. Ústavný súd už krátko po rozšírení svojich právomocí zrušil niekoľko rozhodnutí všeobecných súdov práve z dôvodu, že v konaní pred nimi došlo k porušeniu práva na spravodlivé súdne konanie⁴⁵, práva na slobodu prejavu⁴⁶, práva na slobodu zhromažďovania⁴⁷ či vlastníckeho práva⁴⁸. Ústavný súd však nebol jednotný pri vymedzení svojej právomoci, pokiaľ ide o rozhodovaciu činnosť všeobecných súdov. V niektorých rozhodnutiach skonštatoval, že podľa článku 127 ústavy je možné namietat len porušenie procesnoprávných princípov konania všeobecných súdov, ktoré sú zaručené v článkoch 46 až 50 ústavy. Vychádzajúc z uvedeného odmietol z dôvodu nedostatku právomoci sťažnosti, v ktorých sťažovatelia žiadali o preskúmanie hmotnoprávných aspektov rozhodovania všeobecných súdov.⁴⁹ Uvedený prístup ústavného súdu bol podrobený kritike už krátko po zavedení inštitútu ústavnej sťažnosti, keďže bráni tomu, aby došlo k meritórnemu preskúmaniu sťažností na porušenie hmotných práv, ktoré by malo za následok zrušenie rozhodnutí všeobecných súdov, ktoré nie sú v súlade so zárukami Dohovoru a vyriešenie veci na vnútroštátnej úrovni bez toho, aby štátu vznikali nežiaduce finančné záväzky z rozhodnutí ESLP.⁵⁰ ESLP tejto kritike dal za pravdu a spomínaný prístup ústavného súdu označil za príliš formalistický a nemajúci oporu v ústavnom texte.⁵¹

Napríklad v prípadoch *Ringier Axel Springer Slovakia, a. s. (č. 2) proti Slovenskej republike* a *Ringier Axel Springer Slovakia, a. s. (č. 3) proti Slovenskej republike*⁵², v ktorých ESLP skonštatoval porušenie práva na slobodu prejavu, boli ústavné sťažnosti podané sťažujúcou spoločnosťou odmietnuté ako zjavne neopodstatnené. Ústavný súd nezistil žiadnu ústavne relevantnú svojvôľu v odôvodnení rozhodnutí všeobecných súdov a riadil sa svojim názorom, že všeobecný súd môže byť nositeľom „sekundárnej zodpovednosti“ za porušenie základných práv a slobôd hmotného

⁴⁵ Pozri napr. I. ÚS 122/03, III. ÚS 202/02, I. ÚS 226/03, I. ÚS 139/02, III. ÚS 186/02, I. ÚS 59/04.

⁴⁶ Pozri napr. III. ÚS 169/03.

⁴⁷ Pozri napr. I. ÚS 59/04.

⁴⁸ Pozri napr. III. ÚS 138/02, IV. ÚS 23/05, III. ÚS 60/04, II. ÚS 31/04.

⁴⁹ Pozri napr. rozhodnutia II. ÚS 54/02, II. ÚS 162/02, III. ÚS 51/08.

⁵⁰ Pozri Kupcová, Z. – Pecníková, M. „Ústavný súd Slovenskej republiky a princíp subsidiarity“. *Justičná revue*, roč. 55, 2003, č. 6–7, s. 612–628; Valko, E. –Tomlaiová, A. „Ústavná sťažnosť podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky“. *Justičná revue*, roč. 56, 2004, č. 12, s. 1316–1329. Ealík, T. „Ústavný súd a dobiehanie judikatúry ESLP“. *Justičná revue*, roč. 62, 2010, č. 5, s. 609–611.

⁵¹ Pozri *inter alia* rozhodnutie *V. C. proti Slovenskej republike* zo 16. júna 2009.

⁵² Rozsudky zo 7. januára 2014.

charakteru, len ak boli porušené ústavno-procesné pravidlá. Keďže v tomto prípade žiadne porušenie ústavno-procesných pravidiel nebolo namietané, ústavný súd uviedol, že nemôže byť porušené ani žiadne hmotné právo.

V súvislosti s výkonom rozsudkov ESLP týkajúcich sa slobody prejavu (*Ringier Axel Springer Slovakia, a. s. (č. 2) proti Slovenskej republike* a *Ringier Axel Springer Slovakia, a. s. (č. 3) proti Slovenskej republike*) predsedníčku ústavného súdu informovala Kanceláriu zástupcu SR pred ESLP o aktuálnom prístupe ústavného súdu v týchto otázkach. Podľa jej vyjadrenia ústavný súd zmenil svoju judikatúru tak, aby bola v súlade s judikatúrou ESLP. V tomto kontexte odkázala napríklad na uznesenia sp. zn. III. ÚS 484/2015 zo 6. októbra 2015 alebo I. ÚS 536/2015 z 25. novembra 2015, v ktorých ústavný súd sťažnosť odmietol po tom, čo preskúmal závery najvyššieho súdu v napadnutých rozsudkoch a neobmedzil sa na odmietnutie sťažnosti iba z dôvodu, že podľa ustálenej judikatúry všeobecný súd nemôže byť sekundárnym porušovateľom základných práv a práv hmotného charakteru. V náleze sp. zn. III. ÚS 385/2012 z 21. januára 2014, ústavný súd poukázal na skutočnosť, že sťažovateľka námietku porušenia článku 46 ods. 1 ústavy, prípadne článku 6 ods. 1 Dohovoru explicitne v petite svojej sťažnosti neformulovala. Napriek tomu vyslovil, že v prípade sťažovateľky ide o špecifickú situáciu, kde mali konajúce súdy, u ktorých bola ochrana práva na súkromie uplatnená, zásadne pozíciu potenciálneho primárneho (nie sekundárneho) porušiteľa základného práva na slobodu prejavu podľa článku 26 ústavy a práva podľa článku 10 Dohovoru (ako základného práva hmotného charakteru), keďže žiadny predchádzajúci potenciálny primárny porušiteľ základného práva podľa článku 26 ústavy a práva podľa článku 10 Dohovoru neexistuje. Ústavný súd tak rozhodoval priamo o sťažovateľkou uplatnenej námietke porušenia základného práva podľa článku 26 ústavy a práva podľa článku 10 Dohovoru. Po preskúmaní rozhodnutí konajúcich súdov konštatoval, že sa neopierali o akceptovateľné vyhodnotenie relevantných skutočností, a preto zásah do sťažovateľkinej slobody prejavu nebol v demokratickej spoločnosti nevyhnutý.

1. 8 Prípustnosť mimoriadneho dovolania

V aplikačnej praxi došlo aj k tomu, že ESLP na rozdiel od ústavného súdu dospel k záveru o porušení práv zaručených Dohovorom. Ako príklad možno uviesť prípady *COMPCAR, s. r. o. proti Slovenskej republike*, *PSMA, spol. s r. o. proti Slovenskej republike* a *DRAFT-OVA, a.s. proti*

*Slovenskej republike*⁵³ týkajúce sa problematiky využívania mimoriadneho dovolania generálneho prokurátora v občianskoprávných veciach. Sťažovatelia sa sťažovali, že zrušením právoplatných a vykonateľných rozsudkov v ich prospech najvyšším súdom na základe mimoriadneho dovolania podaného generálnym prokurátorom na podnet druhého z účastníkov konania boli porušené ich práva podľa článku 6 ods. 1 Dohovoru (právo na spravodlivé súdne konania a osobitne princíp právnej istoty), resp. aj práva podľa článku 1 Protokolu č. 1 k Dohovoru (právo na pokojné užívanie majetku). ESLP vo svojich rozsudkoch poukázal na všeobecné princípy vyplývajúce z jeho judikatúry. Uviedol, že jedným zo základných prvkov vlády práva je princíp právnej istoty, ktorý okrem iného vyžaduje, aby v prípade, keď súdy rozhodnú vo veci s konečnou platnosťou, ich rozhodnutie nebolo viac spochybňované. Odklon od tohto princípu je odôvodnený iba v prípadoch, keď sa vyskytnú okolnosti podstatného a naliehavého charakteru. Právomoc vyšších súdov zrušovať alebo meniť právoplatné a záväzné súdne rozhodnutia by mala byť vykonávaná na účely nápravy základných väd. Táto právomoc musí byť vykonávaná tak, aby bola v čo najvyššej možnej miere dodržaná spravodlivá rovnováha medzi záujmami jednotlivca a potrebou zabezpečiť efektívnosť súdneho systému. Za základné vady ESLP považuje justičné omyly alebo závažné vady súdneho konania, zneužitie právomoci, zjavné pochybenia pri aplikácii hmotného práva alebo akékoľvek iné závažné dôvody vyplývajúce zo záujmov spravodlivosti. Pri aplikácii uvedených princíпов na predmetné prípady sa ESLP nestotožnil s právnymi názormi generálneho prokurátora, najvyššieho súdu, ani ústavného súdu a dospel k záveru, že ani v jednom prípade neboli dané také skutočnosti, ktoré by bolo možné považovať za ospravedlniteľné dôvody pre zrušenie právoplatných a vykonateľných rozsudkov. Konštatoval, že zásah spočívajúci v zrušení právoplatných a vykonateľných rozsudkov bol v rozpore s princípom právnej istoty, ako aj rovnosti zbraní a rozhodol preto o porušení článku 6 Dohovoru. V prípade *DRAFT-OVA, a. s. proti Slovenskej republike* ESLP navyše poukázal na argumenty sťažujúcej sa spoločnosti, že v prípade akéhokoľvek závažného procesného pochybenia bol žalovanému priamo dostupný prostriedok nápravy v podobe dovolania. Kým v prípadoch *COMPCAR, s. r. o. proti Slovenskej republike* a *PSMA, spol. s r. o. proti Slovenskej republike* vnútroštátne konania v čase rozhodovania ESLP stále prebiehali, v prípade *DRAFT-OVA, a. s. proti Slovenskej republike*, v ktorom bola sťažujúcou sa spoločnosťou vznesená aj námietka porušenia článku 1 Protokolu č. 1, bolo konanie na vnútroštátnej úrovni právoplatne skončené. ESLP v tomto ohľade vo svetle svojich záverov podľa článku 6 konštatoval, že pri zásahu

⁵³ Rozsudky z 9. júna 2015.

do majetkových práv spoločnosti nebola zachovaná spravodlivá rovnováha a sťažujúca sa spoločnosť musela niesť individuálne a neprimerané bremeno. Rozhodol preto, že bol porušený článok 1 Protokolu č. 1 k Dohovoru.

V súvislosti s výkonom týchto rozsudkov predsedníčka ústavného súdu zaslala Kancelárii zástupcu SR pred EŠLP vyjadrenie, podľa ktorého ešte pred vydaním predmetných rozsudkov ústavný súd uznesením z 18. marca 2015 prijal zjednocujúce stanovisko. V tomto zjednocujúcom stanovisku odkázal na judikatúru EŠLP, podľa ktorej bola opodstatnenosť použitia mimoriadneho opravného prostriedku pre účely zrušenia súdneho rozhodnutia a prípustnosť odklonu od zachovania princípu právnej istoty uznaná v prípadoch, keď v priebehu konania došlo k závažným procesným pochybeniam konajúcich súdov, t. j. k vadám konania, avšak nie v prípadoch odlišného hodnotenia skutkového stavu a odlišných skutkových a právnych záverov niektorého z účastníkov konania oproti skutkovému a právnomu posúdeniu vyslovenému súdom v rámci riadneho konania. Návrh zjednocujúceho stanoviska bol odôvodnený aj tým, že snaha presadiť vecnú správnosť a spravodlivosť konečného meritórneho rozhodnutia vydaného v občianskom súdnom konaní bez ohľadu na nezmeniteľnosť a záväznosť súdneho rozhodnutia je legitímna v okamihu, keď sa v konaní alebo v rozhodnutí vyskytnú také pochybenia, ktoré sú v príkrom rozpore s ústavnými princípmi platiacimi v civilnom procese, pričom tieto pochybenia nie sú riešiteľné inak, než použitím mimoriadneho opravného prostriedku. Samotné znenie zjednocujúceho stanoviska sa sústredilo na podmienku prípustnosti mimoriadneho dovolania – vyčerpanie všetkých zákonom dovolených riadnych, ako aj mimoriadnych opravných prostriedkov, ktoré mal účastník konania k dispozícii a ktoré mohol účinne využiť na ochranu svojich práv a oprávnených záujmov. V rozhodovacej činnosti ústavného súdu, nasledujúcej po právoplatnosti predmetných rozsudkov EŠLP, sa už odzrkadlili vyššie spomínané princípy. Nálezom I. ÚS 349/2015 z 19. januára 2016 ústavný súd vyslovil porušenie práva sťažovateľky podľa článku 6 ods. 1 Dohovoru postupom najvyššieho súdu, ktorý neuplatnil ústavne konformný výklad § 243e Občianskeho súdneho poriadku, keď na základe mimoriadneho dovolania generálneho prokurátora podrobil prieskumu postup a právoplatné rozsudky nižších súdov, ktoré následne zrušil, nezohľadňujúc pritom skutočnosť, že v danej veci mohol sám účastník konania prostredníctvom dovolania dosiahnuť nápravu, resp. zvrátenie stavu založeného rozhodnutím porušujúcim zákon. Uzneseniami I. ÚS 72/2016 z 3. februára 2016, I. ÚS 117/2016 zo 17. februára 2016 alebo III. ÚS 113/2016 z 24. februára 2016 ústavný súd odmietol sťažnosti jednotlivých sťažovateľov podľa článku 127 ústavy, v ktorých namietali

porušenie svojich práv najvyšším súdom, pretože odmietol mimoriadne dovolania generálneho prokurátora podané v ich prospech. Vo všetkých troch prípadoch sa ústavný súd stotožnil so závermi najvyššieho súdu, podľa ktorého sťažovatelia sami mohli využiť mimoriadny opravný prostriedok, ktorý mali k dispozícii (dovolenie) a dosiahnuť tak nápravu vo svojej veci.

2. Ďalšie prípady, ktoré mali za následok ústavné zmeny - obnova konania pred ústavným súdom

Vyskytli sa aj prípady, v ktorých EŠLP dospel k záveru o porušení práva na prístup k ústavnému súdu, či porušeniu práva na spravodlivé súdne konanie pred ústavným súdom⁵⁴. Rozsudkom z 20. novembra 2012 EŠLP skonštatoval porušenie článku 6 ods. 1 Dohovoru v prípade *Harabin proti Slovenskej republike*, z dôvodu, že o jeho disciplinárnom previnení nerozhodoval nestranný súd. EŠLP zároveň zamietol nárok na náhradu majetkovej škody a priznal sťažovateľovi 3 000 eur z titulu nemajetkovej ujmy s tým, že pri výkone rozsudku sú štáty nielen povinné zaplatiť sumy priznané z titulu spravodlivého zadosťučinenia, ale aj prijať ďalšie všeobecné a individuálne opatrenia. V predmetnom prípade by podľa EŠLP bola najvhodnejšou formou nápravy obnova konania pred súdom spĺňajúcim záruky nestrannosti. Návrh sťažovateľa na povolenie obnovy konania vo veci disciplinárneho konania vedeného proti nemu pred ústavným súdom pod sp. zn. PL. ÚS 92/2011 bol ústavnému súdu doručený 21. februára 2013. Ústavný súd uznesením sp. zn. PL. ÚS 6/2013 z 29. októbra 2013 rozhodol tak, že návrh sťažovateľa na obnovu konania zamietol podľa článku 131 ods. 1 ústavy, ako aj § 4 ods. 3 zákona o ústavnom súde. V odôvodnení *inter alia* uviedol: „Z ustanovení čl. 131 ods. 1 ústavy a § 4 ods. 3 zákona o ústavnom súde vyplýva, že plénum ústavného súdu sa uznáva nadpolovičnou väčšinou všetkých sudcov. Ak sa táto väčšina nedosiahne, návrh sa zamietne. O návrhu sťažovateľa na povolenie obnovy konania rozhodovalo 10 sudcov pléna ústavného súdu. Dvaja sudcovia ústavného súdu boli z rozhodovania v predmetnej veci vylúčení, jeden bol práceneschopný. Pri rozhodovaní o ich vylúčení zohľadňovalo plénum ústavného súdu závery vyplývajúce z rozsudku Európskeho súdu pre ľudské práva v Štrasburgu z 20. novembra 2012 vo veci sťažnosti sťažovateľa *Harabina proti Slovenskej republike* (č. 58688/11), ktorý sa predmetnej veci týkal. Vzhľadom na nižší počet sudcov rozhodujúcich v danej veci v pléne ústavného súdu a na skutočnosť, že text ústavy ani text zákona o ústavnom súde výslovne možnosť obnovy konania pred ústavným súdom neposkytujú,

⁵⁴ Napríklad rozsudok *Harabin proti Slovenskej republike* z 20. novembra 2012, či *Đurđovič a Trančíková proti Slovenskej republike* zo 7. októbra 2015.

nezískal návrh na povolenie obnovy disciplinárneho konania vedeného proti sťažovateľovi pod sp. zn. PL. ÚS 92/2011 požadovanú väčšinu siedmich hlasov a musel byť v súlade s označenými ustanoveniami ústavy a zákona o ústavnom súde zamietnutý z procesných dôvodov.“

Listom z 5. septembra 2013 (ktorý bol zaslaný na vedomie aj prezidentovi SR, predsedovi vlády SR, predsedovi Národnej rady SR a predsedovi Ústavnoprávneho výboru Národnej rady SR) predsedníčka ústavného súdu upovedomila ministra spravodlivosti o tom, že ustanovenie článku 133 ústavy, ktoré vylučuje podanie opravného prostriedku proti rozhodnutiu ústavného súdu, ako ustanovenie právneho predpisu vyššej právnej sily v porovnaní s ustanoveniami Občianskeho súdneho poriadku, Trestného poriadku a zákona o ústavnom súde, na ktoré poukázal ESLP vo svojom rozsudku z 20. novembra 2012, môže predstavovať vzhľadom na existenciu viacerých alternatív výkladu ústavného textu prekážku naplnenia záverov predmetného rozsudku ESLP. V nadväznosti na uvedené došlo k zmene ústavy, ktorá bola prijatá Národnou radou SR 4. júna 2014 a účinnosť nadobudla 1. septembra 2014.

Nový článok 133 ústavy znie: *„Proti rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok; to neplatí ak rozhodnutím orgánu medzinárodnej organizácie zriadeného na uplatňovanie medzinárodnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná, vznikne Slovenskej republike povinnosť v konaní pred ústavným súdom znovu preskúmať už prijaté rozhodnutie ústavného súdu.“*

V nadväznosti na uvedené bol zmenený s účinnosťou od 1. januára 2015 aj zákon o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov⁵⁵ podľa ktorého §fu 75 *„právoplatné rozhodnutie Ústavného súdu možno za podmienok ustanovených týmto zákonom napadnúť návrhom na obnovu konania pred Ústavným súdom, ak rozhodnutím orgánu medzinárodnej organizácie zriadeného na uplatňovanie medzinárodnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná (ďalej len „orgán medzinárodnej organizácie“), vznikne Slovenskej republike povinnosť v konaní pred Ústavným súdom znovu preskúmať už prijaté rozhodnutie Ústavného súdu.“* Návrh na obnovu konania pred ústavným súdom musí okrem všeobecných náležitostí návrhu na začatie konania obsahovať označenie rozhodnutia ústavného súdu, proti ktorému smeruje a označenie rozhodnutia orgánu

⁵⁵ 353/2014 Z. z.

medzinárodnej organizácie, o ktoré sa opiera. Návrh na obnovu konania pred ústavným súdom je oprávnený podať ten, kto bol vo veci účastníkom konania pred ústavným súdom a v koho prospech orgán medzinárodnej organizácie rozhodol. Účastníkmi konania o návrhu na obnovu konania sú aj účastníci konania pred ústavným súdom, ktorého obnova je navrhovaná, ktorí nie sú navrhovateľmi; tí, ktorí boli v tomto konaní vedľajšími účastníkmi, sú nimi aj v konaní o návrhu na obnovu konania. Návrh na obnovu konania pred ústavným súdom možno podať do šiestich mesiacov odo dňa, keď sa rozhodnutie orgánu medzinárodnej organizácie stalo konečným, alebo od toho času, keď návrh na obnovu konania pred ústavným súdom mohol byť uplatnený. Podľa § 75a o návrhu na obnovu konania, ktorý smeruje proti rozhodnutiu pléna ústavného súdu, rozhoduje plénum ústavného súdu a o návrhu na obnovu konania, ktorý smeruje proti rozhodnutiu senátu ústavného súdu, rozhoduje iný senát ústavného súdu.

Podľa § 75b ak ústavný súd zistí, že z rozhodnutia orgánu medzinárodnej organizácie nevyplýva povinnosť opätovného preskúmania napadnutého rozhodnutia ústavného súdu, návrh na obnovu konania ako zjavne neopodstatnený uznesením odmietne. Ak ústavný súd zistí, že z rozhodnutia orgánu medzinárodnej organizácie vyplýva povinnosť opätovného preskúmania napadnutého rozhodnutia ústavného súdu, svojím nálehom obnovu konania povolí a napadnuté rozhodnutie ústavného súdu zruší. Ústavný súd môže zrušiť aj ďalšie rozhodnutia ústavného súdu vydané v pôvodnom konaní, ak to vyplýva z právneho názoru vysloveného v rozhodnutí orgánu medzinárodnej organizácie a je to potrebné na dosiahnutie účelu obnovy konania. Ak na základe návrhu na obnovu konania ústavný súd obnovu konania povolí, znovu prerokuje pôvodný návrh na začatie konania podľa príslušných ustanovení tohto zákona, pričom vychádza z právneho názoru vysloveného v rozhodnutí orgánu medzinárodnej organizácie.

Na základe uvedených legislatívnych zmien sťažovateľ Harabin podal novú žiadosť o obnovu konania, ktorú ústavný súd odmietol uznesením sp. zn. PL. ÚS 1/2016 z toho dôvodu, že ústavný súd už meritórne rozhodol o prvom návrhu na obnovu konania a teda založil prekážku *res iudicata*, ako aj z dôvodu, že nová právna úprava týkajúca sa obnovy konania pred ústavným súdom neobsahuje osobitné intertemporálne ustanovenie, ktoré by umožňovalo jej retroaktívnu aplikáciu na prípady, o ktorých už ústavný súd pred nadobudnutím jej účinnosti rozhodol. S uvedeným rozhodnutím sťažovateľ oboznámil aj Výbor ministrov rady Európy. Jeho oznámenie následne Odbor výkonu rozsudkov ESĽP (Rada Európy) zaslal Slovenskej republike s výzvou na informovanie o ďalšom

postupe pri výkone predmetného rozsudku. Ďalším listom sťažovateľ požiadal Výbor ministrov, aby inicioval konanie pred veľkou komorou ESLP podľa článku 46 ods. 4 a 5 Dohovoru o otázke, či Slovenská republika splnila povinnosť podľa článku 46 ods. 1 Dohovoru vykonať rozsudok v predmetnom prípade. Odbor výkonu rozsudkov ESLP v liste z 5. októbra 2017 vyjadril svoje obavy z pokračujúceho nevykonávania individuálnych opatrení v predmetnom prípade. Podľa listu, napriek snahám vnútroštátnych orgánov umožniť efektívny výkon rozsudku (konkrétne zmene ústavy), konečným výsledkom naďalej zostáva absencia obnovy konania pred ústavným súdom alebo akákoľvek iná vhodná forma *restitutio in integrum* pre sťažovateľa. Odbor vo svojom liste uvádza dve možné alternatívy výkonu rozsudku v predmetnom prípade. Prvou a najvhodnejšou je obnova konania na ústavnom súde, preto by bolo podľa listu užitočné konkretizovať, či v súčasnosti existuje možnosť obnovy konania na podnet ústavného súdu, alebo aj na akýkoľvek iný návrh, za účelom zaistenia vykonania rozsudku. V prípade, že vnútroštátne orgány skonštatujú, že obnova konania nie je možná, je potrebné predložiť odboru vyjadrenie týkajúce sa akéhokoľvek druhého alternatívneho opatrenia, ktoré by sťažovateľovi umožnilo dosiahnuť *restitutio in integrum*. Konkrétne, bolo by užitočné bližšie špecifikovať, či je možné, aby sťažovateľ získal náhradu za stratu šancí, spolu s vykonaním záznamu v jeho disciplinárnom spise, že ESLP skonštatoval, že toto disciplinárne konanie bolo nespravodlivé v dôsledku porušenia jeho práva na konanie pred nestranným súdom. Okrem toho by bolo vhodné predložiť aj vyjadrenie vnútroštátnych orgánov týkajúce sa akýchkoľvek konkrétnych *ad hoc* opatrení, ktoré považujú za vhodné na zaistenie toho, aby sťažovateľ bol vrátený do takej pozície, v akej by bol, keby boli splnené požiadavky článku 6 Dohovoru. Zástupkyňa vlády SR pred ESLP po vyjadrení zainteresovaných orgánov informovala Odbor výkonu rozsudkov Rady Európy, že list bol daný do pozornosti relevantným orgánom. Podľa listu ústavného súdu (prijatého v tomto kontexte), obnova napadnutého disciplinárneho konania pred ústavným súdom už nie je možná z dôvodu *res iudicata*. Existujúca legislatíva taktiež neumožňuje obnovu konania pred ústavným súdom z podnetu iného subjektu. Z tohto dôvodu oznámila, že vláda vykoná rozsudok alternatívnymi opatreniami, pričom uviedla: „*Ako vám je známe, v novembri 2016 sťažovateľ podal žalobu o náhradu škody podľa zákona č. 514/2003 Z.z., požadujúc náhradu škody v dôsledku rozhodnutia ústavného súdu. Konanie stále prebieha a nakoľko súdny systém v Slovenskej republike je plne nezávislý, vláda počká až kým v tomto kontexte bude vydaný právoplatný a záväzný rozsudok. Ak sťažovateľ nebude vo vnútroštátnom konaní úspešný, budú zväžené legislatívne opatrenia poskytujúce vhodnú náhradu (záznam do disciplinárneho spisu,*

náhrada za stratu šanci). Informácia týkajúca sa aktuálneho stavu konania bude predkladaná v pravidelných, šesťmesačných intervaloch.“

V prípade *Đurđovič a Trančíková proti Slovenskej republike* ESLP rozsudkom zo 7. októbra 2015 skonštatoval porušenie práva na spravodlivé konanie podľa článku 6 ods. 1 Dohovoru v konaní pred ústavným súdom (odmietnutie sťažnosti z dôvodu, že nebolo podané dovolanie a po podaní sťažnosti po vyčerpaní dovolania bola sťažnosť odmietnutá pre zmeškanie lehoty). Po uvedenej zmene ústavy sťažovatelia využili možnosť podať žiadosť o obnovu konania o ich sťažnosti podľa článku 127 ústavy. Ústavný súd ich žiadosť akceptoval a konanie o pôvodnej ústavnej sťažnosti obnovil (pozri rozhodnutie III. ÚS 347/2015). V dôsledku toho bolo rezolúciou CM/ResDH(2016)34 z 8. marca 2016 Výborom ministrov ukončené sledovanie výkonu tohto prípadu.

3. Zmena zákona č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších

V nadväznosti na rozsudok *López Guió proti Slovenskej republike* z 3. júna 2014, bol s účinnosťou od 1. januára 2015 zmenený zákon č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov tak, aby bola fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá je alebo bola účastníkom napadnutého konania alebo konania, ktorého výsledkom bolo napadnuté rozhodnutie, upovedomená o ústavnej sťažnosti prijatej na ďalšie konanie a aby mala právo vyjadriť sa k sťažnosti (pozri § 51 ods. 2). Okolnosti prípadu možno zhrnúť nasledovne. Sťažovateľ, španielsky štátny občan, ktorému sa narodilo dieťa zo vzťahu so Slovenkou, inicioval konanie o návrat podľa Haagskeho dohovoru, pretože matka dieťaťa uniesla maloletú dcéru na Slovensko. Konanie prebiehalo na dvoch stupňoch a právoplatne sa skončilo vo februári 2011, pričom súdy vyhovelí žalobe otca a nariadili návrat maloletej dcéry do Španielska. Následne sa matka dieťaťa obrátila na ústavný súd na základe sťažnosti podľa článku 127 ústavy namietajúc porušenie svojich práv a práv svojho dieťaťa v dotknutom konaní o návrat. Ústavný súd v decembri 2011 konštatoval porušenie práv dieťaťa podľa článku 8 Dohovoru v dôsledku viacerých procesných pochybení, predovšetkým však z dôvodu absencie vypočutia dieťaťa v konaní pred súdom prostredníctvom kolízneho opatrovníka. Z toho dôvodu zrušil rozhodnutie najvyššieho súdu a vrátil mu vec na ďalšie konanie. Najvyšší súd následne zrušil právoplatné rozhodnutie v merite veci a vrátil vec prvostupňovému súdu na ďalšie konanie. Po opätovnom vykonaní

dokazovania a vypočutí dieťaťa však súdy na dvoch stupňoch už nenariadili návrat maloletej dcéry do Španielska z dôvodu, že prijaté rozhodnutie by nebolo v súlade s najlepším záujmom dieťaťa. V tomto ohľade dospeli k záveru, že dieťa bolo silne citovo pripútané na matku, medzičasom si na Slovensku vybudovalo silné rodinné väzby, pričom bolo plne integrované do spoločnosti, navštevovalo škôlku a hovorilo len po slovensky. Sťažovateľ v tejto súvislosti okrem iného namietal, že nálezom ústavného súdu došlo k svojvoľnému zásahu do konania o návrat podľa Haagskeho dohovoru, v dôsledku čoho bol pozbavený kontaktu so svojím dieťaťom. EŠLP v tomto ohľade kritizoval fakt, že sťažovateľ nebol úradne informovaný ako tretia osoba (účastník konania pred všeobecnými súdmi) o konaní pred ústavným súdom, a preto ani nemal možnosť zasiahnuť do konania vedúceho k nálezu a brániť svoje práva. Podľa názoru EŠLP sťažovateľovi tak nebola v konaní pred ústavným súdom poskytnutá procesná ochrana, ktorá mala v jeho prípade zásadný význam. S poznámkou, že hmotnoprávne dôvody vedúce k nálezu ústavného súdu nie je potrebné samostatne skúmať, EŠLP dospel k záveru, že v predmetnom prípade došlo k porušeniu článku 8 Dohovoru.⁵⁶

4. Zvýšenie ochrany základných práv a slobôd pri porušení majúcom pôvod v právnej úprave zavedením možnosti iniciovať konanie o súlade právnych predpisov pri podaní individuálnej sťažnosti podľa článku 127 ústavy

V prípade, že porušenie základných ľudských práv a slobôd má pôvod v právnej úprave, majú sťažovatelia priamy prístup na EŠLP, pretože

⁵⁶ Pozri aj prípad *Frisancho Perea proti Slovenskej republike* (rozsudok z 21. júla 2015). Aj v tomto prípade EŠLP zdôraznil osobitný význam procesného postavenia a ochrany sťažovateľa v konaní pred ústavným súdom. V tejto súvislosti poukázal na svoje závery prijaté v rozsudku *López Guió*, v ktorom konštatoval, že v zákone o ústavnom súde neexistoval základ na domáhanie sa postavenia vedľajšieho účastníka a podporná aplikácia príslušných ustanovení Občianskeho súdneho poriadku o vedľajšom účastníctve bola v praxi ústavného súdu v danom čase nepresvedčivá. O tom podľa EŠLP svedčil aj posudzovaný prípad, v ktorom sťažovateľ požiadal ústavný súd o postavenie vedľajšieho účastníka, ústavný súd však jeho žiadosti nevyhovel. Sťažovateľ v dôsledku toho nemal možnosť zasiahnuť do konania vedúceho k nálezu ústavného súdu, ktorým bolo zrušené rozhodnutie o návrate detí a hájiť svoje práva. Podľa názoru EŠLP, sťažovateľovi tak nebola v konaní pred ústavným súdom poskytnutá procesná ochrana, ktorá mala v jeho prípade zásadný význam. Tento nedostatok procesnej ochrany bol zároveň umocnený skutočnosťou, že sťažovateľ nemal možnosť v konaní o výkon rozhodnutia reagovať na rozhodnutie ústavného súdu o odklade vykonateľnosti právoplatného rozhodnutia a aj keby takúto možnosť mal, bola by v skutočnosti bez akéhokoľvek právneho účinku.

nemôžu iniciovať konanie o súlade právnych predpisov pred ústavným súdom.

V tejto súvislosti upozorňujeme na to, že v Českej republike môžu sťažovatelia spolu s ústavnou sťažnosťou podať v zmysle § 74 zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavní súde (ďalej len „zákon č. 182/1993 Sb.“) návrh na zrušenie zákona alebo iného právneho predpisu alebo ich jednotlivých ustanovení, ak ich uplatnením nastala skutočnosť, ktorá je predmetom ústavnej sťažnosti, ak sú podľa tvrdenia sťažovateľa v rozpore s ústavným zákonom, prípadne so zákonom, ak ide o iný právny predpis. V pôvodnom znení § 74 bol uvedený aj rozpor s medzinárodnou zmluvou podľa článku 10 Ústavy ČR. Vypustenie prieskumu súladu zákonov s medzinárodnými zmluvami súvisí s tzv. euronovelou ústavy, ku ktorej došlo ústavným zákonom č. 395/2001 Sb., ktorá otvorila český právny poriadok medzinárodnému a komunitárnemu právu. Touto novelou bol zmenený článok 10 Ústavy ČR, podľa ktorého medzinárodné zmluvy, s ktorých ratifikáciou vyslovil súhlas parlament a ktorými je Česká republika viazaná, sú súčasťou právneho poriadku; ak ustanovuje medzinárodná zmluva niečo iné ako zákon, použije sa medzinárodná zmluva. S touto zmenou Ústavy ČR súvisí aj tzv. konkurzný nález PL. ÚS 36/01 z 25. júna 2002 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.), podľa ktorého sú súčasťou právneho poriadku aj ratifikované a vyhlásené medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách. Z uvedeného vyplýva, že potom ako je ľudsko-právna zmluva ratifikovaná a vyhlásená, stáva sa súčasťou ústavného poriadku a zákon môže byť zrušený pre rozpor s ústavným poriadkom (článok 87 ods. 1 a) Ústavy ČR).

Ústavný súd ČR v takýchto prípadoch najskôr skúma, či uplatnením konkrétneho ustanovenia právneho predpisu nastala skutočnosť, ktorá je predmetom ústavnej sťažnosti. Ak takýto vzťah nebol zistený, tak návrh podaný v zmysle § 74 cit. zákona odmietne buď samostatným uznesením, alebo v rámci meritórneho rozhodnutia o ústavnej sťažnosti. Ak takýto vzťah bol zistený, senát konanie uznesením preruší a postúpi návrh na zrušenie plénu (§ 78 ods. 1 cit. zákona). V konaní o ústavnej sťažnosti ústavný súd pokračuje až po rozhodnutí o návrhu na zrušenie.⁵⁷ V praxi sa

⁵⁷ § 78 ods. 2 zákona č. 182/1993 Sb. zo 16. júna 1993 o Ústavní súde znie: „*Ak senát v súvislosti s rozhodovaním o ústavnej sťažnosti dospeje k záveru, že zákon alebo iný právny predpis alebo ich jednotlivé ustanovenia, ktorých uplatnením nastala skutočnosť, ktorá je predmetom ústavnej sťažnosti, sú v rozpore s ústavným zákonom, prípadne so zákonom, ak ide o iný právny predpis, konanie preruší a podá návrh plénu na zrušenie takéhoto právneho predpisu podľa článku 87 ods. 1 písm. a) alebo b) ústavy. Ak k takémuto*

stáva, že obidve meritórne rozhodnutia nie sú rovnaké v tom smere, že sa návrhom vyhovie alebo sa zamietnu.

Možnosťou podať návrh podľa § 74 cit. zákona sa vytvárajú podmienky na zabránenie situáciám, ktoré vznikali za pôsobenia Ústavného súdu ČSFR a ku ktorým dochádza aj u nás, že ústavnej sťažnosti (resp. podnetu) je vyhovené, bez toho, aby sťažovateľ alebo sám ústavný súd mohli vyvolať aj konanie o súlade namietaného právneho predpisu, o ktorý sa zásah orgánu verejnej moci opieral.

V Slovenskej republike môže fyzická osoba alebo právnická osoba vyvolať konanie o súlade právnych predpisov iba nepriamo, a to tak, že v rámci súdneho konania, ktorého je účastníkom, požiadá o jeho iniciovanie všeobecný súd. Všeobecný súd však nie je povinný takémuto podnetu vyhovieť, a preto nemôžeme túto žiadosť účastníka konania považovať za účinný prostriedok nápravy. V prípade, ak jednotlivci dospejú k záveru, že právny predpis v Slovenskej republike ako taký porušuje ich práva a hrozí im, že bude mať na nich priamy vplyv, môžu v zmysle judikatúry ESĽP iniciovať konanie pred ním bez toho, aby čakali na individuálny krok jeho vykonania. Ak by sa ocitli v analogickej situácii v Českej republike, mali by však iniciovať konanie v zmysle § 74 vyššie uvedeného zákona č. 182/1993 Sb.

Špecifická situácia v Slovenskej republike vznikne vtedy, ak vnútroštátne orgány aplikovali na konkrétny prípad právny predpis, ktorý je v rozpore s ústavou alebo Dohovorom, čím došlo k porušeniu základných ľudských práv a slobôd dotknutých osôb.

V praxi sa vyskytli prípady, že sa tieto osoby obrátili na ústavný súd. Postoj ústavného súdu nie je v tomto ohľade jednotný.

V niektorých rozhodnutiach sa ústavný súd obmedzil na konštatovanie, že nie je oprávnený posudzovať ako „predbežnú otázku“ aj súlad právnych predpisov, na základe ktorých orgány verejnej moci postupovali, a podané podnety, resp. ústavné sťažnosti odmietol, „*vychádzajúc z prezumpcie ústavnosti*“ dotknutých právnych predpisov

záveru dôjde plénum v súvislosti s rozhodovaním o ústavnej sťažnosti, začne a uskutoční konanie podľa článku 87 ods. 1 písm. a) alebo b) ústavy.“

s tým, že návrh na takéto konanie môžu podať iba osoby uvedené v článku 130 ods. 1 ústavy.⁵⁸

Ako príklad možno uviesť prípad *Berecová proti Slovenskej republike*⁵⁹. Sťažovateľka pred ESLP namietala, že bolo porušené jej právo na rešpektovanie rodinného života podľa článku 8 Dohovoru. Sťažovala sa najmä, že jej deti boli v rozpore s článkom 41 ods. 4 ústavy umiestnené do ústavnej výchovy na základe rozhodnutí správneho orgánu. Okresný úrad Košice II 3. mája 2000 na základe § 68 písm. a) bodu 1 zákona č. 195/1998 Z. z. o sociálnej pomoci (ďalej len „zákon č. 195/1998 Z. z.“) a § 46 zákona č. 94/1963 Zb. o rodine rozhodol o predbežných opatreniach spočívajúcich v umiestnení sťažovateľkiných detí do „starostlivosti nahrádzajúcej starostlivosť rodičov do doby, kým vo veci nerozhodne právoplatne súd“. Krajský úrad v Košiciach odvolanie sťažovateľky voči týmto rozhodnutiam zamietol. Sťažovateľka tiež nebola úspešná so svojou žiadosťou o zrušenie predbežných opatrení. Okresný úrad Košice II 7. marca 2001 ju zamietol a uviedol, že neexistujú žiadne dôvody na zrušenie predbežného opatrenia pred tým, ako vo veci právoplatne rozhodne súd. Okresný súd Košice II vo veci rozhodol až 8. januára 2002 tak, že návrh na nariadenie ústavnej výchovy zamietol. Článok 41 ods. 4 ústavy ustanovuje, že rodičia majú právo na starostlivosť o deti a ich výchovu. Práva rodičov možno obmedziť a maloleté deti možno od rodičov odlúčiť proti vôli rodičov len rozhodnutím súdu na základe zákona. Sťažovateľka pred podaním sťažnosti na ESLP podala na ústavný súd podnet podľa článku 130 ods. 3 ústavy. Ústavný súd uznesením II. ÚS 19/01 z 22. marca 2001 podnet odmietol. V časti, v ktorej sťažovateľka namietala porušenie článku 41 ods. 4 ústavy uvedenými rozhodnutiami okresného úradu a krajského úradu (v dôsledku toho, že boli vydané orgánom štátu odlišným od súdu), podnet odmietol ako zjavne neopodstatnený. Konštatoval, že v rámci konania o podnete sťažovateľky nie je oprávnený posudzovať súlad príslušných ustanovení zákona č. 94/1963 Zb. o rodine a zákona č. 195/1998 Z. z. s článkom 41 ods. 4 ústavy a vychádzal v tomto prípade z prezumpcie ústavnosti týchto právnych predpisov. ESLP dospel k záveru o porušení článku 8 Dohovoru, ktorý odôvodnil poukazom na v tom čase účinnú zákonnú úpravu, na základe ktorej boli vydané predbežné opatrenia správnych orgánov a ktorá, v rozpore s článkom 41 ods. 4 ústavy, umožňovala odlúčiť maloleté deti od rodičov proti vôli rodičov bez rozhodnutia súdu. Vzhľadom na článok 152

⁵⁸ Pozri napríklad I. ÚS 96/93, uznesenie zo 16. novembra 1993, II. ÚS 806/00, uznesenie zo 16. novembra 2000, II. ÚS 19/2001, uznesenie z 22. marca 2001, alebo IV. ÚS 11/04, uznesenie z 22. januára 2004.

⁵⁹ Rozsudok z 24. apríla 2007.

ods. 4 ústavy, podľa ktorého výklad a uplatňovanie *inter alia* zákonov musí byť v súlade s ústavou, ktorá je na Slovensku základným prameňom práva a s ktorou musia byť ostatné právne predpisy v súlade, EŠLP skonštatoval, že predmetný zásah štátnych orgánov nebol „v súlade so zákonom“, ako vyžaduje článok 8 ods. 2 Dohovoru.

Druhú skupinu tvoria rozhodnutia, v ktorých ústavný súd zaujal úplne odlišný postoj a v konaní o sťažnosti podľa článku 127 ústavy dospel k záveru, že orgány verejnej moci porušili práva sťažovateľov zaručené Dohovorom napriek tomu, že postupovali v súlade so zákonom.⁶⁰ V týchto rozhodnutiach ústavný súd *inter alia* uviedol: „V zmysle článku 152 ods. 4 ústavy musí byť výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov v súlade s ústavou a súčasne v zmysle článku 154c ods. 1 ústavy majú príslušné medzinárodné zmluvy vrátane Dohovoru prednosť pred zákonmi, ak zabezpečujú väčší rozsah ústavných práv a slobôd. Zo vzájomnej súvislosti týchto ustanovení vyplýva, že Dohovor a judikatúra naň sa vzťahujúca predstavujú pre vnútroštátne orgány aplikácie práva záväznú výkladovú smernicu pre výklad a uplatňovanie zákonnej úpravy základných práv a slobôd zakotvených v druhej hlave ústavy, a tým normujú rámec, ktorý tieto orgány v konkrétnom prípade nemôžu prekročiť.“ V náleze I. ÚS 100/04 ústavný súd napríklad poznamenal: „Hoci Trestný poriadok možnosť nahradenia väzby sľubom v prípade sťažovateľa vylučuje, ustanovenie druhej vety článku 5 ods. 3 Dohovoru to umožňuje. Bolo preto povinnosťou všeobecných súdov pri rozhodovaní o alternatívnej žiadosti sťažovateľa namiesto ustanovenia § 73 ods. 1 a 3 Trestného poriadku aplikovať druhú vetu článku 5 ods. 3 Dohovoru, keďže toto ustanovenie zabezpečuje väčší rozsah základného práva. Zároveň to znamená, že všeobecné súdy mali alternatívnu žiadosť sťažovateľa meritorne preskúmať. Pokiaľ tak neurobili, porušili tým článok 5 ods. 3 Dohovoru.“ V náleze I. ÚS 352/06 ústavný súd uviedol: „Treba konštatovať, že ustanovenie článku 5 ods. 4 Dohovoru vzhľadom na jeho výklad zo strany Súdu a ústavného súdu zabezpečuje väčší rozsah ochrany základného práva na osobnú slobodu v súvislosti s právom obvineného byť vypočutý súdom pri rozhodovaní o žiadosti o prepustenie z väzby. Preto je povinnosťou všeobecného súdu v takejto situácii aplikovať článok 5 ods. 4 Dohovoru namiesto ustanovenia § 72 ods. 2 nového Trestného poriadku. Keďže krajský súd takto nepostupoval a rozhodol o žiadosti sťažovateľa o prepustenie z väzby bez jeho vypočutia, porušil tým jeho základné právo na osobnú slobodu podľa článku 17 ods. 1

⁶⁰ Pozri napr. I. ÚS 67/03, I. ÚS 100/04, IV. ÚS 235/04, I. ÚS 87/04, I. ÚS 239/04, III. ÚS 147/06, I. ÚS 352/06.

a 5 ústavy a právo podľa článku 5 ods. 4 Dohovoru aj z tohto aspektu.“ Z uvedeného vyplýva, že ústavný súd v týchto prípadoch *de facto* dospel k záveru o nesúlade právneho predpisu s ústavou či príslušnou medzinárodnou zmluvou o ľudských právach a základných slobodách. Vzhľadom na to, že v konaní o ústavnej sťažnosti podľa článku 127 ústavy nemôže, či už na podnet sťažovateľa, alebo *ex officio*, postúpiť vec plénu na rozhodnutie o súlade právnych predpisov, príslušný právny predpis naďalej ostáva účinný, čím sa v aplikačnej praxi vytvára priestor na opakované porušenie základných ľudských práv a slobôd. Takýmto situáciám by sa zabránilo podobnou právnou úpravou, ako bola prijatá v Českej republike.

Nové trendy v novelizáciach Ústavy Slovenskej republiky

doc. JUDr. Alena Krunková, PhD.

Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach

Abstrakt:

Ústava Slovenskej republiky bola od r. 1992 priamo novelizovaná celkom 17 krát. Mimo toho sa jej dotkli aj početné nepriame novelizácie. Príspevok sa zaoberá stanovením trendov, ktoré sú vnímateľné na základe istých znakov v rámci jednotlivých novelizácií. Analyzuje niektoré zmeny, ktorých výklad sa javí byť protichodný a polemizuje o viditeľných znakoch, ktoré predurčujú nové trendy v novelizácii Ústavy Slovenskej republiky do budúcnosti.

Abstract:

The Constitution of the Slovak Republic was amended 17 times in total since the year 1992. In addition, there were the numerous indirect amendments. The paper deals with the definition of trends that are perceptible on the basis of certain features within the individual amendments. It analyzes some changes whose interpretation appears to be contradictory and arguing with the visible features that predetermine the new trends in the amendment to the Constitution of the Slovak Republic for the future.

ÚVOD

Štvrté storočie ústavy akéhokoľvek štátu už dáva mandát k istému zhodnoteniu jej pôsobenia, obzvlášť, ak ide o ústavu nového štátu, čo je aj prípad Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava“). Pri výbere témy, zohľadňujúc výročný aspekt ústavy, sme sa pokúšali vyhnúť prílišnému hodnotiteľskému charakteru, nakoľko vychádzame z opodstatnenosti jej existencie. Prinajmenšom skutočnosť, že obstála v kreovaní základných atribútov štátnosti je možné hodnotiť pozitívne. Proces jej tvorby bol poznačený transformačnými spoločenskými udalosťami, ktoré sa s odstupom času dajú hodnotiť aj ako právotvorné zmeny.¹ Na základe

¹ Otázka vzniku Ústavy Slovenskej republiky bol už viackrát prezentovaná na konferenciách pri príležitosti jej vzniku, no i v samostatných publikáciách. Pozri napr.: TÓTHOVÁ, K.: Právne kompromisy pri zrode Ústavy v r. 1992. In: OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G.: *15 rokov Ústavy Slovenskej republiky*. Košice: UPJŠ v Košiciach,

subjektívne vnímaných udalostí vzniku ústavy je možné prikloniť sa k všeobecne prezentovaným informáciám o kladnom hodnotení vzniku ústavy a jej obsahu, najmä v radoch odbornej verejnosti i zainteresovaných laikov. Možno dodať, že Ústava Slovenskej republiky v počiatočných rokoch svojej existencie požívala dostatočnú legitimitu aj napriek tomu, že nebola ratifikovaná účasťou ľudu v referende. Bola postavená na určitých hodnotových základoch, predstavujúcich istý príklon k štandardnému rozdeleniu moci prezentujúcemu parlamentnú vládnu formu. Odzrkadľovala aj určitú spolupatričnosť vlastnú spoločnosti vo vtedajšej dobe. Iste by sa dali uvádzať mnohé jej kladné i negatívne stránky, účelom príspevku je však pokúsiť sa analyzovať dvadsať päť rokov jej pôsobenia z pohľadu jej priamych zmien a to spôsobom identifikovania trendov, ktoré sú viditeľné komplexným zhodnotením jej novelizácií. V príspevku neplánujeme poňať jednotlivé novelizácie rešeršne, skôr trendovo, z referenčného hľadiska a len s ohľadom na jednotlivé vybrané inštitúty ústavy.

Zvolená tematika zjavne presahuje vopred určený rozsah príspevku, preto sa pokúsime upozorniť hlavne na tie skutočnosti, ktoré sa nám javia byť najvypuklejšími a najviac približujúcimi sa k odklonu od pôvodne koncipovaných ustanovení ústavy. Pripúšťajúc popritom aj iný pohľad na skúmanú materiu a neuzurpujúc si jediný správny uhol pohľadu.

TRENDY V ZMENÁCH

Počet priamych novelizácií ústavy za dvadsaťpäť rokov patrí v porovnaní s inými krajinami skôr k tým vyšším počtom. Je sedemnášť novelizácií, málo, či veľa? Nie je to ľahké zhodnotiť. Vysoká kvantita nemusí automaticky pôsobiť negatívne, pokiaľ preukáže opodstatnenosť svojho obsahu. Po detailnejšom oboznámení sa najmä ostatných novelizácií ústavy sú však namieste obavy z toho, že uvedenú axiómu nebude možné pre podmienky Slovenskej republiky aplikovať.

Otázka zmien, či novelizácií ústavy sa v poslednom období stáva v Slovenskej republike frekventovanou nielen v súvislosti s jej výročiami, ono to vlastne ani nie je vždycky možné spájať. Ba práve dynamizmus ústav dáva priestor pre reflexiu prípadných spoločenských potrieb časovej slobody. Počet novelizácií sedemnášť (z toho tri v prvom polroku 2017, pričom toto číslo nevyznieva ako konečné) vyzerá byť zatiaľ rekordný. Iste

2008, s. 47 – 52. ; CHOVANEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky – základný zákon štátu*. Bratislava: Procom, 2002

je, že zmeny ústavy potrebné sú a Slovenská republika reflektuje transformáciu právnych systémov.²

Trendy nebývajú vždy rovnaké. Samé podliehajú dynamizmu a meniacim sa podmienkam. Mnohé sú vítané a predstavujú dobrý posun, iné zasa môžu spôsobovať negatívne dôsledky a stávajú sa obsahom ďalšej zmeny. O trendoch začíname hovoriť vtedy, ak sa určité skutočnosti, zásady, či princípy v novelizáciách ústavy opakujú aspoň raz a je odôvodnený predpoklad ich ďalšieho opakovania, resp. na upozorňované negatívne dôsledky ústavodarca nereaguje a vytvára tak predpoklad pre ich akceptovanie i možné opakovanie. Každopádne s určitým vedeckým zovšeobecnením môžeme špecifikovať najmä nasledovné trendy ústavných zmien.

TREND ANTILEGITIMACNÝ (spochybňujúci, priam rušiaci legitimitu) - spomíname ho ako prvý, keďže z hľadiska svojho obsahu k tomu aj aspiruje. Považujeme za podstatné po uplynulých rokoch účinnosti ústavy upriamiť pozornosť na jej legitimitu. Hneď úvodom nám vyvstávajú viaceré otázky. Ktoré ústavy považujeme za legitímne? Legitimita ako taká je v spojitosti s ústavou ťažký pojem, jej definícia je ťažšie uchopiteľná.³ Všeobecne sa zvyšuje, ak je ústava prijatá zdrojom moci (ľudom), resp. všetky jej zmeny sú ratifikované v referende., Za najviac blížiaci sa legitímite môžeme považovať spôsob prijímania ústavy formou prijatia ústavodarným zhromaždením a následne potvrdený ratifikačným referendum, čo je proces iste zdĺhavý a vzťahuje sa zrejme len na tvorbu ústavy, resp. ak ústava stanoví, aj na zmeny jej materiálneho jadra. Na druhej strane nemôžeme považovať spôsob prijímania ústavy (a aj spôsob jej zmeny) parlamentom za nelegitímny (či menej legitímny?) pokiaľ tento spôsob ústava sama v sebe obsahuje a parlament (tvorca ústavy a jej zmien) ľud legitímne vo voľbách volí a teda dá mu mandát aj na prijímanie resp. zmenu ústavy. Mala teda Ústava Slovenskej republiky legitimitu pred 25 rokmi? Na základe vyššie uvedeného môžeme zhodnotiť, že skôr áno, aj

² Pozri napr.: BĀRĀNY, E. a kol. *Ako právo reaguje na novoty*. Bratislava, 2015.; KYSELA, J.; ONDŘEJEK, P. a kol. *Kolos na hliněných nohou? K proměně státu a jeho roli*. Praha, 2016.; JIRÁSKOVÁ, V. Ústavní změny anebo světí účel prostředky? In JIRÁSEK, J. (ed.). *Ústava ve stínu politiky*. Olomouc, 2012.

³ Pozri napr.: OROSZ, L. – SVĀK, J. – BALOG, B.: *Základy teórie konštitucionalizmu*. Bratislava: Eurokódex, 2011. s. 109. ; Ľalík, T. : Ústavodarná moc včera dnes a zajtra. In: *Právnik, Teoretický časopis pro otázky státu a práva*, č.6, 2016. s. 509-525; BALOG, B. Ústavodarná a zákonodarná činnosť NR SR vo IV. volebnom období. In JERMANOVÁ, H.; MASOPUST, Z. (eds). *Dvacet let poté: Právo ve víru metamorfóz*. Plzeň, 2010, s. 129–146. GERLOCH, A. a kol. *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha, 2008.

keď nebola ani potvrdená v referende, ani v etape svojej tvorby nebola predložená na verejnú diskusiu, aj keď sa to zdôvodňovalo časovou náročnosťou v procese tvorby.⁴

Môže legitimita ústavy daná pred 25 rokmi zodpovedať legitimitě terajšej? Na túto otázku nás ťahá odpovedať skôr nie. Čo sa teda zmenilo? A ako je vôbec možné merať legitimitu v súvislosti s ústavnou materiálou a jej zmenami? Odpovedať na tieto otázky nie je ľahké. Nie je vhodné ich absolutizovať spôsobom, že len taká ústava si legitimitu zachovala, ktorá sa nezmenila, aj keď sa prikláňame k názoru, že istá materiál v ústave by mala zostať nezmeniteľná.⁵ Medzi takú zrejme bude patriť zachovanie pôvodnej stanovenej formy vlády, od ktorej každý odklon, aj keď v minimalistickej podobe, ľud by mal potvrdiť v referende. Určitým vodítkom v daných úvahách bude aj objasnenie ostatných trendov zmeny ústavy, z ktorých ak väčšina bude spôsobovať pozitívne dôsledky, tak sa môžeme prikloniť k názoru, že legitimita zachovaná zostala.

TREND POLITICKÝ – tento trend je minimálne z hľadiska svojho obsahu jasný, všeobecne známy, predvídateľný a v nevyhnutných prípadoch aj akceptovateľný. Je dokonca z ústavy aj odvoditeľný. Sice sama ústava nestanovuje spôsob svojej zmeny, v svojom čl. 72 však ako jediný ústavodarný orgán stanovuje Národnú radu Slovenskej republiky (ďalej aj NR SR), čím de constitione potvrdzuje politický aspekt svojej tvorby, analogicky je možné odvodiť, že aj zmeny ústavy. Zloženie parlamentu ako politického orgánu je akceptovateľné teóriou ústavného práva i samotnými štátmi v medzinárodnom meradle a je nespochybniteľné, že politický aspekt bude pri zmene ústavy viditeľný vždy, pokiaľ tieto zmeny bude realizovať parlament. Tento politický trend sa však v ostatnom období prejavuje najmä ako prostriedok obchodovania, či spôsob na presadenie ťažšie realizovateľných zmien, čím značne oslabuje silu legitímácie ústavy.

TREND OBJEKTÍVNYCH ZMIEN - ide o trend, ktorý asi ako jeden z mála môže stanovovať referenčný rámec pre časové a vecné hľadisko zmien ústavy. Môžeme ho hodnotiť pozitívne, keďže jeho

⁴ Pozri napr.: Pozri napr.: OROSZ, L.: Dvadsať rokov Ústavy Slovenskej republiky. In: Roczniki administracji i prawa rok XII. Sosnowiec : Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, 2012, s. 35-52.

⁵ Máme tu na mysli tie ustanovenia, ktoré sa v teórii ústavného práva zvyknú označovať ako tzv. materiálne jadro. Bližšie pozri napr.: BALOG, B.: *Materiálne jadro ústavy Slovenskej republiky*. Bratislava: Eurokódex, 2014.

prejavom je reflexia ústavy na spoločenské zmeny a rešpektovanie dynamickej funkcie ústavy.⁶

V ústave Slovenskej republiky je premietnutím jeho prítomnosti napr. potrebnosť ústavnej novely č. 90 z roku 2001⁷ v súvislosti so vstupom Slovenskej republiky do Európskej únie. Ide o rozsahovo najväčšiu novelizáciu ústavy, ktorá menila okolo 40 percent obsahu pôvodnej ústavy. Mohli by sme konštatovať, že išlo o objektívne dôležitú zmenu, nastavujúcu Slovenskú republiku na fungovanie Európskej únie. Problematika transponovania právneho poriadku Európskej únie predstavovala len časť (aj keď musíme dodať, že podstatnú) matérie ústavného zákona č. 90/ 2001 Z. z., sprecizovanie vzťahu vnútroštátneho práva k právu medzinárodnému splnilo očakávania vtedajšej doby i potreby. Iste premena pôvodne koncipovaného textu a obsahu Ústavy na základe tohto ústavného zákona bola a je jednou z tých viac opodstatnenou. Bez týchto ústavných zmien by nebolo možné zavŕšiť proces vstupu Slovenskej republiky do Európskej únie.

Nezodpovedanými však naďalej zostávajú nasledovné otázky. Akým spôsobom sa Národná rada SR vysporiada s ústavným zákonom č. 397/2004 Z.z. o spolupráci Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky v záležitostiach Európskej únie v platnom znení? Aký postoj zaujme k Charte základných práv Európskej únie v korelácii s druhou hlavou Ústavy? Koncepciu základných práv a slobôd upravuje Charta základných práv Európskej únie v diferentnej pozornosti čo do štruktúry, aj do obsahu.⁸ Charta ako plnohodnotná súčasť primárneho práva zaväzuje jednotlivé členské štáty, aj z tohto dôvodu je potrebné špecifikovať jej vzťah s ústavou.⁹

⁶ K tomu pozri napr.: PALÚŠ, I.: Stabilizačná a dynamická funkcia Ústavy Slovenskej republiky. In: OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G.: 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Košice: UPJŠ v Košiciach, 2008, s.114 – 122.

⁷ Ústavný zákon č. 90/ 2001 Z. z., z 23. februára 2001, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

⁸ K tomu pozri napr.: MÁZÁK, J.- JÁNOŠÍKOVÁ, M. a kolektív (DOBROVIČOVÁ, G.- OROSZ,L. – ANGELOVIČOVÁ,A.): Charta základných práv Európskej únie v konaniach pred orgánmi súdnej ochrany v Slovenskej republike. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2016.

⁹ Pozri napr.: BENKO, R.: Vzťah Charty základných práv Európskej únie k iným nástrojom ochrany základných práv uplatňovaným v Európe In: *Charta základných práv Európskej únie a výzvy s ňou spojené* : Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015. s. 26-48.

Od r. 2001 nebol aktualizovaný ani čl. 7, ktorý svojho času predstavoval alfu i omegu prístupu Slovenskej republiky k Európskej únii. Aj tento aspekt je možné pomerne jednoduchým spôsobom (aj napr. v súvislosti s negáciou ústavného zákona č. 397/2004) vyhovujúco zastrešiť.

TREND POPULISTICKÝ – tento trend sa v ostatnom období stáva aj čoraz viac populárny pri ústavných zmenách. Pôvodne jeho výskyt mohol byť odôvodniteľný známym výrokom Homéra „*Vox populi vox Dei*“¹⁰, dnes je mu už pripisovaný značne iný význam. Hovoríme o ňom vtedy, ak okolnosti ústavných zmien zďaleka nedosahujú význam im pripisovaný, dokonca je možné pochybovať o ich potrebnosti, či v prípade aj uvažovať o ich zbytočnosti. No famóznosť spôsobu prijímania týchto zmien a okolnosti s tým súvisiace prezentujú nevyhnutnosť zmeny ako tlaku spoločnosti, či ľudu. Ako prejav populistického trendu zmeny ústavy vnímame aj každú iniciatívu zmeny ústavy, ktorá spĺňa vyššie uvedené atribúty bez ohľadu na to, či bola v schvaľovacom procese úspešná, alebo nie. Žiaľ takýchto ústavných zmien (ak ako neúspešných iniciatív – vid' príloha príspevku) je u nás viac (napr. ú.z. č. 140/2004 Z.z., ú.z. č. 210/2006 Z.z.,¹¹ ú.z. č. 306/2014 Z.z., ú.z. č. 427/2015 Z.z.) Skutočnosť, že tento trend naberá na intenzite a popularite čo do jeho využívania, navyše v kombinácii s trendom expresných zmien (vid' nižšie), a tak spôsobuje negatívny dopad na legitimitu ústavy musíme hodnotiť ako z dlhodobého hľadiska nevyhovujúcu a zmätočnú.

TREND NOVO – REGULAČNÝ (SAMOREGULAČNÝ) – tento trend vytvára nebezpečný precedens vo vzťahu k fungovaniu Národnej rady SR pro futúre. To, že sa zákony tvoria v legislatívnom procese prebiehajúcim v Národnej rade SR, je faktom akceptujúcim. Aj to, že poslanci kreujú zákony, v ktorých de facto obmedzujú sami seba. No i táto všeobecná akceptácia musí obsahovať určité limity v normotvorbe Národnej rady, medzi ktoré jednoznačne patrí ústava, ako najvyššia norma v štáte. Ináč povedané Národná rada svojou normotvorbou by nemala narúšať, ani spochybňovať princípy a zásady, ktoré ústava chráni, a to platí ja pre bežné zákony, tak aj pre zákony ústavné. Žiaľ, ústavné zmeny dotýkajúce sa

¹⁰ REBRO, K.: Latinské právnické výrazy a výroky. Bratislava: Wolters Kluwer, 1995. s. 292.

¹¹ Pozri napr.: DRGONEC, J.: Zmeny a pokusy o zmenu Ústavy v treťom volebnom období Národnej rady Slovenskej republiky. In: OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G.: 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Košice: UPJŠ v Košiciach, 2008, s. 93 – 105., MAJERČÁK, T. : Imunita ústavných činiteľov, aktuálny stav a perspektívy. In: Justičná revue : časopis pre právnu prax. č. 6-7. 2010, s. 728-746.

imunity poslancov a sudcov (ú.z. č. 140/2004 Z.z., ú.z. č. 210/2006 Z.z., ú.z. č. 232/2012 Z.z. a ú.z. č. 161/2014 Z.z.), no najmä upravujúce tzv. skrátenie volebného obdobia Národnej rady a vzťahy s tým súvisiace (ú.z. č. 356/2011 Z.z.), keď sa prezidentovi umožnila možnosť rozhodovať o poverení vlády na výkon jej pôsobnosti v čase keď je odvolaná stará vláda, no ešte nie je vykreovaná vláda nová (čl. 102, ods.1, pís.u. a čl. 115 ods.3 ústavy).¹² Práve posledná zo spomínaných novelizácií v sebe skĺbila aj ďalší z nie príliš vhodne zvolených trendov a to trend expresných zmien, keďže bola prijatá v skrátanom legislatívnom konaní, o čom sa zmieňujeme v ďalšom texte.

TREND KONTRA PRINCIPIÁLNY – tento trend je ostro viditeľný práve v súlade s poslednými zmenami z tohto roka. Jeho podstata spočíva v zasahovaní do stanovených, všeobecne uznávaných princípov konštitucionalizmu, ktoré by ústava mala obsahovať a chrániť. V duchu teórie ústavy sú práve tieto ústavné princípy tou matériou, ktorá je kritériom pre kvalitatívne zloženie ústavy v duchu demokracie a medzinárodnej akceptácie. Žiaľ, ústavné zákony č. 4/2017 Z.z. a č. 71/2017 Z.z. pôsobili presne opačne a nastolili v novelizáciách Ústavy trend kontra principiálny. V tej prvej novelizácii išlo o zásah do princípu, ktorý stanovuje tzv. vládu na čas nepresahujúci pravidelné volebné obdobie dané zákonom, v druhej o zásah do princípu del'by moci medzi mocou zákonodarnou a výkonnou (tzv. Mečiarove amnestie PL. ÚS 7/2017).

Zopár poznámok k ústavnému zákonu č. 4/2017 Z.z. – podľa čl. 30 ods.2 Ústavy Slovenskej republiky - „Voľby sa musia konať v lehotách nepresahujúcich pravidelné volebné obdobie ustanovené zákonom.“. Tento aspekt princípu pluralizmu stanovuje tzv. vládu na čas a jej obmedzenie volebným obdobím, ktoré konštitucionalistika neumožňuje meniť *Ipsa facto*, dokonca vo výklade *stricto sensu* neumožňuje volebné obdobie predlžovať vôbec.¹³

¹² OROSZ,L.: Dvadsať rokov Ústavy Slovenskej republiky. In: *Roczniki administracji i prawa rok XII*. Sosnowiec : Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, 2012, s. 35-52

¹³ Uvedený aspekt bol prelomený v mimoriadnych situáciách, napr. v stave vojny, bezprostredného ohrozenia, kedy nie je možné vykonať voľby. Z dôvodu funkčnosti existujúcich zvolených orgánov, ktorým medzičasom riadne volebné obdobie uplynulo, je nevyhnutné ponechať ich vo výkone funkcie a stabilizovať ich riadny chod. Vtedy dokonca právny poriadok ráta s predĺžením – tak je to v Slovenskej republike podľa ústavného zákona č. 227/2002 Z.z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších právnych predpisov.

Predĺzenie volebného obdobia nie je v histórii Slovenskej republiky ojedinelým¹⁴, v r. 1998 došlo k predĺženiu volebného obdobia orgánov obcí zvolených v r. 1994 o jeden mesiac. Za zmienku stojí úvaha, ako sa ústavný princíp vlády na riadne, vopred stanovené časové obdobie bude garantovať napr. v prípade ak sa Národná rada SR v budúcnosti rozhodne predĺžiť svoje volebné obdobie ústavným zákonom a toto svoje rozhodnutie riadne a presvedčivo vyargumentuje. Práve predĺženie volebného obdobia oproti jeho skráteniu sa totiž považuje ústavnou teóriou za závažnejší zásah do princípu vlády na čas,¹⁵ keďže jeho dôsledkom je umožnenie výkonu moci aj v období, ktoré nebolo legitimizované vôľou voliča - ľudu.

TREND EXPRESNÝCH ZMIEN (skrátene legislatívne konanie) – uvedený trend považujeme za najviac nebezpečný z uvedených trendov. Mechanizmus skráteneho legislatívneho konania nemá žiadne miesto v ústavodarnom procese a jeho použitie je nevyhnutné hodnotiť ako neopodstatnené. Navyše v Slovenskej republike podmienky a predpoklady používania skráteneho legislatívneho konania síce stručne, no v zásade explicitne upravuje zákon č. 350/1996 Z.z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších zmien a doplnkov v § 89, v zmysle ktorého sa môže Národná rada Slovenskej republiky na návrh vlády uznieť na jeho použitie v dvoch prípadoch:

1. Za mimoriadnych okolností, ak môže dôjsť (§ 89, ods.1.):
 - k ohrozeniu základných práv a slobôd,
 - k ohrozeniu bezpečnosti,
 - alebo štátu hrozia značné hospodárske škody.
2. Ak si rozhodnutie Rady bezpečnosti OSN o akciách na zabezpečenie medzinárodného mieru a bezpečnosti vydané podľa čl. 41 Charty OSN vyžaduje neodkladné prijatie zákona (§ 89, ods.2.).

To, že sa stalo priam notoriou prijímanie zákonov v skráteneho legislatívnom konaní bez právneho základu, či akejkol'vek opory v zákone, sa nám javí byť v rovine legislatívy nepredstaviteľné. No bezbrehou ústavnou opovážlivosťou musíme nazvať prijímanie ústavných zákonov, priamych novelizácií ústavy mechanizmom skráteneho legislatívneho konania, navyše ak precedens už nastal a opakuje sa.

¹⁴ OROSZ, L. – MOLEK, P - SVÁK, J. – ŠIMÍČEK, V. 2016 Volebné právo a súdny prieskum volieb v Českej republike a Slovenskej republike. Bratislava : C.H. Beck 2016.

¹⁵ OROSZ, L.a kol.: Volebné právo. Košice : UPJŠ, 2015. s.62 a nasl., pozri tiež KLÍMA, K.: O právu ústavním. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012.

TREND PODPORY FRAGMENTÁCIE ÚSTAVY – pod fragmentáciou ústavy rozumieme jej rozbitie, rozpad, či delenie.¹⁶ Ide o novodobý trend, ktorý v prípade, ak sa nezastaví, nabaľuje svoje škodlivé účinky priam exponenciálne. Už spomínaná existencia veľkého počtu priamych novelizácií, pripustenie novelizácií nepriamych, z ktorých sú niektoré prijímané aj bez výslovného splnomocnenia v ústave, pozícia Ústavného súdu v rámci výkladu ústavy spôsobujú absolutizáciu ústavodarnej právomoci prostredníctvom Národnej rady Slovenskej republiky, na čo už bolo dávnejšie poukázané.¹⁷

ZÁVER

V samotnej preambule Ústavy Slovenskej republiky môžeme vnímať deklarovanie určitých princípov pre spôsob tvorby ústavy - „...usilujúc sa o uplatňovanie demokratickej formy vlády, záruk slobodného života, rozvoja duchovnej kultúry a hospodárskej prosperity, teda ma, občania Slovenskej republiky uznášame sa prostredníctvom svojich zástupcov na tejto ústave...“ Mandát na tvorbu ústavy je teda nespochybniteľný. V samotnom texte ústavy však mandát na formu a spôsob zmeny ústavy chýba. Po dvadsiatich piatich rokoch jej existencie môžeme skonštatovať, že uvedená skutočnosť nebola brzdou v prípade priamych, či nepriamych zmien ústavy. Trendy prezentované v príspevku poukazujú na nie príliš lichotivú situáciu. Uvedomujúc si popritom, že akýkoľvek pokus o zovšeobecnenie a kritické zhodnotenie je len prezentáciou úvah autorky pri detailnejšom skúmaní ústavných zákonov spätých s ústavou. Predstavuje pohľad – vystúpenie právneho teoretika, ktorý s obavou vo svojej teoretickej sfére sleduje vývoj ústavno – politický, vzbudzujúci pocit „stáť v pozore a byť vždy pripravený“, pretože politické debaty predurčujúce ďalšie zmeny ústavy svedčia o nečitateľnosti týchto zmien jazykom tradičného ústavného práva. Čo však považujeme za dôležité dodať, je skutočnosť, že sa ukazuje ako žiaduce nastoliť nový trend mimo tých vyššie uvádzaných a to trend tzv. *optimalizácie ústavného textu – tvorby čistej ústavnej legislatívy*.

POUŽITÁ LITERATÚRA:

- BALOG, B.: Materiálne jadro ústavy Slovenskej republiky. Bratislava: Eurokódex, 2014.
- BENKO, R.: Vzťah Charty základných práv Európskej únie k iným nástrojom ochrany základných práv uplatňovaným v Európe In: Charta

¹⁶ SVÁK, J. - BALOG, B.: Fragmentácia ústavy. In: Zmena práva. Bratislava: SAP, 2013, s. 96–113.

¹⁷ BRÖSTL, A.: O ústavnosti ústavných zákonov. In: Metamorfózy práva ve střední Evropě : sborník příspěvků z mezinárodní konference. Znojmo. - Plzeň : Aleš Čeněk, 2008. s. 1-24.

základných práv Európskej únie a výzvy s ňou spojené : Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015. s. 26-48.

- BRÖSTL, A.: O ústavnosti ústavných zákonov. In: *Metamorfózy práva ve střední Evropě : sborník příspěvků z mezinárodní konference*. Znojmo. - Plzeň : Aleš Čeněk, 2008. s. 1-24.
- DRGONEC, J.: Zmeny a pokusy o zmenu Ústavy v treťom volebnom období Národnej rady Slovenskej republiky. In: *OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G.: 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky*. Košice: UPJŠ v Košiciach, 2008, s. 93 - 105
- CHOVANEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky – základný zákon štátu*. Bratislava: Procom, 2002.
- KLÍMA, K.: *O právu ústavním*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012.
- MAJERČÁK, T. : Imunita ústavných činiteľov, aktuálny stav a perspektívy. In: *Justičná revue : časopis pre právnu prax*. č. 6-7. 2010, s. 728-746.
- MÁZÁK, J.- JÁNOŠÍKOVÁ, M. a kolektív (DOBROVIČOVÁ, G.- OROSZ, L. – ANGELOVIČOVÁ, A.): *Charta základných práv Európskej únie v konaniach pred orgánmi súdnej ochrany v Slovenskej republike*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2016.
- OROSZ, L.: Dvadsať rokov Ústavy Slovenskej republiky. In: *Roczniki administracji i prawa rok XII*. Sosnowiec : Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, 2012, s. 35-52.
- OROSZ, L.: Ústava v ohrození (Ústavné iniciatívy v rokoch 1993 – 2010 a ich dopady na aktuálnu podobu ústavného systému Slovenskej republiky). In: *Dvacet let poté: Právo ve víru metamorfóz*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. s. 110-128.
- OROSZ, L. a kol.: *Volebné právo*. Košice : UPJŠ, 2015.
- OROSZ, L. – BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ M. – MAJERČÁK, T.: *20 rokov Ústavy Slovenskej republiky – I. Ústavné dni*. Košice: UPJŠ v Košiciach, 2012
- OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G.: *15 rokov Ústavy Slovenskej republiky*. Košice: UPJŠ v Košiciach, 2008
- OROSZ, L. – MOLEK, P - SVÁK, J. – ŠIMÍČEK, V.: *Volebné právo a súdny prieskum volieb v Českej republike a Slovenskej republike*. Bratislava : C.H. Beck 2016
- OROSZ, L. – SVÁK, J. – BALOG, B.: *Základy teórie konštitucionalizmu*. Bratislava: Eurokódex, 2011.
- PALÚŠ, I.: Stabilizačná a dynamická funkcia Ústavy Slovenskej republiky. In: *OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G.: 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky*. Košice: UPJŠ v Košiciach, 2008, s.114 – 122.
- REBRO, K.: *Latinské právnické výrazy a výroky*. Bratislava: Wolters Kluwer, 1995.

- SVÁK, J. - BALOG, B.: Fragmentácia ústavy. In: Zmena práva. Bratislava: SAP, 2013, s. 96–113.
- TÓTHOVÁ, K.: Právne kompromisy pri zrode Ústavy v r. 1992. In: OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G.: 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Košice: UPJŠ v Košiciach, 2008, s. 47 – 52.

Príloha – História legislatívnej činnosti NR SR¹⁸

I. volebné obdobie, 1994 - 1998				1. – 52. schôdza		
Všetky schválené zákony				313		
VNZ	PNZ	SLK	258	55	46	
Ustavné zákony				18		
schválené		neschválené		4	14	
Zákony vrátené prezidentom				32		
schválené		Neschválené	neprerokované	28	3	1

II. volebné obdobie, 1998 - 2002				1. – 63. schôdza		
Všetky schválené zákony				532		
VNZ	PNZ	SLK	406	126	104	
Ustavné zákony				24		
schválené		neschválené		3	21	
Zákony vrátené prezidentom				72		
schválené		Neschválené	neprerokované	52	19	1

III. volebné obdobie, 2002 - 2006				1. – 62. schôdza		
Všetky schválené zákony				550		
VNZ	PNZ	SLK	458	92	36	
Ustavné zákony				35		
schválené		neschválené	neprerokované	14	18	3
Zákony vrátené prezidentom				60		
schválené		neschválené	neprerokované	52	6	2

IV. volebné obdobie, 2006 - 2010				1. – 53. schôdza		
Všetky schválené zákony				530		
VNZ	PNZ	SLK	442	88	52	
Ustavné zákony				34		
schválené		neschválené	neprerokované	1	33	-
Zákony vrátené prezidentom				28		
schválené		neschválené	neprerokované	19	9	-

V. volebné obdobie, 2010 - 2012				1. – 29. schôdza		
Všetky schválené zákony				208		
VNZ	PNZ	SLK	178	30	25	
Ustavné zákony				11		
schválené		neschválené	vzaté späť	3	6	2
Zákony vrátené prezidentom				29		

¹⁸ https://www.nrsr.sk/web/?sid=nrsr/dokumenty/statistiky_a_prehlady

schválené	neschválené	neprerokované	27	2	-
-----------	-------------	---------------	----	---	---

VI. volebné obdobie, 2012 - 2016			1. – 61. schôdza		
Všetky schválené zákony			455		
VNZ	PNZ	SLK	382	69	4
Ústavné zákony			59		
schválené	neschválené	vzaté späť	5	42	12
Zákony vrátené prezidentom			28		
schválené	neschválené	neprerokované	27	1	-

Zdroj: https://www.nrsr.sk/web/?sid=nrsr/dokumenty/statistiky_a_prehlady

Poznámky k VI. ústavným dňom

JUDr. Marianna Mochnáčová, PhD. LL.M

Sudkyňa Ústavného súdu Slovenskej republiky

Abstrakt

Autorka, vychádzajúc zo skutočnosti, že Ústava SR je jeden zo základných fundamentov a predpokladov právneho štátu, si kladie v príspevku základné otázky súvisiace s ochranou ducha ústavy týkajúce sa najmä stability ústavy, preťažnosti súdov, miesta občanov v Slovenskej republike a vzťahu Ústavy SR a Európskej únie.

Abstract

The author, based on the fact that the Constitution of the Slovak Republic is one of the fundamental foundations and prerequisites of the rule of law, puts in that contribution basic questions related to the protection of the spirit of the Constitution concerning, in particular, the stability of the Constitution, the contentiousness of the courts, the citizens' place in the Slovak Republic and the relationship between the Constitution of the SR and the European Union.

Myšlienka dní ústavy ako každoročne sa vracajúcej príležitosti na sebareflexiu a autotest zaobchádzania s duchom a textom ústavy za obdobie niekoľkých rokov zanechala pevné korene a teším sa na dnešné úvahy ku ktorým spoločne prispejeme.

Ústava Slovenskej republiky je založená na stabilných pilieroch a tvorí jeden zo základných fundamentov a predpokladov právneho štátu v podmienkach Slovenskej republiky. Samozrejme, a vďaka Bohu, nehrozí vážne nebezpečenstvo jej revízie s cieľom popretia ducha, na ktorom bola založená.

Z môjho pohľadu je naša ústava do istej miery akousi „magnou chartou našej krajiny“ a to najmä z tých dôvodov, že

- zaisťuje demokraciu a právny štát,
- je bázou štátneho poriadku a upravuje systém vládnutia,
- reguluje zodpovednosť štátnych orgánov a zaisťuje nezávislosť justície,
- zaručuje rovnosť a slobodu jednotlivca,
- a to na čo sa veľakrát zabúda, stará sa o spravodlivosť v našej spoločnosti, preto, lebo stanovuje pravidlá pre politické dianie a stará sa tým o vyváženie záujmov medzi sociálnymi skupinami, generáciami a pohlaviami,

menšinami a väčšinami, medzi štátom a občanmi, medzi ekonómiou a ekológiou, medzi verejnými a súkromnými záujmami, kde hľadá kontaktné miesta.

Na to všetko môžeme byť právom hrdí. Ale nemožno sa uspokojiť len so skutočnosťou, že dané piliere sú v ústave zakotvené. Musíme sa snažiť, aby sa stali súčasťou bežného života. Aby sa ústava stala súčasťou bežného života.

Ústava hľadá denne uplatnenie v realite, a preto musíme vhodne a zmysluplne privolať našu ústavu na pomoc všade, kde je to potrebné. Každý akt legislatívy, uplatňovania právomoci vlády, každý akt justície je v konečnom dôsledku konkretizáciou ústavy. Tento názor – pohľad je teoreticky samozrejme jasný. Ale či to aj v legislatívnej praxi využívame je otázka stále aktuálna.

Vy všetci, dámy a páni, viete dobre, že autorita práva a akceptácia ústavných princípov so sebou obnáša viaceré riziká. Nikdy nesmieme zabudnúť na to, aby sme ochraňovali našu demokraciu pred akoukoľvek formou „pružnosti ústavnosti“, ale tiež roztrieštenia systému jej ochrany. Musíme sa starať o to, ako ochraňovať ducha ústavy.

Ústavné dni nás nútia k zamysleniu, či naša každodenná snaha o ochranu ducha ústavy je dostatočná a toto zamyslenie nás núti hľadať odpovede na viaceré otázky, resp. okruhy otázok, niektoré si dovoľím naznačiť:

1. Po prvé : nakladáme opatrne s našou ústavou? Je garanciou stability? Predvídateľnosti v našom právnom štáte? Alebo v nej vidíme len technické pravidlá a formálnu schému na realizáciu politických plánov? A ak by to tak malo byť, nie sme až príliš flexibilní a až príliš naklonení pre takéto zmeny? Nebolo by vhodnejšie hľadať prostriedky na riešenie politicko - spoločenských problémov inak, ako za cenu zmeny ústavy ako právnej normy najvyššej právnej sily?

I keď zjavne nie je možné, aby ústava ostala nemenná a nereflektovala na meniace sa spoločenské podmienky a primát ústavodarcov je samozrejme neodškriepiteľný, miera presvedčivosti ústavy v očiach širokej verejnosti je priamo úmerná tomu, či ústave rozumejú občania, či je kontinuálna a či je zárukou právnej istoty pre obyvateľov. Príliš často opakujúce sa zmeny ústavy spochybňujú nielen autoritu ústavodarcov, znižujú dôveru v politiku, ale najmä dramaticky klesá aj

dôvera v štát, jeho právny poriadok a právo, špeciálne ústavné právo, ako také.

2. Po druhé: aká je preťaženosť súdov? V nadväznosti na vyššie naznačené ďalším faktorom, ktorý negatívnym spôsobom ovplyvňuje dôveru občanov v právny štát, a teda v ochranu zákonnosti a ústavnosti, je nadmerná zaťaženosť súdov. Neodškrípiteľne je ústavný súd, ale tiež všeobecné súdy veľmi preťažené a tendencia v tomto smere aj do budúcnosti rastie. Znamená to, že kapacita ochrancov ústavnosti a zákonnosti s vývojom nemôže držať krok a je limitovaná ich personálnymi a materiálno technickými možnosťami. Musíme si klásť otázku, záleží nám na ochrane základných práv a slobôd občanov skutočne vážne a sme pripravení na štrukturálne a systematické zlepšenia?

Základná otázka znie ako predchádzať zaťaženiu orgánov ochrany ústavnosti a zákonnosti bez toho, aby sme obmedzili prístup k právnej ochrane.

V tejto súvislosti nemožno opomenúť, že práve, a najmä preťaženosť súdov má za následok prietahy v súdnych konaniach, ktoré predstavujú dlhodobý problém s celospoločenským dosahom, čo má za následok prehlbujúcu sa nedôveru občanov v súdny systém Slovenskej republiky. V dôsledku toho dochádza k zásadnému narušeniu princípu právnej istoty, jedného zo základných princíпов každého demokratického právneho štátu. V prípadoch, kedy všeobecné súdy zlyhávajú, prejavuje sa význam ústavného súdu, ako exkluzívneho nositeľa ochrany ústavnosti.

Uvedomujúc si bremeno, no predovšetkým privilégium chrániť základné práva a slobody občanov v konaniach pred všeobecnými súdmi, ústavný súd v rámci svojej rozhodovacej činnosti opakovane konštatoval, že účelom základného práva na prerokovanie vecí bez zbytočných prietahov je odstránenie stavu právnej neistoty, v ktorej sa nachádza osoba domáhajúca sa rozhodnutia všeobecného súdu. Základnou povinnosťou súdu a sudcu je preto zabezpečiť taký procesný postup v súdnom konaní, ktorý čo najskôr odstráni stav právnej neistoty, kvôli ktorému sa účastník obrátil na súd so žiadosťou o jeho rozhodnutie.¹

¹ Ústavný súd sa predmetnou problematikou zaoberal aj vo svojej rozhodovacej činnosti. V tejto súvislosti poukazujem na rozsiahlu a ustálenú judikatúru ústavného súdu (napr. sp. zn. I. ÚS 584/2012, IV. ÚS 221/04, III. ÚS 646/2016 a iné.

Nadväzujúc na vyššie zmienené nemožno opomenúť projekt predsedníčky ústavného súdu „Efektívnosť výkonu rozhodnutí Ústavného súdu Slovenskej republiky“, v rámci ktorého dochádza k pravidelnému monitorovaniu výkonu rozhodnutí Ústavného súdu Slovenskej republiky, v ktorých konštatoval porušenie práva na prerokovanie vecí bez zbytočných priehov. Je alarmujúce, že na Slovensku stále prebiehajú súdne konania, začiatok ktorých možno datovať od čias vzniku samostatnej Slovenskej republiky.²

3. Po tretie: identifikujú sa občania v ústavnom systéme, resp. ako hľadajú svoje miesto v ňom?

K otázke identifikácie občanov v ústavnom systéme považujem za nevyhnutné poukázať na tú skutočnosť, že Ústava by mala byť jasná, stručná, zrejme a zrozumiteľná a uplatniteľná v praxi. Preto sú v nej zakotvené základné organizačné princípy štátu a práva a slobôd občanov. A z toho dôvodu je o to dôležitejšie neúnavne pripomínať mladým Slovákom dneška, absolventom škôl neľahký vývoj ústavnosti a ústavy v našich geopolitických podmienkach, vývoj jej materiálneho jadra a ľudských práv a základných slobôd. Pýtam sa, čo vedia mladí Slováci dneška, absolventi škôl o vývoji ústavy a ústavnosti, o jej základe, o ľudských a základných právach. Čo vedia o mechanike demokratického vzdelávania? A robíme dostatok pre to, aby sa minimálne naše základné ústavné princípy dostali do povedomia ľudí? (tým nemyslím absolventov právnických fakúlt, pozn.).

Považujem za nevyhnutné, aby sme sa snažili povedomie o ústavných princípoch a právnom poriadku budovať. K tomu má slúžiť a aj slúži otvorený prístup ústavného súdu pri práci s verejnosťou, čo možno jednoznačne a na prvý pohľad badať už pri návšteve webového sídla ústavného súdu. Webové sídlo ústavného súdu je nielen miestom, kde sa občania dozvedia základné informácie o ústavnom súde. Je nielen prehľadným zdrojom judikatúry, či odbornej literatúry, ale je aj miestom, kde sa možno naozaj mimoriadne prehľadne a flexibilne oboznámiť s rozhodovacou činnosťou ústavného súdu, a teda so spôsobom aplikácie noriem najvyššej právnej sily. Ústavný súd nefunguje „za zatvorenými

² Viac o Projekte predsedníčky ústavného súdu „Efektívnosť výkonu rozhodnutí Ústavného súdu Slovenskej republiky“ nájdete na webovom sídle ústavného súdu www.ustavnyusud.sk v časti „Projekt“

dverami“, ale snaží sa o akejkol'vek dôležitej udalosti, resp. akomkol'vek rozhodnutí oboznámiť občanov.³

4. Po štvrté : Ústava SR a EÚ.

Politici, právni teoretici a právni praktici sú denno denne vystavení enormným úlohám, ktoré súvisia s európskou integráciou a spoluprácou s Európskou úniou. Napriek širokému obsahu tejto matérie sa nám musí podať problematiku objasniť občanom. Iba ten, kto má šancu spoluprežívať ako Európa zo dňa na deň rastie, ako malé preniká do veľkého, sa môže zodpovedne postaviť k časti historického vývoja a tento historický vývoj precítiť. Vývoj kedy prvýkrát v európskej histórii zjednocovanie nie je ovplyvnené mocou, ale chcením na základe zmlúv, zákonov, práva a hľadania demokratickej väčšiny je vzácný. Vidíme problémy v danej oblasti ?

Vážené dámy a páni, chcela som využiť príležitosť vystúpiť na ústavných dňoch s akcentom na kritickú sebareflexiu a posilnenie právneho vedomia, ale hlavne svojou troškou priložiť polienko do pomenovania problémov a načrtnutia otázok spôsobilých vyvolať diskusiu v tejto, pre nás všetkých srdcu blízkej oblasti. Je to však pre mňa tiež deň poďakovania.

Ďakujem všetkým, ktorí sa snažia podieľať na realizácii ústavy. Zákonodarcom, ako aj právnym vedcom, ktorí hľadajú prienik otázok a kombinujú európske a národné stĺpy nášho právneho poriadku, čo je veľmi dôležité.

Veľké ďakujem patrí najmä Vám, mojim kolegom a spolupracovníkom, ktorí svojou rozhodovacou činnosťou tvoríme judikatúru a touto činnosťou spolu chránime základné demokratické piliere našej krajiny, napriek personálne oklieštenému súdu.

My všetci, hoci si to často neuvedomujeme, svojou spoločnou prácou chránime základy našej demokratickej republiky, budujeme právny štát, zabezpečujeme tiež z časti integráciu Slovenska do európskeho právneho poriadku, no čo je najdôležitejšie, a hlavne napomáhame k ochrane práv a slobôd jednotlivca.

³ www.ustavnysud.sk

Súdna moc v ústavách štátov V4 – zdroj inšpirácie pre Slovenskú republiku

JUDr. Daniela Švecová

Predsedníčka Najvyššieho súdu Slovenskej republiky

Abstrakt

Autorka sa v príspevku venuje komparácii úpravy súdnej moci v ústavách štátov Vyšehradskej skupiny. Vzhľadom na široký záber tejto problematiky poukazuje na vybrané ústavné inštitúty upravené v ústavách Českej, Poľskej a Maďarskej republiky. Následne hodnotí, či by mohli slúžiť ako zdroj inšpirácie pre Slovenskú republiku.

Abstract

In the contribution the author deals with the comparison of the regulation of the judiciary in the constitutions of Vyšehradská group. Given the broad scope of this issue, it refers to selected constitutional institutes governed by the constitutions of the Czech, Polish and Hungarian republics. Subsequently, the author assesses whether they could serve as a source of inspiration for the Slovak Republic.

Vážená pani predsedníčka Ústavného súdu Slovenskej republiky, ctení účastníci, vážené dámy, vážení páni, kolegyne, kolegovia, dovoľte mi v prvom rade poďakovať Ústavnému súdu Slovenskej republiky a jeho predsedníčke, pani doktorke Macejkovej, za príležitosť vystúpiť na tejto výnimočnej konferencii. Ústava Slovenskej republiky predstavuje základný právny dokument, ktorý je vyjadrením záujmu legitímne a ústavne konštituovať zvrchovaný demokratický právny štát vo forme parlamentnej demokratickej republiky. V ústave sa premietajú demokratické a humanistické právne princípy; ide o moderný prameň práva, ktorý je hlavným pilierom právneho poriadku Slovenskej republiky.¹

Ústavu vnímame ako ťažiskový zákon štátu obsahujúci pravidlá, ktorých zachovávanie je nevyhnutnou podmienkou pokojného fungovania spoločnosti. Základom fungovania slobodnej demokratickej spoločnosti je rešpektovanie zásad právneho štátu a fungujúceho systému brzd a protiváh.

¹ Dôvodová správa k zákonu č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky

Elementárnym prvkom tohto systému je nezávislé súdnictvo, ktorého úlohou a zodpovednosťou je ochrana subjektívnych práv a slobôd fyzických a právnických osôb, napríklad pred zásahmi iných zložiek moci, najmä moci výkonnej. Taktiež je povinnosťou súdov vykladať zákony, ktoré sú výsledkom práce moci zákonodarnej, a to v súlade s ústavnými princípmi demokratického zriadenia a ochrany základných práv a slobôd. Tieto kontrolné a ochranné úlohy vymedzujú miesto súdnictva v systéme štátnej moci. Ako zástupkyňa inštitúcie stojacej na vrchole sústavy všeobecného súdnictva by som sa chcela zamerať najmä na inštitúty upravujúce fungovanie tejto zložky štátnej moci tak, ako sú v upravené v dokumente najvyššej právnej sily - v Ústave.

Vzhľadom na neustále sa rozrastajúce integračné snahy vo svete, a to nielen na úrovni Európskej únie, ktoré majú svoj nepochybný dopad aj na právne prostredie, som sa vo svojom príspevku rozhodla venovať komparácii úpravy súdnej moci v ústavách štátov Vyšehradskej skupiny. Vzhľadom na široký záber tejto problematiky spomeniem vybrané ústavné inštitúty upravené v ústavách Českej, Poľskej a Maďarskej republiky. Následne sa pokúsím zhodnotiť, či by mohli slúžiť ako zdroj inšpirácie pre Slovenskú republiku. Zoskupenie Vyšehradskej štvorky som si vybrala preto, lebo Česko, Maďarsko, Poľsko a Slovensko boli vždy súčasťou tej istej civilizácie založenej na rovnakých kultúrnych a intelektuálnych hodnotách a spoločnej tradícii. Zároveň spolu znášali často pohnutý osud nášho regiónu v histórii Európy. Táto skupina je výrazom úsilia krajín stredoeurópskeho regiónu o spoluprácu na viacerých úsekoch spoločného záujmu v rámci celoeurópskej integrácie. Z tohto dôvodu verím, že moje postrehy prispejú k odbornej diskusii smerujúcej k určitým vylepšeniam v našom právnom poriadku, na ktoré môžeme komparáciou naraziť.

Každá moderná ústava upravuje sústavu najvyšších štátnych orgánov, ich kreáciu a vzťahy medzi nimi.²

Začala by som úpravou súdnej moci v Ústave Českej republiky.³ Tejto zložke štátnej moci je venovaná jej štvrtá hlava. Články 81 až 96, obdobne ako v prípade našej ústavy, vymedzujú právomoc a pôsobnosť Ústavného súdu a organizáciu všeobecného súdnictva. Absentuje v nej úprava orgánu, ktorý by zodpovedal v našom právnom prostredí súdnej rade, nakoľko v Českej republike takýto orgán nebol zriadený. Osobitosťou súdneho systému v porovnaní so Slovenskom je zriadenie Najvyššieho

² GYÁRFÁŠ, J.: Prvky ústavnosti v európskom práve. Právny obzor, 2007, č. 2, s. 173

³ Ústava Českej republiky č. 1/1993 Sb. zo dňa 16. decembra 1992

správneho súdu. Agendou správneho súdnictva sa však zaoberajú aj krajské súde. Ide o čiastočné oddelenie správneho súdnictva zo systému všeobecného súdnictva.

Prejdime k úprave súdnej moci v ústave Poľskej republiky. Kapitola VIII. poľskej ústavy je venovaná súdom a tribunálom. Pre Poľskú republiku je typická dualistická koncepcia súdnej moci, ktorá spočíva v striktnom rozlišovaní medzi súdmi a tribunálmi. Samotná ústava formálne aj materiálne odlišuje tieto dva pojmy, keď uvádza, že súdnictvo v Poľskej republike vykonáva Najvyšší súd, všeobecné, správne a vojenské súde. Z uvedeného možno a contrario vyvodit', že Ústavný a Štátny tribunál súdnictvo nevykonávajú. V judikatúre Ústavného tribunálu sa pritom pod súdnictvom vo všeobecnosti rozumie činnosť založená na rozhodovaní právnych sporov. Sústavu správnych súdov tvoria Najvyšší správny súd a vojvodské správne súde.⁴

Osobitným ústavným orgánom, ktorý sa podieľa na zabezpečovaní nezávislosti súdov a sudcov v Poľsku, je Národná rada súdnictva. Ide o podobný orgán ako je Súdna rada Slovenskej republiky. Národná rada súdnictva je kolegiálnym orgánom zloženým z prvého predsedu Najvyššieho súdu, ministra spravodlivosti, predsedu Najvyššieho správneho súdu, jednej osoby menovanej prezidentom, pätnástich členov volených sudcami spomedzi nich samých, štyroch členov volených Sejmom spomedzi poslancov a dvoch členov volených Senátom spomedzi senátorov. Jej členovia sú ustanovovaní na štvorročné funkčné obdobie. Ústava priznáva Národnej rade súdnictva právo požiadať Ústavný tribunál o preskúmanie ústavnosti normatívnych právnych aktov, ktoré zasahujú do nezávislosti súdov a sudcov. Jej kľúčové právomoci sa týkajú personálnych otázok – predkladá návrhy na vymenovanie sudcov, ich preloženie do dôchodku, či návrhy na ďalší výkon sudcovskej funkcie po dovŕšení 65 rokov veku. Tiež zaujíma stanoviská k návrhom zákonov týkajúcich sa súdov a sudcov, schvaľuje etický kódex sudcov a dozerá na jeho uplatňovanie.⁵

Osobitosťou poľskej ústavy je inštitút Štátneho tribunálu. Tento orgán je nezávislým a samostatným ústavným orgánom povelaným na rozhodovanie o ústavnoprávnej zodpovednosti osôb zastávajúcich najvyššie ústavné funkcie. Uplatňovanie ústavnoprávnej zodpovednosti voči vysokým

⁴ OROSZ, L. - JIRÁSKOVÁ, V.: Ústavné právo porovnávacie (Základy ústavného práva Českej republiky, Maďarskej republiky a Poľskej republiky). Univerzita P. J. Šafárika, Košice, 2007, s. 255-256.

⁵ Tamtiež, s. 258-259.

štátnym funkcionárom má pritom v Poľsku dlhodobé tradície, ktoré sa tiahnu už od čias prvej poľskej ústavy z roku 1791. Ústavnoprávnu zodpovednosť pred Štátnym tribunálom za porušenie ústavy alebo zákonov v súvislosti s výkonom úradnej činnosti majú najvyšší štátni funkcionári. Štátny tribunál má 19 členov. Ústava vyžaduje, aby podpredsedovia a najmenej polovica členov Štátneho tribunálu spĺňali zákonné podmienky na výkon funkcie sudcu. Predsedom Štátneho tribunálu je prvý predseda Najvyššieho súdu, voľbu jej podpredsedov a ostatných členov uskutočňuje Sejm.⁶ Štátny tribunál je však možné považovať skôr za teoretický ako praktický inštitút, nakoľko od jeho vzniku došlo iba k jednému prípadu, kedy Štátny tribunál reálne uložil sankciu.

Pokiaľ ide o Ústavu Maďarskej republiky, táto obsahuje úpravu súdnej moci v jej článkoch 24 až 28. V Maďarsku vykonáva spravodlivosť Kúria ako Najvyšší súd Maďarska, regionálne odvolacie sudy, všeobecné sudy, okresné sudy, a napokon správne a pracovné sudy.

Kľúčové postavenie pri riadení sústavy všeobecných súdov patrí Národnému súdnemu úradu, ktorý sa v roku 2012 stal nástupcom Úradu Národnej rady pre spravodlivosť. Jeho vznik sa odvíjal od zásadných zmien v organizácii riadenia a správy súdov uskutočnených v Maďarsku po roku 1997. Týmito reformami bol minister spravodlivosti (a tým i vláda) v podstate vylúčený z možnosti priamo ovplyvňovať chod súdov. S účinnosťou od 1. januára 2012 v dôsledku reformy súdnictva došlo k oddeleniu odborného a administratívneho vedenia súdov. Najvyšší súd bol premenovaný na Kúriu a jej predsedovi boli zverené odborné úlohy týkajúce sa zjednocovania rozhodovacej činnosti súdov, kým predseda Národného súdneho úradu má na starosti centrálnu správu súdov so samostatnými právomocami v oblasti finančnej správy. V rámci tejto reformy bola zriadená Národná súdna rada, ktorej členmi sú len sudcovia volení nimi samými. Tomuto orgánu boli zverené dozorné a poradné právomoci. Predseda Národného súdneho úradu je volený parlamentom zo sudcov vymenovaných na neurčito, a ktorý je vo výkone funkcie sudcu aspoň päť rokov. Predseda nemôže byť znovu zvolený. K jeho právomociam patrí najmä centrálna správa súdov, správa rozpočtovej kapitoly súdov, dohľad nad výkonom funkcie predsedov všeobecných súdov (okrem Kúrie) a vydávanie odporúčaní a rozhodnutí. Zároveň výkon jeho funkcie podlieha rozsiahlej verejnej kontrole. Táto verejná kontrola spočíva v jeho

⁶ OROSZ, L. - JIRÁSKOVÁ, V.: Ústavné právo porovnávacie (Základy ústavného práva Českej republiky, Maďarskej republiky a Poľskej republiky). Univerzita P. J. Šafárika, Košice, 2007, s. 260-265.

zodpovednosti za zverejňovanie všetkých svojich rozhodnutí, odporúčaní, správ a akýchkoľvek dokumentov týkajúcich sa správy súdov. Taktiež má informačnú povinnosť voči Národnej súdnej rade, predsedom všeobecných súdov a parlamentu.

Keď sa zameriame bližšie na fungovanie Národnej súdnej rady v Maďarsku, môžeme zistiť, že tento orgán vykonáva dohľad nad správou súdov zo strany Národného súdneho úradu. Pozostáva z 15 členov a predseda Kúrie je jej jediným stabilným členom delegovaným ex lege. Zvyšní 14 sudcovia, ktorí sú jej členmi, sú volení tajným hlasovaním sudcov. Funkcia predsedu Národnej súdnej rady je založená na rotačnom princípe. Predsedníctvo sa tak mení každých šesť mesiacov, pričom prvým predsedom je funkčne najstarší sudca. Funkčné obdobie Národnej súdnej rady je šesť rokov. K jej kompetenciám patrí dohľad nad centrálnou správou súdov zo strany predsedu Národného súdneho úradu, vydávanie odporúčaní predsedovi tohto orgánu na prijatie legislatívy pre oblasť súdnictva, schvaľovanie Etického kódexu sudcov, vyjadrovanie sa k návrhu rozpočtu súdov a kontrola finančnej správy súdov, prijímanie stanoviska ku kandidátom na predsedu Národného súdneho úradu a predsedu Kúrie. Taktiež vydáva súhlas na opätovné vymenovanie predsedov a podpredsedov všeobecných súdov (okrem Kúrie), vymenúva predsedu a členov disciplinárneho tribunálu, upravuje pomery tohto tribunálu a má ďalšie právomoci.

Z hľadiska **postavenia Najvyšších súdov v ústavách jednotlivých štátov** treba uviesť, že Najvyšší súd Českej republiky, tento je vrcholným súdnym orgánom vo veciach patriacich do právomoci súdov s výnimkou záležitostí, o ktorých rozhoduje Ústavný súd alebo Najvyšší správny súd. Do jeho pôsobnosti patrí najmä zjednocovanie rozhodovacej činnosti všeobecných súdov. Najvyšší súd sleduje a vyhodnocuje právoplatné rozhodnutia súdov v občianskom súdnom konaní a v trestnom konaní a na ich základe v záujme jednotného rozhodovania súdu prijíma stanoviská k rozhodovacej činnosti súdov vo veciach určitého druhu. Za týmto účelom vydáva Zbierku súdnych rozhodnutí a stanovisk. Najvyšší súd rozhoduje o mimoriadnych opravných prostriedkoch v prípadoch stanovených zákonom, v iných prípadoch stanovených osobitným predpisom alebo medzinárodnou zmluvou. Funkčné obdobie jeho predsedu a podpredsedu je 10 rokov. Zvláštnosťou pri obsadzovaní českého Najvyššieho súdu je skutočnosť, že sudcu možno na výkon funkcie na Najvyššom súde prideliť len so súhlasom predsedu tohto súdu. Uvedené bolo ustálené nálezom českého Ústavného súdu, ktorý riešil kompetenčný spor medzi vtedajšou predsedníčkou tohto súdu a ministrom spravodlivosti o pridelení sudcu na Najvyšší súd. Ďalší nález českého

Ústavného súdu zase vyriešil otázku menovania podpredsedu Najvyššieho súdu, ktorého môže prezident republiky menovať iba zo sudcov Najvyššieho súdu.⁷

V českom súdnictve nemožno opomenúť **system správneho súdnictva**. Najvyšší správny súd vznikol v Českej republike právne a fakticky až s účinnosťou zákona č. 150/2002 Sb., teda 1. januára 2003. Česká úprava vychádza z tradícií predlitavského, resp. rakúskeho správneho súdnictva už od čias decembrovej ústavy Rakúskeho cisárstva z roku 1867.⁸ Najvyšší správny súd je vrcholným súdnym orgánom vo veciach patriacich do právomoci súdov v správnom súdnictve. Ako súd predovšetkým kasačný dbá v rámci svojej činnosti o zákonnosť a jednotu rozhodovania krajských súdov a správnych orgánov a zabezpečuje ochranu pred nečinnosťou a nezákonnými zásahmi správnych orgánov. Ďalej rozhoduje vo veciach volebných, vo veciach politických a má aj ďalšie právomoci. Je taktiež **disciplinárnym** súdom pre konania vo veciach sudcov, štátnych zástupcov a súdnych exekútorov.⁹ Na čele Najvyššieho správneho súdu stojí jeho predseda a podpredseda, ktorých menuje a odvoláva prezident za kontrasignácie predsedu vlády alebo povereného člena vlády na funkčné obdobie desiatich rokov.¹⁰

S účinnosťou od 1. januára 2003 bol na riešenie kladných alebo záporných kompetenčných sporov o právomoc alebo vecnú príslušnosť, ktoré môžu vzniknúť medzi súdmi a orgánmi moci výkonnej, územnej, záujmovej alebo profesijnej samosprávy, zriadený tzv. osobitný/zvláštni/senát. Pozostáva z troch sudcov Najvyššieho súdu a troch sudcov Najvyššieho správneho súdu.¹¹

Ak sa pozrieme na Ústavu Poľskej republiky, táto poľský Najvyšší súd nedefinuje ako najvyšší súdny orgán. Vo vzťahu k všeobecným a vojenským súdom má Najvyšší súd postavenie kasačného súdu. Ústava mu ukladá úlohu vykonávať dozor nad činnosťou všeobecných a vojenských súdov v oblasti súdneho rozhodovania, ako aj prostredníctvom prijímania uznesení k právnym problémom (porovnateľné s právomocou Najvyššieho

⁷ SLÁDEČEK, MIKULE, SUCHÁNEK, SYLLOVÁ: Ústava České republiky, 2. vydání, 2016, s. 1070 - 1073

⁸ JUDr. Michal Mazanec, podpredseda Najvyššieho správneho súdu <<http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>>

⁹ <<http://www.nssoud.cz/Uvod/art/1>>

¹⁰ SLÁDEČEK, MIKULE, SUCHÁNEK, SYLLOVÁ: Ústava České republiky, 2. vydání, 2016, s. 1062 - 1069

¹¹ Tamtiež.

súdu Slovenskej republiky zaujímať stanoviská k jednotnému výkladu právnych predpisov). Okrem toho poľský Najvyšší súd zabezpečuje aj ústavou a zákonom ustanovené úlohy, ktoré v podmienkach Slovenskej republiky vykonáva ústavný súd, prípadne súdna rada, a to najmä rozhodovania vo volebných veciach a v otázkach referenda, prípadne iných politických práv. Ďalej má na starosti pripomienkovanie návrhov zákonov a iných normatívnych právnych aktov týkajúcich sa činnosti súdov, ako aj iných zákonov, ak to považuje za účelné. Na čele Najvyššieho súdu je prvý predseda menovaný prezidentom na 6 rokov z kandidátov navrhnutých zhromaždením sudcov Najvyššieho súdu.¹²

Ako zdroj inšpirácie môže slúžiť úprava správneho súdnictva v Poľskej republike. Najvyšší správny súd rozhoduje ako súd poslednej inštancie vo veciach správneho súdnictva (okrem vecí týkajúcich sa sociálneho poistenia, ktoré sú tradične začlenené do pracovného práva). Z historického hľadiska bola inštitúcia Najvyššieho správneho súdu pravdepodobne odvodená z rakúskeho modelu správnych súdov z 19. storočia. Na čele Najvyššieho správneho súdu je predseda menovaný prezidentom na šesťročné funkčné obdobie spomedzi kandidátov predložených mu zhromaždením sudcov Najvyššieho správneho súdu. Najvyšší správny súd rozhoduje o odvolaniach proti rozhodnutiam vojvodských správnych súdov, prijíma uznesenia za účelom jednotného výkladu právnych predpisov, rozhoduje kompetenčné spory a rozhoduje tiež o ústavnosti a zákonnosti lokálneho práva. Posledné prepojenie medzi Najvyšším súdom a Najvyšším správnym súdom bolo odstránené v roku 2003, kedy bola zrušená možnosť podať dovolanie na Najvyšší súd proti rozhodnutiu Najvyššieho správneho súdu. Správne súdy však v rámci dozoru nad zákonnosťou výkonu verejnej správy nevydávajú konečné rozhodnutia, tzn. ich právomoc sa obmedzuje na výrok o zákonnosti rozhodnutia, iného aktu alebo postupu príslušného správneho orgánu.¹³

*V Maďarsku je najvyšším orgánom všeobecného súdnictva Kúria. Kúria zabezpečuje jednotnosť uplatňovania zákonov zo strany súdov a s týmto cieľom prijíma harmonizujúce rozhodnutia **záväzné pre všetky súdy**. Predsedu Kúrie volí dvojtretinová väčšina členov maďarského parlamentu na základe odporúčania prezidenta republiky na obdobie 9 rokov. Prezident republiky vymenúva podpredsedov Kúrie na*

¹² OROSZ, L. - JIRÁSKOVÁ, V.: Ústavné právo porovnávacie (Základy ústavného práva Českej republiky, Maďarskej republiky a Poľskej republiky). Univerzita P. J. Šafárika, Košice, 2007, s. 257.

¹³ Tamtiež, s. 257.

základe odporúčania predsedu Kúrie. *Kúria* rozhoduje o opravných prostriedkoch proti rozhodnutiam **všeobecných súdov** (v prípadoch určených zákonom), **prijíma harmonizujúce rozhodnutia, analyzuje judikatúru**, dohliada na všeobecné postupy pri vynášaní rozsudkov a posudzuje ich a vydáva **súdne rozhodnutia a rozsudky zásadného významu**. **Činnosť Kúrie je rozdelená na rozhodovaciu a harmonizačnú zložku, ďalej pozostáva zo zložiek týkajúcich sa všeobecnej správy a rozhodnutí zásadného významu, ako aj z trestnoprávných, občianskoprávných, správnych a pracovných kolégií a z úseku pre analýzu judikatúry.**¹⁴

Ďalšou témou, ktorou sa zaoberá Ústava každej zo sledovaných krajín, je otázka vzniku a zániku funkcie sudcu.

V Českej republike sú ústavnými predpokladmi na vymenovanie do funkcie sudcu občianstvo Českej republiky, vysokoškolské právnické vzdelanie a bezúhonnosť. K ďalším predpokladom vyplývajúcim zo zákona patrí spôsobilosť na právne úkony, skúsenosti a morálne vlastnosti, ktoré dávajú záruku, že osoba bude svoju funkciu riadne zastávať, v deň ustanovenia dosiahnutie veku najmenej 30 rokov a súhlas s ustanovením za sudcu a s pridelením na určitý súd. Kandidát na sudcu musí tiež zložiť odbornú justičnú skúšku. Funkcia sudcu zaniká zo zákonom stanovených dôvodov, ku ktorým patrí uplynutie kalendárneho roka, v ktorom sudca dosiahol 70 rokov, zdravotné dôvody alebo právoplatné odsúdenie pre trestný čin, strata spôsobilosti vykonávať funkciu sudcu, odsúdenie pre trestný čin, prípadne rozhodnutie, ktorým bolo sudcovi uložené disciplinárne opatrenie odvolania z funkcie sudcu, strata alebo obmedzenie spôsobilosti na právne úkony, zbavenie štátneho občianstva Českej republiky, smrť alebo vyhlásenie za mŕtveho.¹⁵

V Poľsku sú sudcovia menovaní do funkcie prezidentom Poľskej republiky na návrh Národnej rady súdництва na neurčitú dobu. Sudcovia sú nezosaditeľní a proti svojej vôli môžu byť zbavení funkcie sudcu len súdnym rozhodnutím a za podmienok ustanovených zákonom. Rovnako len súdnym rozhodnutím a za podmienok ustanovených zákonom môže byť činnosť sudcov pozastavená alebo môžu byť preložený na iné miesto alebo

¹⁴<https://e-justice.europa.eu/content_judicial_systems_in_member_states-16-hu-sk.do?member=1>

¹⁵ OROSZ, L. - JIRÁSKOVÁ, V.: Ústavné právo porovnávacie (Základy ústavného práva Českej republiky, Maďarskej republiky a Poľskej republiky). Univerzita P. J. Šafárika, Košice, 2007, s. 86.

funkciu. Sudcovia odchádzajú do dôchodku vo veku, ktorého hranicu ustanoví zákon. Inak môžu byť prelození do dôchodku iba ak im choroba alebo úbytok síl znemožňujú výkon funkcie. Pri zmene organizácie súdov alebo územných obvodov súdov môže byť sudca preložený na iný súd alebo preložený do dôchodku len pri zachovaní dovtedajšieho platu.¹⁶

Zaujímavé je tiež porovnať podmienky vzniku a zániku funkcie sudcov v Maďarsku. Podľa maďarskej ústavy vymenúva sudcov zákonom ustanoveným spôsobom prezident. Podľa zákona sú sudcovia vymenúvaní na dvakrát. Prvé vymenovanie je časovo obmedzené (na tri roky) a druhé už bez časového obmedzenia. Tento spôsob ustanovovania sudcov je odôvodňovaný potrebou posúdiť lepšie počas obdobia prvého vymenovania odborné predpoklady sudcu na ďalší výkon jeho funkcie. Pred druhým vymenovaním sa sudca musí podriadiť odbornej skúške. K špeciálnym požiadavkám na výkon funkcie sudcu patrí napríklad absolvovanie špeciálnej skúšky „profesionálnej spôsobilosti“ (ide o zdravotné, fyzické, psychické a intelligenčné testy). Činnosť sudcov podlieha hodnoteniu, ktorého súčasťou je aj hodnotenie rozhodovacej činnosti. Sudcov odvoláva z funkcie prezident na návrh Národnej súdnej rady, pričom zákon rozlišuje dôvody odvolania z funkcie ex lege, ku ktorým patrí dovŕšenie 70 roku veku, zánik všeobecných predpokladov na výkon funkcie (napríklad strata voliteľnosti), zvolenie do funkcie, ktorá je nezlučiteľná s výkonom funkcie sudcu (napr. zvolenie za starostu), uplynutie obdobia prvého vymenovania do funkcie a nepredloženie majetkového priznania. Osobitným dôvodom odvolania z funkcie sudcu je odvolanie na základe výsledkov disciplinárneho konania.¹⁷

Záverom môjho príspevku mi dovoľte zhrnúť možné inšpirácie z ústavnej úpravy súdnictva v susedných štátoch. Pokiaľ ide o problematiku **zriadenia Súdnej rady, považujem za správne riešenie uplatnené okrem iných krajín aj v Slovenskej republike.** Pôsobenie Súdnej rady je v štátoch, v ktorých je takýto orgán zriadený, ochranou pre neželanými zásahmi výkonnej moci do oblasti súdnictva najmä v súvislosti s personálnymi kompetenciami. Neznamená to samozrejme, že systém, ktorý v tejto oblasti zvolila Česká republika, nemôže fungovať. V podmienkach Slovenskej republiky sa však právna úprava s rozsiahlymi kompetenciami Súdnej rady javí ako lepšia. V tejto súvislosti by bolo skôr na mieste odborne diskutovať o presunutí niektorých kompetencií pri správe súdov na

¹⁶ Tamtiež, s. 258-259.

¹⁷ Tamtiež, s. 172.

úrad podobný maďarskému Národnému súdnemu úradu. Tento by mohol obdobne ako v Maďarsku podliehať dohľadu Súdnej radou Slovenskej republiky. **Taktiež považujem za optimálne riešenie obsadenie súdnej rady v Maďarskej alebo Poľskej republike z hľadiska členstva predsedu najvyššieho súdu v tomto orgáne ex lege.** Podľa aktuálne platnej slovenskej právnej úpravy sa môže stať, že najvyšší súd nebude mať v Súdnej rade žiadne zastúpenie. Takáto situácia by z hľadiska postavenia najvyššieho súdu v súdnom systéme i v samotnej štruktúre orgánov verejnej moci bola nešťastná. V otázke personálneho obsadzovania najvyššieho súdu má Súdna rada nezastupiteľné miesto. **Domnievam sa, že participácia najvyššieho súdu v tejto otázke by bola nepochybne prínosom. Nehovorím prirodzene o kumulácii funkcií predsedov najvyššieho súdu a súdnej rady, ktorá sa v minulosti ukázala ako prekonaná.**

Ďalšou oblasťou, v ktorej považujem **zmenu našej Ústavy za žiaducu, je zánik funkcie sudcov z dôvodu veku. Za nasledovaniahodný príklad považujem právnu úpravu Českej republiky, podľa ktorej zaniká funkcia sudcu koncom roka, v ktorom sudca dosiahne 70 rokov.** Pri takomto spôsobe by nevznikali problémy pri rozhodovaní Súdnej rady a prezidenta republiky v tejto oblasti, ktorými sme svedkami dnes. Súdna rada a prezident by sa zbavili nepríjemnej agendy, ktorou sú nútení sa v súčasnosti zaoberať. Automatický zánik funkcie sudcu z dôvodu veku by odstránil aj možnosť vzniku zhoršených vzťahov a rôznym zákulisným rečiam o diskriminácii.

Vývojom správneho práva, neustálym rozširovaním agendy správneho súdnictva a zaťažením správneho kolégia najvyššieho súdu nastal čas diskutovať aj na tému **zriadenia samostatného Najvyššieho správneho súdu.** Úprava prijatá v Poľskej alebo Českej republike a historický vývoj v tejto oblasti v susedných štátoch nám môže byť vzorom i návodom, ako postupovať. Za zmienku stoja i právomoci Najvyššieho správneho súdu Českej republiky **v disciplinárnych konaniach sudcov.**

Ústava Slovenskej republiky za 25 rokov svojej platnosti preukázala svoju životaschopnosť i kvalitu. Napriek niektorým necitlivým zásahom a útokom počas svojej existencie preukázala, že bola stabilným základom života spoločnosti v turbulentných časoch, ktorými naša vlasť prechádzala. Slovenská spoločnosť je živým organizmom a aj jej normatívny základ, ktorým je Ústava, musí reagovať na zmeny, ktoré život krajiny prináša. Som veľmi rada, že som mohla prispieť k diskusii o možných úpravách ústavnej regulácie súdnej moci v Slovenskej republike. Prajem Vám príjemný zvyšok konferencie a mnoho podnetných myšlienok do Vašej práce.

Zoznam použitej literatúry:

1. GYÁRFÁŠ, J.: Prvky ústavnosti v európskom práve. Právny obzor, 2007, č. 2.
2. OROSZ, L. - JIRÁSKOVÁ, V.: Ústavné právo porovnávacie (Základy ústavného práva Českej republiky, Maďarskej republiky a Poľskej republiky). Univerzita P. J. Šafárika, Košice, 2007
3. SLÁDEČEK, MIKULE, SUCHÁNEK, SYLLOVÁ: Ústava České republiky, 2. vydání, 2016

Zoznam použitých právnych predpisov:

1. Dôvodová správa k zákonu č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky
2. Ústava Českej republiky č. 1/1993 Sb. zo dňa 16. decembra 1992

Internetové zdroje:

- <<http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>>
<<http://www.nssoud.cz/Uvod/art/1>>

Kam smeruje správne súdnictvo v Slovenskej republike alebo je za horizontom Najvyšší správny súd ?

JUDr. Jana Baricová

sudkyňa Ústavného súdu Slovenskej republiky

JUDr. Marian Fečík

prokurátor Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky

JUDr. Anita Filová

sudkyňa Krajského súdu v Trnave

Abstrakt

Autori v príspevku poukazujú na význam správneho súdnictva v demokratickej spoločnosti. Autori analyzujú skutočnosti, s ktorými sa správne súdnictvo muselo od svojho znovuzavedenia vyrovnávať, následne sa zaoberajú dôkladnou analýzou Správneho súdneho poriadku a záverom sa zamýšľajú nad otázkou, či je potrebné zriadiť Najvyšší správny súd v Slovenskej republike.

Abstract

The authors point out the importance of the judiciary in a democratic society. The authors analyze the facts with which the administrative judiciary had to cope with their reintegration, then deal with a thorough analysis of the Administrative Judiciary, and conclude with the question whether the Supreme Administrative Court in the Slovak Republic should be established.

Úvod

Správne súdnictvo vychádza z materiálneho chápania právneho štátu (čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky), vyžadujúceho, aby verejná správa bola pod kontrolou súdnej moci. Je teda založené jednak na kontrole verejnej správy, či táto neprekračuje jej zverené právomoci a jednak poskytuje ochranu subjektívnych práv osôb, do ktorých bolo zasiahnuté alebo zasahované v rozpore so zákonom.

Dnes už snáď nikto nespochybňuje význam správneho súdnictva ani nespochybuje o jeho dôležitosti a nevyhnutosti pre každú demokratickú spoločnosť. Napriek tomu sa znovuzavedenie správneho súdnictva do

právneho poriadku Slovenskej republiky od roku 1992 (cca po štyridsaťročnej absencii) stále borí s rôznymi prekážkami.

I. K pojmu správne súdnictvo

Vymedzenie pojmu „správne súdnictvo“ bolo vždy ovplyvňované rozdielnymi názormi na podstatu a funkciu tohto právneho inštitútu. Samotný pojem správneho súdnictva pritom vyjadruje osobitné zameranie tohto druhu súdnictva na riešenie sporov vznikajúcich v oblasti správo-právnych vzťahov v súvislosti s rozhodovaním orgánov verejnej správy. Nie je jednoduché definovať pojem správneho súdnictva, pretože jeho podoba sa vždy líšila od štátu k štátu a vystihnúť jeho podstatu je navyše sťažené jeho zvláštnym (osobitným) postavením medzi mocou výkonnou a mocou súdnou.

Hoci v slovenskom právnom poriadku nemáme priamu legálnu definíciu pojmu správne súdnictvo, možno dnes v súlade s ustanovením § 2 ods. 2 Správneho súdneho poriadku povedať, že správne súdnictvo je dôležitým právnym inštitútom umožňujúcim každému, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím alebo opatrením orgánu verejnej správy, nečinnosťou alebo iným zásahom orgánu verejnej správy dovoliť sa správneho súdu, ako nezávislého orgánu, ktorý rozhodne o dôvodnosti podaného návrhu a to v konaní v ktorom orgán verejnej správy už nemá autoritatívne postavenie, ale má postavenie účastníka konania s rovnakými právami ako ten, o koho práva v konaní ide.

Správne súdnictvo teda primárne predstavuje prostriedok ochrany subjektívnych práv a zákonom chránených záujmov adresáta výkonu verejnej správy - fyzických a právnických osôb a zároveň umožňuje uplatniť idey právneho štátu. Sekundárne je kritériom poskytovania ochrany v správnom súdnictve zákonnosť verejno-mocenských aktivít verejnej správy. Inými slovami, správne súdnictvo v systéme právneho štátu nemá slúžiť naprávaniu nezákonnosti vo verejnej správe bez akéhokoľvek zreteľa na dopad eventuálne zistenej nezákonnosti na subjektívno-právnu pozíciu dotknutého. Účelom správneho súdnictva nie je náprava nezákonnosti vo verejnej správe, ale účinná ochrana subjektívnych práv fyzickej osoby alebo právnickej osoby, voči ktorej je verejná správa v jednotlivom prípade vykonávaná.¹ Dá sa tiež skonštatovať, že správne súdnictvo je „zrkadlom“

¹ Pozri uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. III. ÚS 502/2015 – www.ustavnysud.sk

verejnej správy v jej najrôznejších podobách.

Správne súdnictvo má nesporne i svoj ústavnoprávny aspekt. Jeho konštituovanie a fungovanie je špecifickým indikátorom "dospelosti" demokratického zriadenia a jeho ústavného zakotvenia. Zavedením správneho súdnictva totiž štát vyjadruje zámer *"ochraňovať občanov (i korporácie) pred sebou samým"*. Táto kontrola štátu štátom môže byť efektívna len pri dôslednej realizácii trojdelenia štátnej moci. Inak povedané kontrola exekutívy nezávislým a nestranným súdom je súčasťou systému brzd a protiváh, ktorý zabezpečuje rovnováhu medzi zákonodarnou, výkonnou a súdnou mocou. To znamená, že správne súdnictvo je vyjadrením kontroly výkonnej moci mocou súdnou. Vzhľadom na politické prepojenie a kreovanie zákonodarnej a výkonnej moci je fungujúci model správneho súdnictva súčasne aj prvkom ochrany menšinového politického názoru (najmä v rámci konaní vo volebných veciach a veciach politických práv), resp. protikorupčným nástrojom (predovšetkým pri žalobách prokurátora).

Ku konštituovaniu resp. postupnému rekonštituovaniu správneho súdnictva došlo u nás po spoločenských zmenách po roku 1989, pričom systém preskúmania rozhodnutí správnych orgánov subjektom pôsiacim mimo sústavy správnych orgánov bol a doteraz je založený na princípe všeobecného súdnictva. Pretože subjektívne práva občanov sa v prevažnej miere realizujú v oblasti verejnej správy, znamenalo to v praxi potrebu vytvorenia právnej, materiálnej a personálnej základne na zabezpečenie dostatočnej súdnej kontroly verejnej správy sudcami nezávislých súdov. Právna úprava správneho súdnictva vychádzala z Listiny základných ľudských práv a slobôd (čl. 36 ods. 2) a následne i Ústavy Slovenskej republiky (čl. 46 ods. 2).

Správne súdnictvo bolo do nášho právneho poriadku nanovo zavedené novelou Občianskeho súdneho poriadku (ďalej aj „OSP“) zákonom č. 519/1991 Zb. s účinnosťou od 1. januára 1992, a bolo zaradené do jeho piatej časti pod názvom „Správne súdnictvo“.

Do 30. júna 2016 bol tak základným procesným predpisom pre správne súdnictvo Občiansky súdny poriadok, konkrétne jeho piata časť, pričom v zmysle § 246c ods. 1 OSP, ak neboli niektoré otázky priamo upravené v piatej časti, správne súdy postupovali primerane podľa prvej, tretej a štvrtej časti OSP. Od 1. júla 2016 je konanie v správnom súdnictve (správne súdne konanie) upravené v samostatnom procesnom predpise - Správnom súdnom poriadku.

II. S čím sa muselo správne súdnicstvo od svojho znovuzavedenia vyrovnávať

1. Nedostatočný záujem o správne súdnicstvo zo strany zodpovedných verejných činiteľov

Hoci sa právnická verejnosť na Slovensku intenzívne zaoberá všeobecnými problémami súdnicstva, správne súdnicstvo zostávalo (bohužiaľ i naďalej zostáva) na okraji záujmu rozhodujúcich subjektov. Prípadne úvahy o jeho lepšom fungovaní sú stále len v rovine deklarátornej, pričom vytvorenie dobre fungujúcej štruktúry správneho súdnicstva s potrebným personálnym a materiálnym vybavením súdov by malo byť prvoradou úlohou nápravy nedostatkov, ktoré sa prejavili v doterajšom fungovaní súdnej moci.

O „zdokonalení“ správneho súdnicstva sa hovorilo prinajmenšom od r. 2002 a napr. v r. 2003 vláda Slovenskej republiky v súvislosti s reformou verejnej správy uložila uznesením zo 14. mája 2003 č. 370 Ministerstvu spravodlivosti Slovenskej republiky predložiť koncepciu správneho súdnicstva vo vzťahu k samospráve. Uznesením vlády Slovenskej republiky č. 461/2004 z 19. mája 2004 bol dokonca schválený koncepčný materiál návrhu opatrení na zdokonalenie správneho súdnicstva, ktorý predpokladal predloženie návrhu zásad samostatného procesného predpisu pre správne súdnicstvo. Táto úloha, napriek vypracovanému vecnému zámeru zákona o konaní v správnom súdnicstve v máji 2005, bola však uznesením vlády Slovenskej republiky č. 676/2005 zo 7. septembra 2005 zrušená, čím sa reálna perspektíva zavŕšenia začatých zmien, najmä novej procesnej úpravy správneho súdnicstva, oddialila až do roku 2012, kedy sa začali práce na rekodifikácii civilného práva procesného.

2. Podceňovanie správneho súdnicstva a nedostatočné personálne obsadenie správnych súdov

K dôstojnému postaveniu správneho súdnicstva neprispieva ani všeobecné podceňovanie správnej súdnej agendy, a to i zo strany odbornej verejnosti a predstaviteľov súdnej moci. Nevytvorenie samostatných správnych kolégií na všetkých krajských súdoch, snaha o zneváženie konania v správnom súdnicstve zo strany niektorých zodpovedných súdnych funkcionárov, ale často i zo strany samotných sudcov, napr. návrhom predloženým v rámci rekodifikácie, aby všetky veci správneho súdnicstva prejednávali a rozhodovali iba samosudcovia, úvahami o presune

dôchodkovej agendy na okresné sudy a pod. je nepochopením úlohy a významu správneho súdnictva. Takýmto nepochopením bol donedávna i prístup Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky a Súdnej rady Slovenskej republiky, že sudcovia, ktorí chceli „kariérne“ postúpiť na krajský súd, museli prejsť súdnou praxou na okresnom súde. Následkom toho aj v správnom súdnictve erudovaní asistenti sudcov správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, ktorí sa stali sudcami, museli najskôr nastúpiť na okresné sudy, ktoré sa agendou správneho súdnictva nezaoberajú. Tento „nonsens“ sa darí preklenúť až v ostatnom čase.

Nepochopiteľné je i to, že ani právnické fakulty sa doteraz neujednotili, ako a v rámci ktorého predmetu (či civilného práva alebo správneho práva), sa bude správne súdnictvo resp. správne súdne konanie vyučovať.

Nebudeme zavádzať, ak povieme, že i personálne obsadenie súdov sudcami zameranými na správne súdnictvo bolo od počiatku veľmi problematické. Správne súdnictvu, až na malé výnimky, chýbali súdne individuality, ktoré by túto oblasť súdnictva považovali za atraktívnu a preto sa aj v minulosti stalo, že sudca bol preložený do správneho kolégia „za trest“. Dodnes značná časť sudcov neberie správne súdnictvo ako rovnocenné civilnému či trestnému súdnictvu. My naopak zastávame názor, že správne súdnictvo je svojou variabilitou veľmi atraktívnou a pomerne náročnou oblasťou súdnictva, ktorá vzhľadom na rozsah jeho záberu vyžaduje neustálu obozretnosť a orientáciu v právnych predpisoch nielen Slovenskej republiky, ale aj Európskej únie.

Poznatky z desaťročnej rozhodovacej činnosti súdov v oblasti správneho súdnictva nasvedčovali, že napriek tomu, že sudy na túto novú agendu neboli organizačne, personálne ani materiálne pripravené, zhostili sa tejto úlohy dobre. Pri hodnotení desaťročného fungovania správneho súdnictva bolo tiež zohľadnené, že išlo o úplne novú oblasť súdnictva kladúcu osobitné nároky na odborné znalosti sudcov (s ohľadom na enormné množstvo a časté zmeny právnych predpisov v oblasti verejnej správy, ako aj na ich schopnosť na základe životných skutočností právne predpisy v oblasti verejnej správy aplikovať a interpretovať v konkrétnych veciach). Odvtedy sa však situácia v správnom súdnictve viac menej zhoršovala a správne súdnictvu nebola venovaná taká pozornosť, akú by si zaslúžilo. Správne kolégia na krajských súdech neboli a až na výnimky (Krajský súd v Bratislave a Krajský súd v Košiciach) stále nie sú dostatočne dobudované. Na zlej personálnej situácii správnych kolégií krajských súdov sa nesporne podpísalo i to, že prevažnú časť agendy správneho súdnictva

vybavoval prakticky od 1. decembra 1995 až do 30. septembra 2004 v prvej a jedinej inštancii Najvyšší súd Slovenskej republiky.

3. Nesystémová a príliš často sa meniaci úprava procesných predpisov

Ako už bolo vyššie uvedené do 1. júla 2016 bol základným procesným predpisom upravujúcim správne súdne konanie Občiansky súdny poriadok, osobitne jeho piata časť. Procesná úprava sa však príliš často menila, pričom v snahe alebo skôr v pokúšaní vytvoriť efektívne fungovanie správneho súdnictva sa podstatné zmeny týkali najmä rozširovania jeho kompetencií, nastavenia vecnej príslušnosti správnych súdov a rovnako tiež právnej úpravy opravných prostriedkov.

Piata časť pod názvom „Správne súdnictvo“ mala spočiatku tri hlavy:

I. Všeobecné ustanovenia.

II. Rozhodovanie o žalobách proti rozhodnutiam správnych orgánov.

III. Rozhodovanie o opravných prostriedkoch proti rozhodnutiam správnych orgánov.

V ustanovení § 244 OSP v znení účinnom od 1. januára 1992 bolo zakotvené, že v správnom súdnictve preskúmajú sudy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy (ods. 1), že preskúmajú zákonnosť rozhodnutí orgánov štátnej správy, orgánov územnej samosprávy, ako aj orgánov záujmovej samosprávy a ďalších právnických osôb, pokiaľ im zákon zveruje rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy (ods. 2) a že rozhodnutiami správnych orgánov sa rozumejú rozhodnutia vydané nimi v správnom konaní, ako aj ďalšie rozhodnutia, ktoré zakladajú, menia alebo zrušujú oprávnenia a povinnosti fyzických alebo právnických osôb (ods. 3). Na preskúmanie rozhodnutí boli zásadne príslušné krajské sudy, Najvyšší súd ČSFR bol príslušný na preskúmanie rozhodnutí ústredných orgánov Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky, Najvyšší súd Českej republiky a Najvyšší súd Slovenskej republiky boli príslušné na preskúmanie rozhodnutí ústredných orgánov Českej republiky alebo Slovenskej republiky, s výnimkou vecí dôchodkového a nemocenského zabezpečenia a hmotného zabezpečenia uchádzačov o zamestnanie podľa predpisov o zamestnanosti, okresné sudy boli vecne príslušné na preskúmanie rozhodnutí o priestupkoch a v prípadoch, keď to ustanovuje zákon; po rozpade federácie bol od 1. januára 1993 Najvyšší súd Slovenskej republiky vecne príslušný na preskúmanie rozhodnutí ústredných orgánov Slovenskej republiky, s

výnimkou vecí dôchodkového a nemocenského zabezpečenia a hmotného zabezpečenia uchádzačov o zamestnanie podľa predpisov o zamestnanosti.

V druhej a tretej hlave išlo o právnu úpravu dvoch odlišných druhov konania. Za správne súdnictvo v pravom zmysle slova bolo možné označiť zrejme len súdnictvo vykonávané podľa druhej hlavy s názvom „Rozhodovanie o žalobách proti rozhodnutiam správnych orgánov“. Naproti tomu tretia hlava s názvom „Rozhodovanie o opravných prostriedkoch proti rozhodnutiam správnych orgánov“ skôr nadviazala na predchádzajúcu právnu úpravu zakotvenú do 31. decembra 1991, ktorá bola upravená v štvrtej časti Občianskeho súdneho poriadku pod názvom „Preskúvanie rozhodnutí iných orgánov“ (§ 244 – 250 OSP v znení do 31. decembra 1991). Súdny prieskum bol jednoinštančný a bol založený na princípe kasácie.

Pre názornosť napriek tomu, že Občiansky súdny poriadok bol už zrušený, dovoľujeme si uviesť niektoré zásadnejšie novely týkajúce sa správneho súdnictva v snahe upriamiť pozornosť na nebezpečenstvo permanentných novelizačných „vylepšovanií“.

Novely Občianskeho súdneho poriadku od roku 1992 až do roku 2002 sa týkali právnej úpravy správneho súdnictva len rámcovo. Išlo najmä o zákon č. 46/1994 Z. z., ktorým sa rozšírila vecná príslušnosť Najvyššieho súdu Slovenskej republiky na preskúvanie zákonnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy (§ 246 ods. 2 OSP) a o zákon č. 232/1995 Z. z., ktorý bližšie určoval vecnú príslušnosť Najvyššieho súdu Slovenskej republiky pri preskúvaní zákonnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy. Od 1. apríla 1994 senáty správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky preskúmavali všetky právoplatné rozhodnutia ústredných orgánov štátnej správy (napr. Ústredného daňového riaditeľstva Slovenskej republiky v daňových veciach, Colného riaditeľstva Slovenskej republiky v colných veciach, Ministerstva vnútra Slovenskej republiky vo veciach služobného pomeru), rozhodnutia orgánov štátnej správy s pôsobnosťou pre celé územie Slovenskej republiky (napr. Slovenskej obchodnej inšpekcie či Slovenskej poľnohospodárskej inšpekcie o pokutách), rozhodnutia iných orgánov s pôsobnosťou pre celé územie Slovenskej republiky, ktoré vykonávali štátnu správu v rozsahu ustanovenom osobitným zákonom, ako aj orgánov záujmovej samosprávy a ďalších právnických osôb, ktorým zákon zveril rozhodovanie v oblasti verejnej správy, ak príslušnosť Najvyššieho súdu Slovenskej republiky ustanovil osobitný zákon. Od 1. decembra 1995 došlo k rozšíreniu vecnej príslušnosti Najvyššieho súdu Slovenskej republiky tak, že bol vecne príslušný na preskúvanie rozhodnutí a postupov ústredných

orgánov štátnej správy, orgánov štátnej správy s pôsobnosťou pre celé územie Slovenskej republiky a iných orgánov s pôsobnosťou pre celé územie Slovenskej republiky, ktorým zákon zveril rozhodovanie v oblasti štátnej správy, ak príslušnosť Najvyššieho súdu Slovenskej republiky ustanovil osobitný zákon².

Ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z., ktorým došlo k zmene a doplneniu Ústavy Slovenskej republiky bola formulácia článku 142 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky vo vzťahu k správne súdnictvu nahradená novou formuláciou o preskúvaní zákonnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy, ako aj rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov verejnej moci, ak tak ustanoví zákon.

Ďalší vývoj správneho súdnictva v Slovenskej republike novelami Občianskeho súdneho poriadku adekvátne reagoval aj na požiadavky čl. 6 ods. 1 Európskeho dohovoru sformulované judikatúrou ESĽP.

Novela Občianskeho súdneho poriadku zákonom č. 501/2001 Z. z. s účinnosťou od 1. januára 2002 v ustanovení § 244 ods. 1, 2 rozšírila právomoc správnych súdov aj o preskúvanie postupov správnych orgánov. Touto novelou bola v správnom súdnictve prijatá i ďalšia zásada, že sudy preskúmajú rozhodnutia orgánov verejnej správy, nielen ktorými boli práva a právom chránené záujmy oprávnených subjektov porušené, ale ktorými mohli byť takéto práva porušené (§ 244 ods. 3 druhá časť prvej vety). Podmieňovací spôsob uvedený v tomto znení umožnil dotknutým subjektom domáhať sa svojich práv aj tzv. preventívnym opatrením, teda podaním žaloby na súde, napr. v prípade konania o ochrane pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy. Novela takisto definovala, že postupom správneho orgánu sa rozumie aj jeho nečinnosť.

Zákon č. 424/2002 Z. z., ktorým sa menil a dopĺňal Občiansky súdny poriadok účinný od 1. septembra 2002 odstránil legislatívny nedostatok ohľadne procesného postupu rozhodovania súdov o žalobách na preskúvanie zákonnosti postupu správnych orgánov. Táto novela upravila v štvrtej hlave piatej časti osobitné „Konanie proti nečinnosti orgánov verejnej správy“ (§ 250t a 250u OSP) a v piatej hlave „Konanie o ochrane pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy“ (§ 250v OSP). Zákon zrušil jedностupňové konanie a bol zavedený princíp dvojinstančnosti súdneho prieskumu správnych rozhodnutí. Opravným prostriedkom proti

² Vecná príslušnosť Najvyššieho súdu SR ako súdu prvej inštancie bola upravená v šiestnástich osobitných zákonoch!

rozhodnutiu súdu v správnom súdnictve sa stalo odvolanie. V nadväznosti na zavedenie dvojinstančného konania v správnom súdnictve došlo k zásadnej zmene v štruktúre správnych súdov, keď prevažná časť agencie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sa dostala naspäť do vecnej príslušnosti krajských súdov. Zákon č. 424/2002 Z. z. zakotvil do piatej časti Občianskeho súdneho poriadku aj revíziu právomoc správnych súdov. Zakotvenie možnosti moderácie, t.j. uplatnenie revíznej právomoci správnych súdov treba považovať za zásadnú zmenu právomoci správnych súdov oproti dovtedajšiemu stavu. Prijatá novela Občianskeho súdneho poriadku umožnila preskúmavanie rozhodnutí o sankciách za priestupky a iné správne delikty v tzv. „plnej jurisdikcii“ (vrátane dokazovania), čím zosúladiť správne súdnictvo v Slovenskej republike s európskym štandardom. Do účinnosti tejto novely súd mohol skúmať iba to, či nedošlo k prekročeniu zákonného rámca správneho uváženia, naproti tomu už mohol rozhodnúť o rozsahu sankcie. To znamená, že súd po doplnení dokazovania prihliadol na primeranosť sankcie, pokiaľ išlo o závažnosť protiprávneho konania a jeho následky a individuálne posúdil postih za priestupok a iný správny delikt podľa konkrétnych okolností prípadu. Uvedená právomoc nesporne prispela k posilneniu ochrany fyzických a právnických osôb pred nezákonným rozhodnutím orgánu verejnej správy. Uvedenou novelou zákonodarca reagoval aj na záväzky Slovenskej republiky vyplývajúce z medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná a do Občianskeho súdneho poriadku zaradil hlavu s názvom „Vykonateľnosť rozhodnutí cudzích správnych orgánov“ (§ 250w až § 250y). Zákonom č. 424/2002 Z. z. zároveň došlo od 1. januára 2003 i k úplnému zrušeniu prílohy A k § 248 Občianskeho súdneho poriadku.

Zákon č. 353/2003 Z. z. novelizoval Občiansky súdny poriadok s účinnosťou od 1. septembra 2003 zakotvením do piatej časti Občianskeho súdneho poriadku aj siedmej hlavy s názvom osobitné konania. Išlo o konanie vo volebných veciach (§ 250z OSP), konanie vo veciach kandidátnych listín (§ 250za OSP), konanie vo veciach prijatia návrhu na kandidáta na funkciu prezidenta Slovenskej republiky (§ 250zc OSP), konanie vo veciach registrácie kandidátnych listín pre voľby do samosprávneho kraja (§ 250zd OSP), konanie vo veciach združovania v politických stranách a politických hnutiach (§ 250ze OSP), konanie o preskúmanie zákonnosti uznesení obecného zastupiteľstva, mestského zastupiteľstva, miestneho zastupiteľstva alebo zastupiteľstva vyššieho územného celku (§ 250zf OSP), konanie vo veciach dohôd obcí v spolupráci s územnými celkami alebo orgánmi iných štátov a členstva v medzinárodnom združení (§ 250zg OSP), ktoré do 31. augusta 2003 boli

upravené v piatej hlave tretej časti Občianskeho súdneho poriadku v § 200f až § 250hb.

V poradí ďalšou novelou Občianskeho súdneho poriadku, ktorá rozšírila právomoc správneho súdnictva, bol zákon č. 428/2004 Z. z. účinný od 1. októbra 2004. Cieľom novej úpravy bola najmä harmonizácia s právom EÚ a doplnenie niektorých ustanovení zákona, ktoré mohli pomôcť zefektívniť občianske súdne konanie. V zmysle citovanej novely z ustanovenia § 244 ods. 2 OSP vyplývalo, že už nielen právnickým osobám, ale aj fyzickým osobám mohli byť zákonom zverené rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy.

Viacerými zmenami prešli ustanovenia o vecnej príslušnosti Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, a to v súvislosti s postupným prechodom prvostupňových agend správneho súdnictva na krajské sudy ako správne sudy prvej inštancie. Novelou zákonom č. 428/2004 Z. z. bolo do vecnej príslušnosti krajských súdov zaradené aj preskúmavanie rozhodnutí ústredných orgánov. Najvyšší súd Slovenskej republiky preskúmal len tie rozhodnutia, kde to ustanovil osobitný zákon (§ 246 ods. 2 OSP v znení účinnom od 1. októbra 2004). Podľa tejto novely Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky už nepodliehali rozhodnutia ústredných orgánov štátnej správy ani orgánov s celorepublikovou pôsobnosťou bez výslovného zákonného zmocnenia. Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky tak odbudla najmä agenda služobných pomerov, štátnozamestnaneckých pomerov, verejného obstarávania a všetky iné rozhodnutia ministerstiev a iných orgánov štátnej správy vydané v riadnom inštančnom postupe i v mimoodvolacom konaní. Vo vecnej príslušnosti Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sa však naďalej ponechalo konanie proti nečinnosti a proti zásahom ústredných orgánov štátnej správy a iných orgánov s celorepublikovou pôsobnosťou podľa štvrtej a piatej hlavy. Novela upravila i ustanovenia o konaní a rozhodovaní samosudcu, doplnený § 246c OSP sa dotkol opravných prostriedkov v správnom súdnictve a ustanovil, že opravný prostriedok je prípustný, len ak je to výslovne uvedené v ustanoveniach piatej časti. Už nebolo možné podávať odvolania proti rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, ak nebolo ustanovené inak v dôchodkových veciach. Do právnej úpravy bol vložený aj § 246d OSP týkajúci sa plynutia lehôt, podľa ktorého sa prerušovalo zo zákona plynutie lehôt pre zánik zodpovednosti za priestupky, iné správne delikty a lehoty pre zánik práva vo veciach daní, poplatkov a odvodov. Doplnený § 250c v odseku 2 OSP ustanovil, že pokiaľ súd preruší konanie podľa § 109 ods. 1 písm. c) v súvislosti s požiadaním SD EÚ o vyriešenie predbežnej

otázky, odloženie vykonateľnosti žalobou napadnutého rozhodnutia orgánu verejnej správy bude obligatórne. Nový § 205ia ustanovil uplatnenie výrazne dlhších lehôt na vyhlásenie rozhodnutí vo veci samej po uskutočnenom pojednávaní, tak ako je to v správnom súdnictve v zahraničí, keďže v správnom súdnictve ide často o preskúvanie zložitých právnych otázok. Ustanovenia § 250j a 250ja OSP spresnili a sprehľadnili znenie dovtedajšieho § 250j OSP o spôsobe rozhodnutia správneho súdu v prvom stupni, ako aj podmienky podania odvolania. V prijatom znení bolo v ustanovení § 250j OSP upravené len rozhodnutie súdu prvého stupňa a v ustanovení § 250ja OSP podmienky podania odvolania proti prvostupňovému rozhodnutiu a spôsob rozhodnutia odvolacieho súdu. Podľa skúseností súdnej praxe sa v ustanovení § 250j OSP ako dôvod zrušenia rozhodnutia orgánu verejnej správy doplnili dôvody [(§ 250j ods. 2 písm. a) až e) OSP]. Kasačný princíp rozhodovania zostal zachovaný, rovnako výnimka z tohto princípu.

Zákon č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o súdoch“) s účinnosťou od 1. apríla 2005 zmenil vecnú príslušnosť preskúvania rozhodnutí orgánov verejnej správy zrušením príslušnosti okresných súdov a presunutím ich agendy v oblasti preskúvania rozhodnutí a postupov v konaniach o priestupkoch a v prípadoch, keď to ustanovil zákon, na krajské sudy (§ 6 ods. 1 zákona o súdoch).

Novela Občianskeho súdneho poriadku zákonom č. 341/2005 Z. z. účinná od 1. septembra 2005 spôsobila to, že sa zo súdov prvého stupňa presunulo na odvolacie sudy, v správnom súdnictve na Najvyšší súd Slovenskej republiky, odstraňovanie väd odvolania, vrátane výzvy na zaplatenie súdneho poplatku, čím sa značne predĺžilo odvolacie konanie aj na Najvyššom súde. Táto abnormalita bola odstránená až zákonom č. 273/2007 Z. z.

Piatej časti upravujúcej správne súdnictvo sa významne dotkla i 57. novela Občianskeho súdneho poriadku, zákon č. 273/2007 Z. z. účinný od 1. júla 2007. V ustanovení § 246c sa upustilo od dovtedajšej diferenciacie v úprave opravných prostriedkov vo veciach dôchodkových oproti opravným prostriedkom vo veciach iného druhu. Tým sa vypustila zákonná výnimka, podľa ktorej proti rozhodnutiu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky bol možný opravný prostriedok vo veciach dôchodkových. Týmto aktom teda bezvýhradne platila zásada, že proti rozhodnutiu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky nebol prípustný žiadny opravný prostriedok. Vzhľadom na charakter konaní o opravných prostriedkoch proti

rozhodnutiam správnych orgánov podľa tretej hlavy piatej časti prestalo byť nevyhnutné a žiaduce, aby konanie v dôchodkových veciach malo svoju osobitnú úpravu v § 250s ods. 2 OSP. Od 1. júla 2007 sa tak zrušila diferenciácia opravných prostriedkov v dôchodkových veciach, ako obsolétna, navyše, keď dovtedajšie poznatky súdnej praxe potvrdzovali, že dovolacie konanie v dôchodkových veciach sa stalo prostriedkom na to, aby Sociálna poisťovňa nerealizovala („nerešpektovala“) rozhodnutia odvolacieho súdu, ktorými bolo zrušené jej rozhodnutie³.

V ustanovení § 250b ods. 5 OSP sa v prípade žaloby prokurátora vypustili slová „najneskôr však do jedného roka od právoplatnosti rozhodnutia správneho orgánu“. Uvedené ustanovenie novely Občianskeho súdneho poriadku bolo veľmi významné z hľadiska ochrany práv a oprávnených záujmov fyzických a právnických osôb, pretože v praxi súdov len zriedka dochádzalo k podaniu žaloby prokurátorom na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia a postupu správneho orgánu, a to práve pre neprímeranú krátkosť lehoty, v ktorej prokurátor mohol uplatniť svoje oprávnenie. Novela tiež rozšírila dôvody, na základe ktorých správny súd mohol rozhodnúť o žalobe proti rozhodnutiam a postupom správnych orgánov bez pojednávania, a to o dôvody formálne: neúčinný právny predpis, nedostatok dôvodov, ktorý robí rozhodnutie nepreskúmateľným a nezrozumiteľným a neúplnosť predložených spisov alebo ich úplné nepredloženie a o prípad, ak rozhodnutie vydal neoprávnený orgán. V takýchto prípadoch nariaďovať ústne pojednávanie sa stávalo nevhodným a dokazovanie zbytočným. Ďalšia možnosť pre nový postup súdu, t.j. vydávanie rozsudku bez pojednávania, sa vyskytla vtedy, keď rozhodnutie správneho orgánu malo závažné procesné a vecné pochybenia. V takom prípade nariaďovať pojednávanie sa ukázalo ako neefektívne, narúšajúce princíp procesnej ekonomiky. V § 250ja OSP sa za odsek 2 vložil nový odsek 3, podľa ktorého odvolací súd rozhodol o odvolaní spravidla bez pojednávania, ak to nebolo v rozpore s verejným záujmom. Na prejednanie odvolania nariadil pojednávanie, ak to považoval za potrebné, vo veciach podľa § 250i ods. 2 alebo ak vykonával dokazovanie. Podstata konania o opravnom prostriedku, ktorým bolo odvolanie, bola u oboch skupín súdnych agend rovnaká. Možnosť podania odvolania sa tak zjednotila s úpravou obsiahnutou v konaní o žalobách podľa druhej hlavy piatej časti (§ 250ja OSP). Súčasne sa unifikovala úprava opravných prostriedkov tak, že ani v dôchodkovej agende nebola možnosť podania mimoriadneho opravného prostriedku (dovolania), keďže z hľadiska

³ Pozri k tomu uznesenie Najvyššieho súdu SR vo veci, sp. zn. 1Sdo 102/2008, v spojení s uznesením Ústavného súdu SR, sp. zn. II.ÚS 87/09 – www.ustavnysud.sk.

ochrany ústavného práva na súdnu ochranu pred nezákonným rozhodnutím orgánu verejnej správy nešlo o dostupný a efektívny opravný prostriedok. V § 250t OSP sa za odsek 1 vložil nový odsek 2, podľa ktorého prokurátor mohol podať návrh podľa odseku 1, ak orgán verejnej správy bol nečinný aj po upozornení prokurátorom. V konaní o preskúmanie zákonnosti uznesení obecného zastupiteľstva, mestského zastupiteľstva, miestneho zastupiteľstva, alebo zastupiteľstva vyššieho územného celku (§ 250zf OSP) sa v odseku 4 pripustilo odvolanie. Túto zmenu vyvolala prax v súvislosti so zložitou problematikou územnej samosprávy, jej rozsahom a nejednotnosťou výkladu rozhodnutí a postupov orgánov územnej samosprávy, keď zjednocovanie rozhodovacej praxe vyžadovalo dvojstupňové konanie.

Zo súdnej praxe v azylových veciach vyplynula potreba ústretovosti voči účastníkom azylového konania, ako i účastníkom konania týkajúceho sa udelenia doplnkovej ochrany, konkrétne potreba dbať na zabezpečenie riadneho predvolania na pojednávanie v jazyku, o ktorom sa predpokladá, že mu rozumie. Táto zmena bola realizovaná zákonom č. 643/2007 Z. z. z 5. decembra 2007, ktorým sa menil a dopĺňal zákon č. 480/2002 Z. z. o azyly a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktorý nadobudol účinnosť 1. januára 2008.

Správneho súdnictva sa dotkla aj v poradí 60. novela Občianskeho súdneho poriadku zákon č. 384/2008 Z. z., ktorý nadobudol účinnosť 15. októbra 2008. Vo všeobecných ustanoveniach o správnom súdnictve bola upravená miestna príslušnosť na podanie žaloby prokurátorom za podmienok ustanovených v § 35 ods. 1 písm. b) OSP tak, že v prípade, ak preskúmanie zákonnosti správneho rozhodnutia bolo už predmetom konania začatého na krajskom súde, príslušnom podľa všeobecného súdu účastníka, aj na konanie o žalobe prokurátora bol príslušný tento krajský súd (§ 246a ods. 4 OSP). V konaní o žalobách sa rozšíril okruh účastníkov, a to tak, že v § 250 ods. 1 OSP sa na konci pripojila veta, podľa ktorej súd aj bez návrhu uznesením pribral do konania účastníka správneho konania, ktorého práva a povinnosti vyplývajúce zo správneho rozhodnutia by mohli byť zrušením správneho rozhodnutia dotknuté. Právna úprava bola tiež reakciou na požiadavky Aarhuského dohovoru z 25. júna 1998. Opätovne sa zakotvila možnosť podať odvolanie proti rozsudku správneho súdu pri ktoromkoľvek dôvode zrušenia rozhodnutia správneho orgánu obsiahnutom v § 250j ods. 2 písm. a) až e). Odstránili sa tak výnimky obsiahnuté v doterajšom § 250ja ods. 2, ktorý bol novelou vypustený. K osobitným konaniam v správnom súdnictve pribudlo „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“ (§ 250zfa OSP). O týchto veciach rozhodoval dovtedy Ústavný súd Slovenskej republiky.

Rozsiahla novela Občianskeho súdneho poriadku bola obsiahnutá v zákone č. 388/2011 Z. z. s účinnosťou od 1. januára 2012. Správneho súdnictva sa dotkla zakotvením možnosti, v ustanovení § 250d ods. 1 OSP, uložiť správne orgánu pokutu do výšky 1 640 eur, a to aj opakovane, za nespĺnenie povinnosti predložiť v určenej lehote svoje spisy spolu so spismi orgánu prvého stupňa. V § 250j ods. 3 OSP sa vypustila možnosť zrušenia rozhodnutia správneho orgánu, „ak rozhodnutie bolo nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť alebo pre nedostatok dôvodov“. V § 250j ods. 4 OSP sa na konci pripojila veta, podľa ktorej „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.“ Stalo sa tak v záujme jednoznačne určiť začiatok plynutia lehoty na konanie pre dotknutý správny orgán, pretože v praxi (správnych orgánov) sa vyskytovali rôzne názory na to, odkedy má správny orgán začať nové konanie. Novela umožnila v správnom súdnictve zmenu rozhodnutia o nesprístupnení informácie, keď § 250j ods. 6 OSP ustanovil: „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“. Rozšírilo sa tak oprávnenie súdu o možnosť vyzvať žalovaný správny orgán, aby v súdom určenej lehote uviedol aj dôvody, pre ktoré nie je možné požadovanú informáciu sprístupniť – teda aj ostatné dôvody, ktoré nie sú uvedené v rozhodnutí o nesprístupnení informácie, proti ktorému bola podaná žaloba. Tieto ďalšie dôvody uvedené správnym orgánom boli pre súd podkladom pre rozhodovanie o tom, či existujú zákonné dôvody pre nesprístupnenie požadovanej informácie a či súd nariadi alebo nenariadi sprístupnenie informácie. Požiadavka na včasný a účinný prieskum rozhodnutia o nesprístupnení informácie vyplýva aj z čl. 9 ods. 1 Aarhuského dohovoru v spojení s čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru. Novela sa v neposlednom rade dotkla i ustanovenia § 250k OSP, ktoré sa týkalo trov konania, keď podľa vety druhej, podľa ktorej, „ak bolo rozhodnutie správneho orgánu zrušené z dôvodu podľa § 250j ods. 3 OSP, súd žalobcovi prizná úplnú náhradu trov konania.“

Posledná významná novela Občianskeho súdneho poriadku dotýkajúca sa konania v správnom súdnictve (zákon č. 64/2013 Z.z.) zakotvila s účinnosťou od 1. mája 2013 v § 250sa konanie o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu o zaistení, ktoré ukladalo správne mu súdu určiť termín pojednávania tak, aby sa uskutočnilo najneskôr do siedmich pracovných dní od doručenia návrhu na súd, možnosť podať proti rozhodnutiu krajského súdu odvolanie do siedmich dní odo dňa doručenia rozhodnutia; o odvolaní mal najvyšší súd povinnosť rozhodnúť bez pojednávania do siedmich pracovných dní; rozhodnutie sa stalo právoplatným a vykonateľným dňom vyhlásenia. Súd v rozhodnutí, ktorým zrušil a vrátil rozhodnutie o zaistení na ďalšie konanie, zároveň nariadil bezodkladné prepustenie osoby zo zaistenia.

Tieto príliš časté novely Občianskeho súdneho poriadku urobili z jeho piatej časti značne neprehľadný predpis a ani jeho aplikácia rozhodne neprispievala k stabilite správneho súdnictva a získaniu si jeho vážnosti a rešpektovania.

III. Správny súdny poriadok – prvý krok k inštitucionálnemu oddeleniu správneho súdnictva?

Potreba vypracovať osobitný procesný predpis pre účely správneho súdnictva vychádzala z doterajšej rozhodovacej činnosti súdov v správnom súdnictve, zo zaťažnosti jednotlivých stupňov súdov a skladby správnych vecí v systéme súdnictva Slovenskej republiky. Odčlenenie úpravy správneho súdnictva do nového samostatného právneho predpisu bol nevyhnutným krokom vyplývajúcim z pripravovaných zmien civilného práva, po ktorom volali odborníci, a ktorý má oporu aj v právnych úpravách iných štátov.

Vypracovanie samostatného procesného kódexu – Správneho súdneho poriadku, ktorý by upravoval konanie pred senátmi a sudcami správnych kolégií v rámci správneho súdnictva ako osobitné správne súdne konanie, bolo nevyhnutné i vzhľadom na stále sa rozširujúce kompetencie správneho súdnictva, ale najmä vzhľadom na odlišný charakter civilných vecí, či už sporových alebo mimosporových a vecí správneho súdnictva, ktorých riešenie sa spravuje odlišnými základnými princípmi a procesnými postupmi. Vecný zámer kódexu pritom vychádzal z vecného zámeru zákona o konaní v správnom súdnictve vypracovaného už v máji 2005, hoci nie všetky návrhy (napr. inštitucionálne oddelenie správneho súdnictva) sa podarilo realizovať.

Zákon č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok, ktorý nadobudol účinnosť dňom 1. júla 2016 a ktorý je uceleným procesným predpisom upravujúcim konanie v správnom súdnictve (správne súdne konanie) bol od počiatku, t.j. od štádia jeho prípravy a vzniku až po legislatívny zámer založený na piatich zásadných premisách, a to 1. zachovanie správneho súdnictva v systéme všeobecných súdov, 2. nevyhnutnosť špecializácie správnych sudcov na jednotlivé oblasti správy, stabilizácia okruhu správnych sudcov, garantovanie ich dlhodobej špecializácie a systematickej odbornej prípravy, 3. ponechanie krajských súdov ako základného článku organizácie správneho súdnictva, 4. preskúvanie len právoplatných rozhodnutí orgánov verejnej správy a 5. zachovanie rozhodovania správnych súdov v tzv. plnej jurisdikcii.

Správny súdny poriadok (ďalej aj „SSP“) pozostáva zo šiestich častí a má 495 paragrafov, čo sa na prvý pohľad javí ako pomerne rozsiahly a podrobný právny predpis.

Prvá časť SSP (§ 1 - 24) obsahuje všeobecné ustanovenia, a to v prvej hlave základné ustanovenia o predmete zákona, vymedzenie pojmov a základné princípy, v druhej hlave právomoc a príslušnosť správnych súdov a v tretej hlave organizáciu a zloženie správnych súdov. Druhá časť SSP (§ 25 - 176) upravuje konanie v správnom súdnictve; prvá hlava tejto časti, ktorá má trinásť dielov, obsahuje všeobecné ustanovenia o konaní [všeobecné ustanovenia, postup správneho súdu po začatí konania, účastníci konania a konanie za nich, iné subjekty konania (SSP v tejto časti výslovne upravuje ako nové inštitúty osobu zúčastnenú na konaní - § 41 a zainteresovanú verejnosť - § 42), oprávnenia prokurátora, zastúpenie, rovnosť účastníkov konania a právo konať vo svojom jazyku, procesné úkony účastníkov konania a osôb zúčastnených na konaní, spojenie a vylúčenie vecí, lehoty, doručovanie, poriadkové a iné opatrenia správneho súdu a vylúčenie sudcov a iných osôb], druhá hlava druhej časti upravuje priebeh konania, tretia hlava dokazovanie, štvrtá hlava rozhodovanie vo veci samej včítane sťažnosti ako nového prostriedku procesnej obrany a piata hlava trovy konania. Tretia časť SSP (§ 177 -241) obsahuje ustanovenia o konaní o správnej žalobe a má štyri hlavy. Prvá hlava tejto časti upravuje konanie o všeobecnej správnej žalobe, druhá hlava správnu žalobu vo veciach správneho trestania, tretia hlava správnu žalobu v sociálnych veciach a štvrtá hlava upravuje správnu žalobu vo veciach azylu, zaistenia a administratívneho vyhostenia. Štvrtá časť SSP (§ 242 – 437), ktorá má sedem hláv, obsahuje úpravu osobitných konaní, a to v prvej hlave konanie o žalobe proti nečinnosti orgánu verejnej správy, v druhej hlave konanie o žalobe proti inému zásahu orgánu verejnej správy, tretia hlava konanie vo

volebných veciach, štvrtá hlava konanie vo veciach územnej samosprávy, piata hlava konanie vo veciach politických práv, šiesta hlava konanie o kompetenčnej žalobe, ako novým konaním vychádzajúcim z čl. 126 Ústavy Slovenskej republiky, siedma hlava konanie o návrhoch v iných veciach, konkrétne konanie o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy a konanie o vydaní súhlasu s inšpekciou. Piata časť SSP (§ 438 - 486) upravuje opravné prostriedky, ktorými sú kasačná sťažnosť a žaloba na obnovu konania. Šiesta časť SSP (§ 487- 495) obsahuje spoločné, prechodné a záverečné ustanovenia.

Z jednotlivých ustanovení treba osobitne poukázať na § 5 upravujúci základné princípy konania typické pre správne súdne konanie, ako napr. ochrana zákonnosti a verejného záujmu, viazanosť orgánov verejnej správy rozhodnutiami správneho súdu v konkrétnej veci, či funkčnú súvislosť správneho súdneho konania s výkonom prokurátorského dozoru alebo odmietnutie poskytnutia ochrany pri zjavnom zneužití práva; odsek 1 § 5 pritom odkazuje i na základné princípy konania zakotvené v čl. 1 až 18 Civilného sporového poriadku (ďalej aj „CSP“), ktoré je taktiež potrebné aplikovať v správnom súdnom konaní [a to najmä princíp právnej istoty (čl. 2 CSP), princíp výkladu jednotlivých zákonných ustanovení procesných kódexov (čl.2 CSP), princíp analógie a dotvárania práva súdom (čl. 3 a 4 CSP), princíp použiteľnosti nezákonne získaného dôkazu a zákazu *reformatio in peius* (čl. 16 CSP).]⁴ Zásadnými ustanoveniami sú aj ustanovenia § 8, § 25 a § 72 ods. 2 SSP zakotvujúce subsidiárnu aplikovateľnosť Civilného sporového poriadku. Dôležitú roľu v súdnej praxi iste zohrá ustanovenie § 30 SSP tzv. „zberný kôš“, ktoré je určitou „poistkou“, ktorá má v prípade pochybnosti, v ktorom konaní má byť preskúmaná zákonnosť, zabezpečiť, že správny súd bude rozhodovať za primeraného použitia ustanovení týkajúcich sa konania o všeobecnej správnej žalobe s dôvetkom, že pokiaľ sa správna žaloba súčasne týka konaní podľa § 6 ods. 2 písm. b) až d) SSP, bude o nej správny súd rozhodovať za primeraného použitia ustanovení upravujúcich konanie v týchto veciach a použije sa úprava pre žalobcu výhodnejšia. Za kľúčové ustanovenia je potrebné považovať § 177 až 191 upravujúce konanie o všeobecnej správnej žalobe, ktoré tvoria základ aj pre postup a rozhodovanie správnych súdov v ďalších konaniach podľa tretej Správneho súdneho poriadku a až na výnimky aj jeho štvrtej časti. K podstatnej zmene dochádza aj v úprave konania o žalobe proti nečinnosti

⁴ K princípom pozri bližšie Števček, M, Ficová, S., Baricová, J., Mesiarkinová ,S., Bajánková, J., Tomašovič, M. a kol. Civilný sporový poriadok. Komentár. Praha: C.H. Beck,s. 14 až 76

a o žalobe proti inému zásahu, ktoré nekončia vydaním uznesenia o vyhovení žalobe, ale až odstránením nečinnosti alebo iného zásahu zastavením konania (§ 251 ods. 2 a § 262 ods. 2 SSP).

Správny súdny poriadok je nový, moderný procesný predpis upravujúci konanie v správnom súdnictve, ktorý, ak si ho nielen sudcovia, ale aj účastníci konania, advokáti, prokurátori a ďalšie subjekty osvoja a naučia sa ho správne a racionálne aplikovať, by mal pomôcť pozdvihnúť úroveň správneho súdnictva v Slovenskej republike a dať mu dôstojné miesto v jej právnom systéme.

Osobitné ustanovenia o postavení sudcov v správnom súdnictve sa však do novej úpravy Správneho súdneho poriadku ako procesného predpisu nepodarilo zakomponovať a tieto ustanovenia, ktoré sú pre riadne fungovanie správneho súdnictva zásadné a nevyhnutné, sa nepremietli ani do tzv. štatutových kódexov⁵, novelizovaných zákonom č. 125/2015 Z.z.⁶ ani ich neskoršími novelami.

IV. Potreba inštitucionálneho oddelenia správneho súdnictva = potreba zriadenia Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky?

Inštitút správneho súdnictva z hľadiska organizačného členenia v Slovenskej republike neexistuje v samostatnej podobe, t. j. oddelene od všeobecného súdnictva, ale ako súdny prieskum správnych rozhodnutí a opatrení existuje v podobe zásahu súdnej moci do aktov výkonnej moci, ktorou táto moc zasahuje do práv a právom chránených záujmov subjektov práva. V rámci rekodifikácie procesného práva v oblasti správneho súdnictva sa od počiatku predpokladal tzv. minimalistický variant bez kreovania Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky. Vecný zámer rekodifikácie konania v správnom súdnictve bol založený na dvoch premisách, a to na prijatí nového Správneho súdneho poriadku s podporným použitím Civilného sporového poriadku a na súčasnom zachovaní správnych súdov v rámci sústavy všeobecného súdnictva (jednotná sústava súdov), avšak s výraznými zmenami dotýkajúcimi sa konkrétne personálnych a organizačných otázok, ktoré sa však nepodarilo

⁵ Zákon č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, zákon č. 385/2000 Z.z. o sudcoch a prísediach a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, prípadne i zákon č. 549/2003 Z.z. o súdnych úradníkoch v znení neskorších predpisov

⁶ Zákon č. 125/2015 Z.z. z 18. novembra 2015 o niektorých opatreniach súvisiacich s prijatím Civilného sporového poriadku, Civilného mimosporového poriadku a Správneho súdneho poriadku a o zmene a doplnení niektorých zákonov

zrealizovať.

Správne súdnictvo v Slovenskej republike tak naďalej vykonávajú špecializované senáty (sudcovia) všeobecných súdov na úrovni krajských súdov a Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ich správne kolégia) a výnimočne v niektorých volebných veciach aj sudy okresné. Početný stav sudcov špecializovaných na správne súdnictvo je však stále nedostatočný a neumožňuje ani hlbšiu špecializáciu. Personálne vybavenie správnych súdov stále nie je budované systémovo, príprava sudcov v jednotlivých oblastiach správy nie je dostatočne špecializovaná ani dlhodobá. Do správnych senátov sú sudcovia zadeľovaní často bez akejkoľvek prípravy a podľa potreby z iných úsekov rozhodovacej činnosti (napr. veci dôchodkové boli na viacerých súdoch zverené bez prípravy trestným sudcom), ako je uvedené aj vyššie, na niektorých krajských súdom nie sú doteraz vytvorené samostatné správne kolégia.

I keď súčasné začlenenie správneho súdnictva v sústave všeobecných súdov z organizačného ani z aplikačného hľadiska nespôsobovalo v počiatočnom štádiu fungovania obnoveného správneho súdnictva významnejšie komplikácie, postupom času už fungovanie takejto spoločnej sústavy civilných a správnych súdov neumožňuje realizáciu všetkých úloh správneho súdnictva, lebo bráni personálnemu rozšíreniu senátov správneho súdnictva, ktorého neoddeliteľnou požiadavkou na zabezpečenie jeho kvality je jeho špecializácia, nerealizovateľná pri súčasnom nedostatočnom personálnom zabezpečení senátov správneho súdnictva.

Bolo by zrejme žiaduce už opustiť predstavu, že existujúce organizačné usporiadanie v správnom súdnictve nevyžaduje naliehavú zmenu, hoci v súčasnosti možno vyvodit' aj záver, že ústavné podmienky pre vytvorenie Najvyššieho správneho súdu a správnych súdov nižšej inštancie nie sú dostatočne dané. Vytvorenie oddelenej sústavy správnych súdov by však nesporne prinieslo pre spoločnosť efektívnejšie riešenia, ktoré by zvýšili dôveru v súdnu moc a zefektívnili by výkon verejnej správy posilnením kontrolných mechanizmov nad jej činnosťou.

Vytvorenie dobre fungujúcej vnútornej štruktúry správneho súdnictva s potrebným personálnym a materiálnym vybavením správnych súdov by malo byť prvoradou úlohou nápravy nedostatkov, ktoré sa prejavili v doterajšom fungovaní súdnej moci a je podmienkou kvalitného výkonu správneho súdnictva, ktorého zložitosť sa vstupom do Európskej únie podstatne zvýšila.

Avšak aj v prípade, že k oddeleniu správneho súdnictva od všeobecnej sústavy súdov nedôjde bolo by žiaduce prijať také legislatívne zmeny, ktorých cieľom bude zabezpečenie efektívneho výkonu správneho súdnictva prostredníctvom sudcov, ktorí budú špecializovaní na tento výkon súdnej agendy, ich zaradenie bude trvalé s tým, že ich preloženie bude prijateľné len s ich súhlasom, a za účelom zabezpečenia stability sudcovského stavu správneho súdnictva aj so súčasným súhlasom príslušného predsedu správneho kolégia krajského, resp. najvyššieho súdu. Je viac ako potrebné posilniť sudcovský stav pre správne súdnictvo, čím budú následne kreované správne kolégia, a to na každom krajskom súde na čele s predsedom. Právomoci predsedu správneho kolégia by mali byť posilnené i v tom smere, že by predseda správneho kolégia zabezpečoval riadenie a správu súdu vo veciach správneho súdnictva s výnimkou materiálneho zabezpečenia sudcov, čo by sa konkrétne prejavilo napríklad v tom, že predseda správneho kolégia by zostavoval rozvrh práce správneho kolégia, sudcu správneho kolégia by bolo možné preložiť len s jeho súhlasom a zároveň so súhlasom predsedu správneho kolégia a za účelom faktického zabezpečenia inštitucionálnej nezávislosti správnych súdov, za súčasného zachovania jednotnej sústavy súdov by bolo vhodné, aby predseda správneho kolégia krajského súdu a predseda správneho kolégia najvyššieho súdu mali zo zákona postavenie podpredsedu súdu.

Napriek uvedenému sa domnievame, že najoptimálnejším riešením by predsa len bolo zriadenie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky, a to nielen z dôvodu, že sme už jedinou krajinou Európskej únie, ktorá nemá správne súdnictvo oddelené na žiadnom stupni súdnictva. Aspoň v krátkosti sa preto možno na tomto mieste zastaviť nad tým, v čom by bolo možné vidieť základné prínosy zriadenia najvyššieho správneho súdu.

Na prvom mieste je potrebné vyzdvihnúť predovšetkým možnosť zvýšenej špecializácie jeho sudcov na jednotlivé oblasti rozhodovania. Záber správneho súdnictva je v súčasnosti už tak široký, že takáto špecializácia sa totiž prestáva javiť len potrebnou, či vhodnou, ale treba ju vnímať cez prizmu nevyhnutnosti. Predmetnú špecializáciu je pritom namieste vnímať aj cez zamýšľané posilnenie agendy správneho súdnictva o oblasť tzv. volebných vecí, ktoré by *de lege ferenda* mohli prejsť z pôsobnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky do pôsobnosti najvyššieho (správneho) súdu.

Súčasťou uvedenej špecializácie by mohlo byť aj vytvorenie disciplinárnych senátov najvyššieho správneho súdu, ktoré by nahradili nevhodnú právnu úpravu orgánov vykonávajúcich disciplinárne trestanie sudcov, prokurátorov prípadne i exekútorov, či notárov. Doterajší režim fungovania tohto trestania najmä u sudcov sa totiž rozhodne neosvedčil a konštituovanie disciplinárnych senátov v zmysle § 119 a nasl. zákona č. 385/2000 Z.z. o sudcoch a prísediacich sa neukázalo z viacerých dôvodov ako efektívny mechanizmus. Hlavným dôvodom je predovšetkým komplikovaný a zdĺhavý spôsob kreovania samotných disciplinárnych senátov, ktorý previazaním na Národnú radu Slovenskej republiky nesie v sebe vždy riziko politizácie. Ďalej je to účasť nesudcov na rozhodovaní, ktorá pod rúškom kvázi verejnej kontroly často v sebe skrýva potenciálny konflikt záujmov, pretože sa členmi senátov môžu stať osoby, ktoré inak s disciplinárne stíhaným sudcom môžu prichádzať do kontaktu aj v pozícii účastníkov konania alebo ich zástupcov (napr. prokurátor alebo advokát). Súčasne sa nezohľadňuje disproporcía medzi možnosťou disciplinárneho stíhania sudcu a absenciou takejto možnosti u prísediaceho atď.⁷ Inak povedané vytvorením špecializovaných disciplinárnych senátov na najvyššom správnom súde by sa vytvorili podmienky pre efektívne a spravodlivé disciplinárne konanie, ktoré by vykonávali na to sa špecializujúci sudcovia, čím by sa zabezpečila nielen rýchlosť tohto konania a jeho nestrannosť, ale súčasne i podmienky pre toľko potrebné zjednocovanie judikatúry v tejto oblasti.

Inštitucionálna samostatnosť najvyššieho správneho súdu by súčasne bola predpokladom pre možnosť jeho efektívnejšieho riadenia nielen z pohľadu tvorby rozvrhu práce ale i personálneho obsadzovania. Inštitucionálne oddelenie by pritom nemuselo byť spojené s nejakým výraznejším finančnými nákladmi, ale dalo by sa zrealizovať aj v určitej "low cost" verzii. Personálnym základom najvyššieho správneho súdu by bolo správne kolégium terajšieho Najvyššieho súdu SR, pričom post jeho predsedu a zástupcu predsedu by sa pretransformoval do funkcie predsedu a podpredsedu najvyššieho správneho súdu. Postačovalo by vytvoriť kanceláriu najvyššieho správneho súdu, pričom v zostávajúcich otázkach týkajúcich sa rozpočtovej, či ekonomickej roviny by mohli byť oba najvyššie súdy, t.j. najvyšší súd a najvyšší správny súd previazané, resp. spojené, vrátane spoločného sídla, ktorým môže byť stávajúca budova Najvyššieho súdu SR.

⁷ Pozri *Baricová, J., Fečík, M., Števec, M., Filová, A. a kol.* Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava : C. H. Beck, 2017, výklad k § 194, bod II. s.971-973

Zriadenie najvyššieho správneho súdu by zároveň po inštitucionálnej stránke nenarážalo na prekážku dvojjednosti funkcie predsedu najvyššieho súdu a Súdnej rady Slovenskej republiky, keďže táto bola od 1. septembra 2014 zrušená. Napriek tomu by bolo nevyhnutné zriadenie najvyššieho správneho súdu v legislatívnej rovine spojiť aj s novelou Ústavy Slovenskej republiky. Tým sa otázka jeho konštituovania dostáva z odbornej roviny do roviny politickej, v rámci ktorej má volanie po najvyššom správnom súde v súčasnosti "bohužiaľ" len marginálny charakter. Napriek tomu s prihliadnutím na skúsenosti spojené s vytvorením a etablovaním sa Najvyššieho správneho súdu v Českej republike je potrebné aspoň na tomto mieste prezentovať názory o tom, že ak máme za horizontom vôľu raz vidieť moderné a efektívne (správne) súdnictvo, malo by byť *pro futuro* spojené s Najvyšším správnym súdom.

Zoznam použitej literatúry:

1. Baricová, J., Fečík, M., Števček, M., Filová, A. a kol. *Správny súdny poriadok*. Komentár. Bratislava : C. H. Beck, 2017
2. Števček, M, Ficová, S., Baricová, J., Mesiarkinová ,S., Bajánková, J., Tomašovič, M. a kol. *Civilný sporový poriadok*. Komentár. Praha: C.H. Beck

Zoznam použitých právnych predpisov:

1. Zákon č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, zákon č. 385/2000 Z.z. o sudcoch a príseďiacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, prípadne i zákon č. 549/2003 Z.z. o súdnych úradníkoch v znení neskorších predpisov
2. Zákon č. 125/2015 Z.z. z 18. novembra 2015 o niektorých opatreniach súvisiacich s prijatím Civilného sporového poriadku, Civilného mimosporového poriadku a Správneho súdneho poriadku a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Judikatúra:

Uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. III. ÚS 502/2015

Neposkytnutie ochrany právam a právom chráneným záujmom v správnom súdnictve

JUDr. Tibor Seman, PhD.

Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Abstrakt

V príspevku autor analyzuje limity poskytnutia ochrany právam a právom chráneným záujmom v Správnom súdnom poriadku, aby sa z ochrany práv v správnom súdnictve nestalo popretie práv. Skúma ustanovenia § 5 odsek 12 a § 28, ktoré poskytnutiu ochrany bránia. Venuje výkladovú pozornosť obligatornosti, fakultatívnosti a výnimočnosti neposkytnutia ochrany. Poukazuje na právny výklad relevantných pojmov (výnimočnosť neposkytnutia ochrany; neposkytnutie ochrany právam a právom chráneným záujmom, ktorú žalobca od správneho súdu legitímne očakáva; vymedzenie obsahu zneužitia práva a stanovenie miery medzi užitím a zneužitím práva; zisťovanie, či návrh fyzickej osoby a právnickej osoby sleduje zjavné zneužitie práva a či sa prípadnému skrytému zneužitiu práva poskytne v správnom súdnictve ochrana; ustálenie, či v konkrétnom prípade ide o možnosť alebo povinnosť odmietnuť žalobu; objektivizovanie šikanózneho charakteru žaloby a zisťovanie dôvodov na apriórne konštatovanie bezúspešnosti uplatňovania práva) ako dôležitý faktor pri neposkytnutí ochrany v správnom súdnictve.

Abstract

In the contribution author analyzes the limitation of protect the rights and interests protected by right in the Administrative Judiciary Order so that the protection of rights in the administrative judiciary does not become a denial of rights. He examines the provisions of § 5 par. 12 and 28, which prevent the provision of protection. It gives interpretative attention to obligation, the facultativity and the exceptional nature of refusing to protection. It points to a legal interpretation of the relevant concepts (the exceptional nature of refusing to protection; the refusing to protect rights and interests protected by right, which the applicant legitimately expects from the administrative court; defining the content of abuse of rights and determining the extent of use and misuse of the law; the detection of whether the proposal of a natural person and a legal entity pursues a manifest abuse of rights and whether the protection in administrative judiciary will be

provided for hidden abuse of rights; fixation whether in a particular case it is an option or an obligation to dismiss the action; objectification of the bullying character of the action and detection of grounds for a priori the conclusion of no successful to push for the rights), as an important factor in failing to provide protection in the administrative judiciary.

Úvod

Správne súdnictvo plní nezastupiteľnú úlohu v právnom štáte. Z prvej vety prvého odseku prvého článku Ústavy Slovenskej republiky vyplýva, že Slovenská republika je demokratický a právny štát. Existencia možnosti súdneho preskúmania rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy nemôže chýbať medzi meradlami demokracie, samozrejme, zohľadňujúc rozsah predmetu preskúmania s následnými oprávneniami smerujúcimi k náprave. Od 1. júla 2016 je účinný nový procesný predpis pre oblasť správneho súdnictva, ktorým je zákon č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok, k súčasnosti jedenkrát novelizovaný, a to zákonom č. 88/2017 Z.z., ktorý nadobudol účinnosť 1. májom 2017.¹ Správne súdnictvo je jedným spomedzi prostriedkov zabezpečenia zákonnosti v činnosti verejnej správy, avšak veľmi významným. Nie je náhradou iných prostriedkov nápravy rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy, pôsobí však popri nich ako možnosť zásahu súdnej moci voči výkonnej moci.² Správne súdnictvo nie je zamerané na potlačenie autority verejnej správy, ale poskytuje ochranu proti verejnej správe, čím plní v rámci del'by moci funkciu jednej z b'zrd a protiváh. *"Správne súdnictvo úzko súvisí s dopadmi a prejavmi del'by štátnej moci a s riešením vzťahov medzi mocou*

¹ Ide iba o drobnú novelizáciu, ktorá sa týka ustanovenia § 54 v tom, že každý má právo konať pred správnym súdom v materinskom jazyku alebo v jazyku, ktorému rozumie, že správny súd je povinný účastníkom konania zabezpečiť rovnaké možnosti uplatnenia ich práv, a že s prihliadnutím na povahu a okolnosti veci príberie správny súd tlmočníka. Zároveň sa ustanovuje, že trovy spojené s tým, že účastník konania koná v materinskom jazyku alebo v jazyku, ktorému rozumie, znáša štát.

² Viac o vzťahu verejnej správy k súdnemu preskúmaniu administratívnych rozhodnutí a postupov pozri napr. SEMAN, T.: *Preskúvanie činnosti verejnej správy v správnom súdnictve*. Košice : Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, 2006, ISBN 80-7097-660-8, s. 128-129, tiež SEMAN, T.: *Verejná správa v správnom súdnictve*. Košice : Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, 2016, ISBN 978-80-8152-424-0, s. 9-13. Tematika vzťahu súdnictva voči verejnej správe je obsiahnutá aj v prameňoch, ktoré sú už síce súčasťou histórie, ale kvalitatívne predstavujú skvosty právnej vedy. Súdny prieskum verejnej správy je aj pre súčasnú administratívnu právnú vedu nadčasovo a užitočne spracovaný napr. v diele HOETZEL, J.: *Sudní kontrola veřejné správy*. 2. vydání. Praha : Všehrd, 1926.

výkonnou, resp. verejnou správou, a mocou súdnou." ³ V správnom súdnictve sa realizuje oprávnenie fyzickej osoby alebo právnickej osoby obrátiť sa na súd vo veci, ktorá patrí do sféry výkonnej moci, pokiaľ sú splnené zákonom ustanovené podmienky.

I. Ochrana poskytovaná v správnom súdnictve fyzickým osobám a právnickým osobám

V základnom procesnom prepise správneho súdnictva, ktorým je zákon č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok, sa nachádzajú ustanovenia, z ktorých je vyvoditeľná dôležitosť tohto zákona v zmysle ochrany pred verejnou správou. V prvom rade ide o ustanovenie § 2 odseky 1, 2, ktoré znejú (časti textu zvýraznené autorom príspevku): "(1) *V správnom súdnictve poskytuje správny súd ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.* (2) **Každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verejnej správy, nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, sa môže za podmienok ustanovených týmto zákonom domáhať ochrany na správnom súde.**"

Z oboch odsekov vyplýva postavenie správneho súdu ako *ochrancu* práv alebo právom chránených záujmov. Táto ochrana však nie je bezhraničná, ako je naznačené v druhom odseku slovami "za podmienok ustanovených týmto zákonom". Nebudeme na tomto mieste skúmať formálne predpoklady (podmienky) dosiahnutia ochrany, ku ktorým patrí dodržanie lehoty na podanie žaloby, vyčerpanie relevantných opravných prostriedkov či povinné zastúpenie. Považujme na účel tohto príspevku všetky *formálne podmienky* na požadovanie ochrany za splnené. V okamihu splnenia všetkých podmienok ustanovených Správnym súdnym poriadkom je namieste splnenie očakávania dotknutých subjektov v zmysle poskytnutia ochrany správnym súdom, teda dosiahnutie ochrany pred verejnou správou, ak tá si počína v rozpore so zákonom.

Výrazný a vonkoncom nie nový či novodobý prínos správneho súdnictva spočíva najmä v **objektívite** správneho súdu, viazaného

³ PRŮCHA, P.: *Podstata a funkce správního soudnictví ve vztahu k ochraně veřejných subjektivních práv*. In: SKULOVÁ, S. - KLIKOVÁ, A. - HEJČ, D. (eds.): *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě. Sborník příspěvků z workshopu*. Brno : Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-7537-5, s. 132.

zákonom.⁴ Totiž, správne orgány sledujú záujmy upravené v množstve zákonov, teda prvoradá je pre tieto orgány účel, a to môže spôsobiť "zatienie spravodlivosti" orgánu verejnej správy účelom. "*Predmetom správnych procesov či postupov je konfrontovať verejné a súkromné záujmy.*"⁵ Verejné záujmy v pozícii nositeľa moci reprezentuje správny orgán, a tým sa súkromné záujmy, ktoré sleduje fyzická či právnická osoba, stávajú zraniteľnými, keďže tieto osoby nie sú rovnocenné správne orgánu. Aby sa táto konfrontácia záujmov nekončila principiálnym fiaskom súkromných záujmov, vo chvíli ohrozenia súkromných záujmov môže na základe využitia správnej žaloby ako inštitútu správneho súdnictva nasledovať činnosť správneho súdu, aby krivdu, spočívajúcu v nezákonnosti rozhodnutia alebo postupu orgánu verejnej správy, odstránil či prikázal odstrániť. Zjednodušene povedané, úlohou správneho súdu je zistiť dodržanie hmotnoprávných a procesnoprávných noriem orgánom verejnej správy v jeho právnorealizačnej i právnoaplikačnej činnosti a na základe tohto zistenia poskytnúť svojim súdnym rozhodnutím ochranu subjektívnym právam, pokiaľ do nich bolo nezákonne zasiahnuté výkonnou mocou. Táto koncepcia má pevnú oporu v Ústave Slovenskej republiky, konkrétne v článku 46 odseku 2 a odseku 4, ktoré znejú (zvýraznil autor): "**(2) Kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd. (...)** (4) **Podmienky a podrobnosti o súdnej a inej právnej ochrane ustanoví zákon.**"

Takisto **Listina základných práv a slobôd** (ďalej aj „Listina“) umožňuje tomu, **kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, obrátiť sa na súd, aby preskúmal zákonnosť** takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Listina ďalej ustanovuje, že z právomoci súdu nemožno vylúčiť preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd podľa Listiny.⁶

⁴ Článok 141, odseky 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky znejú (zvýraznil autor): "*(1) V Slovenskej republike vykonávajú súdnictvo nezávislé a nestranné súdy. (2) Súdnictvo sa vykonáva na všetkých stupňoch oddelene od iných štátnych orgánov.*"

⁵ KOVAČ, P.: *Effective conflict Resolution in Administrative Proceedings in Slovenia. A Theoretical and Empirical Analysis*. In: DRAGOS, D. C., NEAMTU, B. (Eds): *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*. Springer, 2014, s. 369.

⁶ Porov. ustanovenie článku 36 odsek 2 ústavného zákona Federálneho zhromaždenia ČSFR č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd.

II. Ustanovenia zákona smerujúce proti poskytnutiu ochrany právam a právom chráneným záujmom v správnom súdnictve

Popri citovaných ustanoveniach venujme však pozornosť niekoľkým ďalším ustanoveniam Správneho súdneho poriadku. Ide totiž o ustanovenia, ktoré poskytnutiu ochrany bránia. Nejde pritom o dôvody formálnej nedostatočnosti podania, nedodržania zákonných podmienok či vylúčenia určitých typov administratívnych aktov zo súdneho prieskumu.

Medzi **základnými princípmi konania v správnom súdnictve** je obsiahnuté ustanovenie § 5 odsek 12 Správneho súdneho poriadku, ktoré znie (zvýraznil autor): *"Správny súd výnimočne neposkytne ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby, ak nimi podaný návrh sleduje zjavné zneužitie práva."*

A takisto v rámci všeobecných ustanovení o konaní v správnom súdnictve sú zakotvené obmedzenia. Ustanovenie § 28 Správneho súdneho poriadku znie (zvýraznil autor): *"Správny súd môže výnimočne odmietnuť žalobu fyzickej osoby a právnickej osoby, ktorá má zjavne šikanózne charakter alebo ktorou sa sleduje zneužitie práva či jeho bezúspešné uplatňovanie. Správny súd môže tiež sankcionovať procesné úkony účastníkov konania, ktoré slúžia na zneužitie práv, najmä na prietahy v konaní."*

Ako vidno, § 5 odsek 12 a § 28 nie sú obsahovo totožné normy. V každej z nich je obsiahnutá výnimočnosť neposkytnutia ochrany v správnom súdnictve. Ustanovenie § 5 odsek 12 patrí k základným princípm konania, teda vyjadruje ideu, podstatu nasledujúcich zákonných ustanovení. Podľa § 5 odseku 1 sa konanie pred správnym súdom riadi aj týmto princípom. Avšak § 28 vo svojej hypotéze okrem *zjavného zneužitia práva* zakotvuje aj *šikanózny charakter žaloby* a tiež *bezúspešné uplatňovanie práva*.

Z uvedeného vyplýva, že ak správny súd zistí naplnenie niektorého znaku hypotézy, teda *zjavné zneužitie práva sledované návrhom*, prípadne *šikanózny charakter žaloby* alebo *sledovanie zneužitia práva žalobou* či *bezúspešné uplatňovanie práva*, pristúpi, respektíve môže pristúpiť k neposkytnutiu ochrany. Otázkou je, prečo sa v oboch ustanoveniach, teda v § 5 odseku 12 a v § 28 vyskytol výraz *výnimočne*. Ak by v oboch týchto ustanoveniach chýbal výraz *výnimočne*, znamenalo by to, že súd ochranu nikdy neposkytne, ak:

1. **podaný návrh sleduje zjavné zneužitie práva,**
2. **žaloba má zjavne šikanózny charakter,**

3. žalobou **sa sleduje zneužitie práva**
4. alebo žalobou **sa sleduje bezúspešné uplatňovanie práva.**⁷

Pokiaľ však v citované ustanovenia § 5 ods. 12 a § 28 obsahujú výraz *výnimočne*, výklad a aplikácia citovaných ustanovení tak môže viesť k domnienke, že aj v prípade splnenia niektorej zo štyroch podmienok neposkytnutia ochrany, by ochranu bolo možné poskytnúť. Bol naozaj úmysel zákonodarcu ponechať správne mu súdu priestor na úvahu, či aj pri niektorom z dôvodov na neposkytnutie ochrany túto ochranu poskytne alebo výnimočne neposkytne? Ak by sa po splnení ktoréhokoľvek dôvodu 1 - 4 ochrana poskytnúť nemala či nesmie sa poskytnúť, potom je použitý výraz "výnimočne" máťuci. Ak zákonodarca mienil vyjadriť, že správne súdy poskytujú ochranu vždy, ale môže sa výnimočne stať, že ochranu neposkytnú, vhodnejšie bolo voliť inú formuláciu. Totiž, **či ochrana bude alebo nebude poskytnutá**, zrejme bude, respektíve malo by **závisieť od obsahu žaloby**, nie od úvahy správneho súdu, ktorý by len mal zisťovať existenciu niektorého zo štyroch dôvodov neposkytnutia ochrany.

Proti námietkam, že ide o prílišný formalizmus, možno uviesť, že *"formalizmus resp. formálna aplikácia práva je taká aplikácia práva, ktorá vychádza zo znenia právnych noriem, avšak nezohľadňuje či už cieľ právnej úpravy alebo konkrétne okolnosti."*⁸ Preto úlohou správnych súdov bude **vždy zisťovať, či je daný niektorý zo štyroch dôvodov neposkytnutia ochrany**, a ak záver bude kladný, môžu si správne súdy vyložiť ustanovenia Správneho súdneho poriadku o výnimočnom neposkytnutí ochrany tak, že ochranu buď poskytnú alebo neposkytnú. Domnievam sa však, že zákonodarca mienil pri splnení niektorého z dôvodov neposkytnutia ochrany **obligatórne ochranu neposkytnúť**. V zmysle tohto výkladu je, ako som už uviedol, použitý výraz *výnimočne* nadbytočný, dokonca logickým výkladom umožňujúci ochranu poskytnúť, aj keby boli dané dôvody na neposkytnutie ochrany.

⁷ Pre úplnosť uvádzam dôvody neposkytnutia ochrany tak, ako vyplývajú z textu zákona, teda ad 1. *zjavné zneužitie práva* (§ 5 ods. 12) a ad 3. *zneužitie práva* (§ 28).

⁸ KRESÁK, P.: *Reštriktívny formalizmus ako dôvod zužovania ochrany ľudských práv a slobôd v rozhodovacej činnosti Ústavného súdu SR*. In: *Ochrana ľudských práv a základných slobôd ústavnými súdmi a medzinárodnými súdnymi orgánmi - III. ústavné dni. Zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie Košice 23. september 2014*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2014, ISBN 978-80-8152-207-9, s. 194.

Pri zisťovaní naplnenia dôvodov neposkytnutia ochrany sa správny súd bude musieť detailne zaoberať oboma normami (§ 5 odsek 12 a § 28) a vnímať ich ako celok.

Z oboch citovaných ustanovení správneho súdneho poriadku je potrebné podrobiť citlivej analýze (citlivej preto, aby sa z ochrany práv nestalo popretie práv) tieto výrazy, za ktorými kladiem súvisiace otázky či myšlienky:

- **výnimočne** (čo je výnimočnosť, dá sa vymedziť štatisticky?)
- neposkytne ochranu (tú ochranu práv a právom chránených záujmov, ktorú žalobca od správneho súdu *legitímne* očakáva)
- návrh fyzickej osoby a právnickej osoby **sleduje** zjavné zneužitie práva (sledovanie, t.j. motív je subjektívna kategória, preto ho treba dokázať, nestačí domnienka)
- **môže** odmietnuť žalobu (má "dovolené odmietnuť žalobu" nie je to isté ako "odmietne žalobu")
- **zneužitie** práva (kde je miera medzi užitím a zneužitím práva, resp. či vôbec a kedy možno právo zneužiť)
- **zjavnosť** zneužitia práva (skryté zneužitie práva požíva v zmysle § 28 v správnom súdnictve ochranu?)
- **šikanózný charakter** žaloby (dá sa objektivizovať?)
- **bezúspešné uplatňovanie** práva (kedy je možné konštatovať bezúspešnosť uplatňovania práva?)

II.1 Výnimočnosť neposkytnutia ochrany

Ako som naznačil vyššie, v Správnom súdnom poriadku použitý výraz *výnimočne* spôsobuje možnosť dvojakého výkladu.

Po prvé, že správne súdy poskytujú ochranu právam a právnom chráneným záujmom vždy, avšak s tou výnimkou, že pokiaľ je zistený niektorý zo štyroch dôvodov, **ochranu právam a právnom chráneným záujmom *obligátorne* neposkytnú.**

Po druhé, že správne súdy poskytujú ochranu právam a právnom chráneným záujmom vždy, avšak s tou výnimkou, že pokiaľ je zistený niektorý zo štyroch dôvodov, **ochranu právam a právnom chráneným záujmom *fakultatívne* neposkytnú,** teda v každom konkrétnom prípade sa budú zaoberať otázkou, či napriek zisteným dôvodom neposkytnutia ochrany právam a právnom chráneným záujmom túto **ochranu poskytnú.** K tomuto výkladu sa neprikláňam, pretože podľa mojej mienky zákonodarca formuláciou § 5 ods. 12 a § 28 iba nevystihol vyjadriť skutočný zámer

neposkytovať ochranu právam a právnom chráneným záujmom vtedy, ak sú na to dôvody, čo sa podľa mienky zákonodarcu však vyskytne iba výnimočne.

Bežnou pomôckou pri hľadaní obsahu a najmä zmyslu slova *výnimočne*, nachádzajúceho sa v texte zákona, je výkladový slovník.⁹ Vo svetle lingvistickom obsah použitých výrazov je nasledovný. *Výnimočný* - ktorý sa javí ako výnimka, nie všedný;¹⁰ *výnimka* - odchýlka od normy, od platného pravidla, od normálneho priebehu.¹¹

Uvedené významy sú odlišné. Je otázkou, ktorý z významov mal zákonodarca na mysli, pretože správny súd pri aplikácii ustanovenia § 5 odseku 12 alebo § 28 Správneho súdneho poriadku potrebuje význam použitej príslovky "výnimočne" ustáliť.

Je potrebné poznamenať, že (teoreticky) ak by všetky podané žaloby obsahovali niektorý z dôvodov neposkytnutia ochrany právam a právnom chráneným záujmom, tak odmietnutie ochrany nebude výnimočné (v lingvistickom význame "nie všedné"). Závisí teda na žalobcovi (žalobcoch), aké podania a s akým obsahom či zámerom budú podávané. Ak zákonodarca v prípade existencie niektorého zo štyroch dôvodov neposkytnutia ochrany mienil ochranu nikdy neposkytnúť (význam slova "výnimočne" ako "odchýlka od pravidla"), potom výraz "výnimočne" nepoužil príliehavo a vhodnejšia by bola nasledujúca formulácia:

Ustanovenie § 5 odsek 12: (zvýraznil autor): "*Správny súd neposkytne ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby, ak nimi podaný návrh sleduje zjavné zneužitie práva.*" A ustanovenie § 28 (zvýraznil autor): "*Správny súd môže odmietnuť¹² žalobu fyzickej osoby a právnickej osoby, ktorá má zjavne šikanózný charakter alebo ktorou sa sleduje zneužitie práva či jeho bezúspešné uplatňovanie. Správny súd môže tiež sankcionovať procesné úkony účastníkov konania, ktoré slúžia na zneužitie práv, najmä na prietahy v konaní.*"

⁹ V rámci gramatického výkladu je nevyhnutné zmysel výrazov, obsiahnutých v texte zákona, vysvetľovať v súlade so štátnym jazykom, čomu napomáha jazykoveda formou slovníkov, ku ktorým sa zaraďuje napr. aj Krátky slovník slovenského jazyka.

¹⁰ Porovnaj DORUĽA, J. a kol.: *Krátky slovník slovenského jazyka*. Bratislava : Veda, vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 1987, s. 519.

¹¹ Tamže.

¹² Namiesto spojenia "môže odmietnuť", ktoré evokuje možnosť výberu, by bola výstižná formulácia "odmietne".

Z načrtnutého pojednania badať, že výraz "výnimočne" má dva rozdielne významy, ktoré dokážu zásadne ovplyvniť chápanie neposkytnutia ochrany.

V tejto časti sa zaoberám iba výrazom *výnimočne*. Plný kontext s ďalšími výrazmi v citovaných normách bude predmetom ďalších analýz.

II.2 Neposkytnutie ochrany právam a právom chráneným záujmom, ktorú žalobca od správneho súdu *legitímne* očakáva

Podstata správneho súdnictva tkvie v *poskytnutí* ochrany pred verejnou správou. Už samotná formulácia o *neposkytnutí* ochrany právam a právom **chráneným záujmom** obsahuje v sebe samej rozpor. Ide o logický rozpor spočívajúci v neposkytnutí ochrany v správnom súdnictve tým právam a záujmom, ktoré chráni samotný zákon, respektíve právo ako celok. **Právom chránené záujmy sú chránené právom. Neposkytnutie ochrany sa tak javí ako popretie zákonnej ochrany.** Právo chráni určité záujmy, Správny súdny poriadok však umožňuje právam a právom chráneným záujmom neposkytnúť ochranu. Z dôvodu rôznorodosti právnych vzťahov v množstve spravovaných odvetví a sfér verejnej správy zaiste nie je mysliteľné vyjadriť všetky špecifiká konkrétne. Správny súd má teda úlohu hľadať cestu medzi dvoma záujmami, a to záujmom žalobcu na ochrane práv a právom **chránených záujmov** a záujmom štátu na nezneužívaní práv a právom **chránených záujmov**.

Zákonodarca v neprebernom množstve právnych predpisov zakotvuje práva a chráni rôzne záujmy. Ak však v týchto konkrétnych (predovšetkým hmotnoprávných) predpisoch niet zmienky o obmedzení práva, ako je možné, že obmedzenie ochrany *výkonu práv* sa nachádza v procesnom (!) predpise, ktorým je Správny súdny poriadok? Ak si vezmeme čo i len jeden príklad práva, trebárs právo slobodne sa pohybovať na verejnom priestranstve či v parku, je možné považovať za zneužitie práva fyzickou osobou, ak v parku trávi celý deň, či denne sedí na tom istom mieste na lavičke, pričom neporušuje nijaký zákaz?¹³ Alebo bude potrebné robiť rozdiel, či ide o základné práva a slobody, alebo ide o práva, ktoré k nim nepatria? Ak osobitný zákon neustanovuje hranicu užívania práva, ako

¹³ Teda osoba rešpektuje aj všeobecne záväzné nariadenia orgánov samosprávy, ktoré bližšou reguláciou správania sa v parkoch napríklad zakazujú ležanie na lavičke, nie však sedenie.

je možné, že túto hranicu určí súd v prípade, že sa naň obráti žalobca s očakávaním poskytnutia ochrany?

Správne právo je najširším odvetvím práva, a práve preto sa neposkytnutie ochrany právam a právom chráneným záujmom bude musieť v každom konkrétnom prípade citlivo zvažovať v spojení so zistenými dôvodmi odoprenia ochrany.

II.3 Návrh (žaloba) sleduje zjavné zneužitie práva

Zrejme žiaden žalobca neuvedie v žalobe, že jeho žaloba sleduje zjavné zneužitie práva. Tento dôvod neposkytnutia ochrany teda musí vyplývať z obsahu žaloby, respektíve z ďalších okolností. Dá sa povedať, že motív podávania žaloby je jej subjektívnym prvkom, ktorý navonok spĺňa zákonné požiadavky. *"Žalobcom je fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá o sebe tvrdí, že ako účastník administratívneho konania bola rozhodnutím orgánu verejnej správy alebo opatrením orgánu verejnej správy **ukrátená na svojich právach alebo právom chránených záujmoch.**"*¹⁴ Stačí samotné tvrdenie o ukrátení na právach alebo právom chránených záujmoch. *"Každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verejnej správy, nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, sa môže za podmienok ustanovených týmto zákonom domáhať ochrany na správnom súde."*¹⁵

*"Zainteresovaná verejnosť je oprávnená podať správnu žalobu proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy, ak tvrdí, že tým bol porušený verejný záujem v oblasti životného prostredia."*¹⁶

Ďalej uvediem výber ustanovení Správneho súdneho poriadku, kde v samostatne upravených typoch konania v správnom súdnictve je tvrdenie žalobcu o porušení práv či ukrátení na právach a právom chránených záujmoch obsiahnuté osobitne. V konaní vo veciach azylu *"Žalobcom je fyzická osoba, ktorá o sebe tvrdí, že ako účastník administratívneho konania bola rozhodnutím alebo opatrením podľa § 207 **ukrátená na svojich právach alebo právom chránených záujmoch.**"*¹⁷ V konaní vo veciach

¹⁴ Ustanovenie § 178 odsek 1 Správneho súdneho poriadku.

¹⁵ Ustanovenie § 2 odsek 2 Správneho súdneho poriadku.

¹⁶ Ustanovenie § 178 odsek 3 Správneho súdneho poriadku.

¹⁷ Ustanovenie § 209 Správneho súdneho poriadku.

administratívneho vyhostenia *"Žalobcom je fyzická osoba, ktorá o sebe tvrdí, že ako účastník administratívneho konania bola rozhodnutím alebo opatrením podľa § 231 ukrátená na svojich právach alebo právom chránených záujmoch."*¹⁸ V konaní o žalobe proti inému zásahu orgánu verejnej správy *"Žalobcom je fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá o sebe tvrdí, že bola ukrátená na svojich právach alebo právom chránených záujmoch iným zásahom orgánu verejnej správy priamo zameraným alebo vykonaným proti nej, prípadne priamo dotknutá jeho následkami."*¹⁹ V konaní vo veciach stáleho zoznamu voličov a zoznamu voličov *"Žalobcom je fyzická osoba, ktorá o sebe tvrdí, že bola dotknutá na svojom volebnom práve chybou alebo nedostatkom v zozname voličov."*²⁰

Z príkladného výpočtu a citácií ustanovení Správneho súdneho poriadku vidno, že súd sa tvrdeniami žalobcu bude zaoberať dvojako. Ako prvé bude skúmať, či skutočne došlo k porušeniu práva alebo právom chráneného záujmu, a ako druhé, či žalobca sleduje zjavné zneužitie práva. Tvrdenie o ukrátení na právach a právom chránených záujmoch sa musí preukázať. No aj napriek tomuto preukázaniu sa ochrana právam a právom chráneným záujmom nemusí poskytnúť. Teda správny súd má skúmať aj dôvody pre neposkytnutie ochrany a dôkazmi preukázať, že návrh (žaloba) sleduje zjavné zneužitia práva.

II.4 Možnosť alebo povinnosť odmietnuť žalobu?

V Správnom súdnom poriadku sú dôvody neposkytnutia ochrany upravené vo dvoch ustanoveniach. Ide o § 5 odsek 12 a § 28. Ustanovenie § 5 odsek 12 znie (zvýraznil autor): *"Správny súd výnimočne neposkytne ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby, ak nimi podaný návrh sleduje zjavné zneužitie práva."* Naproti tomu ustanovenie § 28, veta prvá znie (zvýraznil autor): *"Správny súd môže výnimočne odmietnuť žalobu fyzickej osoby a právnickej osoby, ktorá má zjavne šikanózný charakter alebo ktorou sa sleduje zneužitie práva či jeho bezúspešné uplatňovanie."*

Pri detailnom skúmaní formulácie citovaných noriem sú badateľné výrazné rozdiely medzi nimi, spočívajúce vo formulácii *neposkytne ochranu* a *môže výnimočne odmietnuť žalobu*.

¹⁸ Ustanovenie § 233 Správneho súdneho poriadku.

¹⁹ Ustanovenie § 254 Správneho súdneho poriadku.

²⁰ Ustanovenie § 266 Správneho súdneho poriadku.

Systematickým výkladom možno dospieť k zaujímavému záveru, že kým podľa § 5 ods. 12 správny súd **obligatórne neposkytne ochranu**, ak ide o **zjavné zneužitie práva**, tak podľa § 28 **môže odmietnuť žalobu** (teda fakultatívne neposkytne ochranu), ak:

- žaloba má **zjavne šikanózne charakter** alebo
- žalobou sa **sleduje zneužitie práva**
- žalobou sa **sleduje bezúspešné uplatňovanie práva**.

Takže, kým pri zistení *zjavného* zneužitia práva (§ 5 odsek 12) správny súd obligatórne neposkytne ochranu, teda nesmie poskytnúť ochranu (tu je potom otázna formulácia výnimočnosti neposkytnutia ochrany, bližšie vid' časť II.1 príspevku), pri ostatných troch dôvodoch (§28) je ponechané na úvahu správneho súdu, či odmietne žalobu, ale má tak urobiť iba výnimočne (k výnimočnosti opäť vid' časť II.1 príspevku).

II.5 Zneužitie práva a zjavnosť zneužitia práva

Z formulácie dôvodov neposkytnutia ochrany v § 5 odseku 12 vyplýva, že zneužitie práva, sledované návrhom, **musí byť zjavné**. Na aplikáciu ustanovenia § 28 stačí, že žaloba sleduje zneužitie práva, **zjavnosť sa nevyžaduje**. Ak zneužitie práva nie je zjavné, tak je ukryté. Kde je hranica zjavného a nezjavného zneužitia práva? Správny súd na aplikáciu § 5 odseku 12 a § 28 bude musieť v každom konkrétnom prípade zisťovať a predovšetkým zdôvodniť,²¹ v čom spočíva zneužitie práva a jeho zjavnosť či nezjavnosť.²² Prídavné meno "zjavný" má iba jeden lingvistický význam (*zjavný* - očividný, zrejmy, badateľný, viditeľný²³).

²¹ Bez náležitého zdôvodnenia zneužitia práva, vrátane zjavnosti či nezjavnosti zneužitia práva, by došlo k nerešpektovaniu judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva, oprávnené bazírujúcom na náležitom odôvodňovaní súdnych rozhodnutí (napr. rozsudok Garcia Ruiz v. Španielsko z 21. januára 1999, § 26), a tiež judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky. Bližšie pozri SEMAN, T.: *Judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva a jej uplatňovanie v slovenskom správnom súdnictve*. In: *Implementácia rozhodnutí medzinárodných súdnych orgánov vnútroštátnymi súdmi a inými orgánmi verejnej moci - V. ústavné dni. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Košice - 27. september 2016*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017, ISBN 978-80-8152-476-9, s. 217-230.

²² Dôležitosť odôvodnenia súdneho rozhodnutia vyplýva aj z judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky, ktorý vyslovil, že *"súčasťou obsahu základného práva na spravodlivý proces je aj právo účastníka konania na také odôvodnenie súdneho rozhodnutia, ktoré jasne a zrozumiteľne dáva odpovede na všetky právne a skutkovo relevantné otázky súvisiace s predmetom súdnej ochrany, t.j. s uplatnením nárokov a obranou proti takému uplatneniu"* (IV. ÚS 115/03). (...)rozhodnutie súdu musí uviesť dostatočné dôvody, na základe ktorých je založené. Rozsah tejto povinnosti sa môže meniť

Správny súd pri riešení otázky zneužitia práva či zjavného zneužitia práva v konkrétnom prípade bude musieť po zistení (a predovšetkým dokázaní), že ide o zneužitie práva, zaoberať sa a náležite zdôvodniť, či ide o zjavné zneužitie práva, pretože od zjavnosti závisí aplikovateľnosť dvoch rozdielnych ustanovení Správneho súdneho poriadku, teda či sa bude aplikovať § 5 odsek 12 alebo § 28.

Ak by zneužitie práva, sledované návrhom, **nebolo zjavné** a ak by to, že žalobou sa sleduje zneužitie práva, bol jediný dôvod neposkytnutia ochrany v správnom súdnictve, výkladom možno dospieť k záveru, že správny súd po zistení porušenia práv žalobcu bude musieť postupovať podľa § 28 (môže výnimočne odmietnuť žalobu) a nie podľa § 5 odseku 12.

Ak by sa žalobou sledovalo **zjavné** zneužitie práva a ak by šlo o jediný dôvod neposkytnutia ochrany v správnom súdnictve, správny súd po zistení porušenia práv žalobcu bude musieť postupovať podľa ustanovenia § 5 odseku 12 (výnimočne neposkytne ochranu).

Keďže zneužitie práva sa dá rozdeliť na zjavné a nie zjavné, výkladom možno dospieť k záveru, že na *nezjavné* zneužitie práva bude možné aplikovať iba § 28, pričom § 5 odsek 12 bude neaplikovateľný, pretože vyžaduje zjavné zneužitie práva. Pokiaľ by súd zistil, že návrh sleduje *zjavné* zneužitie práva, bude možné aplikovať nielen § 28, ale tiež § 5 odsek 12, ktorý hovorí o zneužití práva a zneužitie práva je širší pojem ako zjavné zneužitie práva. Alebo zákonodarca mienil považovať ustanovenie § 28 za špecialitu, ktorá vylúči aplikáciu § 5 odsek 12? Nezhodnosť formulácie ustanovenia § 15 odsek 12, patriaceho k základným princípom konania, a formulácie ustanovenia § 28, zahrnutého medzi všeobecné ustanovenia o konaní v správnom súdnictve, spôsobuje teda zbytočnú výkladovú komplikáciu a vyvoláva dojem, že § 28 sa vymyká jednému zo základných princípov konania, keďže okrem dôvodu, že žaloba sleduje zneužitie práva (bez rozlíšenia na zjavné či nezjavné), rozširuje neposkytnutie ochrany v správnom súdnictve o ďalšie dôvody (ak žaloba má zjavne šikanózný charakter alebo žaloba sleduje bezúspešné uplatňovanie práva) smerujúce k odmietnutiu žaloby. Ustanovenie § 5 odsek 12 zakotvuje neposkytnutie ochrany v prípadoch, kde návrh sleduje zjavné zneužitie

podľa povahy rozhodnutia a musí sa posúdiť vo svetle okolností každej veci (...)." (Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo 16. decembra 2008, sp. zn. I. ÚS 238/06)

²³ Porovnaj DORUĽA. J. a kol.: *Krátky slovník slovenského jazyka*. Bratislava : Veda, vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 1987, s. 564.

práva. Logickým výkladom (*argumentum a contrario*) podľa ustanovenia § 5 odsek 12 teda správny súd musí ochranu poskytnúť, aj keby šlo o zneužitie práva s absenciou znaku zjavnosti (*sic*, základný princíp konania), avšak ustanovenie § 28 popiera toto pravidlo a dáva možnosť výnimočne odmietnuť žalobu aj v takomto prípade.

Z analýzy je zrejmé, že § 5 odsek 12 a § 28 bolo potrebné precizovať tak, aby boli vzájomne plne konzistentné a nespôsobovali výkladové pochybnosti či nejasnosti.

Obe ustanovenia poukazujú na zneužitie práva. O tom, či sa dá právo zneužiť, je možné viesť siahodlhé polemiky. Právo v zmysle oprávnenia v sebe totiž zahŕňa možnosť konať. Hranica výkonu každého oprávnenia je stará asi tak ako samotné právo. Právo jedného končí tam, kde je právo iného. Preto v každom jednotlivom prípade sa správny súd bude musieť zaoberať otázkou **či ide o zneužitie práva**, ale vzhľadom na zákonom stanovené podmienky (dôvody) odmietnutia ochrany aj otázkou **či zneužitie práva je zjavné**.

S inštitútom zneužitia práva sa správne súdy priebežne stretávajú a vo svojich rozhodnutiach ho formulujú aj ako *zneužitie objektívneho práva*²⁴ alebo len ako *zneužitie práva*.²⁵

II.6 Šikanózný charakter žaloby

Na splnenie podmienky neposkytnutia ochrany z dôvodu šikanózneho charakteru žaloby, pochopiteľne, je potrebné skúmať, či žaloba šikanózný charakter má. Na aplikáciu ustanovenia o zjavne šikanóznom charaktere žaloby je povinnosťou správneho súdu priradiť výrazu šikana

²⁴ Napr. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 23. februára 2017, sp. zn. 8 Sžf 19/2015: "*Právo nárokované platiteľom dane môže byť odopreté, pokiaľ relevantná hospodárska činnosť nemá žiadne objektívne vysvetlenie, než iba práve získanie nároku na odpočítanie dane. Plnenia, resp. konania, ktoré nie sú uskutočnené v rámci obvyklých obchodných podmienok, u ktorých absentuje akýkoľvek ekonomický zmysel a sú deklarované len s cieľom získania výhod upravených zákonom, možno považovať len za zneužitie objektívneho daňového práva.*"

²⁵ Napr. rozsudok Krajského súdu v Banskej Bystrici z 25. januára 2017, sp. zn. 23S/118/2014: "*Zneužitie určitého práva, vrátane práva na poskytnutie informácií, nemá povahu realizácie daného práva a z tohto hľadiska je možné hľadiť na žiadateľa, ktorý sa formálne „dovoľáva“ práva na informáciu, ako na osobu, ktorá dané právo v konkrétnom okamihu nerealizuje. Z tohto pohľadu môže byť zneužitie práva na informáciu považované za ďalší špecifický dôvod pre zamietnutie žiadosti na jej poskytnutie. V danom prípade žiadateľ žiadal o poskytnutie veľkého množstva informácií od jedného subjektu (...).*"

zodpovedajúci obsah. Zmysel slova šikanovať je v prvom rade potrebné vnímať v jeho jazykovom význame: šikanovať - *hovor.* preháňať, prenasledovať, týrať.²⁶ Okrem tohto, jazykovedného, značne všeobecne vyjadreného obsahu, respektíve významu slova šikanovať, bude musieť správny súd v každom jednotlivom prípade veľmi presne vymedziť, v čom spočíva šikanózný charakter konkrétnej žaloby. Keďže od účinnosti Správneho súdneho poriadku sa správne súdy zaoberali žalobami so šikanóznym charakterom, tvorí sa postupne judikatúra k aplikácii ustanovenia o šikanóznom charaktere žaloby podľa Správneho súdneho poriadku.

Za šikanu na účel odmietnutia ochrany v správnom súdnictve sa dá považovať akýsi vyšší stupeň, respektíve vyššia miera zneužitia práva. Pre správne súdy určite nie je ľahkou úlohou označiť výkon práva za šikanu.²⁷ Príkladom je právo na slobodný prístup k informáciám a požadovanie poskytnutia veľkého množstva informácií od jedného subjektu, medzi inými aj informáciu, komu má príslušný orgán doručovať písomnosti.²⁸

II.7 Bezúspešné uplatňovanie práva

²⁶ Porovnaj DORUĽA. J. a kol.: *Krátky slovník slovenského jazyka*. Bratislava : Veda, vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 1987, s. 441.

²⁷ "Požadovanie takejto informácie **nedáva rozumné usporiadanie spoločenských vzťahov**, takéto správanie žiadateľa **môže mať povahu zneužitia subjektívneho práva a dokonca povahu šikany**." (Rozsudok Krajského súdu v Banskej Bystrici z 25. januára 2017, sp. zn. 23S/118/2014)

²⁸ "Poskytovanie takýchto informácií je v rozpore s § 5 ods. 12 SSP a správny súd v takýchto prípadoch, keď žaloba má šikanózný charakter alebo sa ňou sleduje zneužitie práva, neposkytuje žiadateľovi právnu ochranu. (...) Ak by Okresný súd vo Zvolene zhrmaždil a poskytol žalobcovi informácie podľa požiadaviek žalobcu a v lehote stanovenej zákonom, **musel by súd fyzicky preveriť niekoľko desaťtisíc spisov (register C 30 234, register Cb 7 530, register Ro 29 116, register Rob 13 408, spolu 80 288) za posledných dvanásť rokov (...), čo by v konečnom dôsledku malo za následok čiastočné znefunkčnenie Okresného súdu vo Zvolene**. I v prípade, že by požadované informácie boli žalobcovi poskytnuté, tieto by v konečnom dôsledku nemohli byť použité na ochranu individuálnych práv žalobcu (...). V prípade úspechu žalobcu by si žalobca mohol uplatňovať náhradu trov konania. Zmyslom a účelom sledovania Zákona o slobodnom prístupe k informáciám však nie je podávanie žalôb za účelom priznania náhrady trov konania, ale jeho zmysel spočíva v jeho kontrolnej funkcii vo vzťahu k fungovaniu verejnej moci. K otázke náhrady trov konania zaujali stanovisko Ústavný súd SR a ČR vo viacerých rozhodnutiach, napríklad Ústavný súd ČR označil za **dôkaz patologického stavu českého civilného procesu, ak sa súdne konania vedú nie kvôli úspechu vo veci samej, ale predovšetkým kvôli náhrade trov konania (sp. zn. I. ÚS 3698/10 zo dňa 14.09.2011)**." (Rozsudok Krajského súdu v Banskej Bystrici z 25. januára 2017, sp. zn. 23S/118/2014)

Z ustanovenia § 28 Správneho súdneho poriadku vyplýva, že správny súd môže výnimočne odmietnuť žalobu fyzickej osoby a právnickej osoby, ktorou sa sleduje bezúspešné uplatňovanie práva. Aj keď žalobca si nemusí byť vedomý bezúspešnosti uplatňovania práva, ba naopak, žalobcova sféra vedomia subjektívne predpokladá úspešnosť uplatňovania práva, správny súd ex lege skúma naplnenie normatívneho textu obsiahnutého v § 28 Správneho súdneho poriadku ("žaloba sa sleduje bezúspešné uplatňovanie práva") ako predpokladu odmietnutia žaloby. Aby správny súd mohol vysloviť objektívny záver o bezúspešnom uplatňovaní práva v konkrétnom prípade, ustáli, v čom toto bezúspešné uplatňovanie práva spočíva. Napríklad ak žalobca v rozpore s ustanovením § 182 ods. 1 písm. e) Správneho súdneho poriadku v žalobe neuvedie dôvody žaloby, z ktorých musí byť zrejmé, z akých konkrétnych skutkových a právnych dôvodov žalobca považuje napadnuté výroky rozhodnutia alebo opatrenia za nezákonné, a tento nedostatok neodstráni ani po výzve správneho súdu na doplnenie alebo opravu podania v určenej lehote, sám žalobca spôsobí uplatňovanie práva bezúspešným. Zo spektra dôvodov správny súd teda bude prihliadať zrejme predovšetkým na tie, kde žalobca sám spôsobí bezúspešnosť svojej žaloby, teda bezúspešné uplatňovanie práva, čo bude správneho súdu zo žaloby apriórne zrejmé.

Záver

Z analyzovanej matérie vyplýva zákonodarcovo vymedzenie hraníc poskytnutia ochrany právam a právnom chráneným záujmom. Ochrana pred verejnou správou, poskytovaná správnymi súdmi, je limitovaná. Nie však iba formálnymi predpokladmi dosiahnutia ochrany (dodržanie lehoty na podanie žaloby, vyčerpanie relevantných opravných prostriedkov, povinné zastúpenie a ďalšie). Správny súdny poriadok obsahuje ustanovenia (§ 5 odsek 12 a § 28), ktoré poskytnutiu ochrany bránia. V oboch ustanoveniach je potrebné venovať zvýšenú výkladovú pozornosť obligatornosti, fakultatívnosti a výnimočnosti neposkytnutia ochrany tak, ako z toho - ktorého kontextu vyplynú. Správne súdy môžu pristúpiť k neposkytnutiu ochrany žalobcovi iba vtedy, keď bude daný jeden, prípadne viacero dôvodov neposkytnutia ochrany. Aby sa z ochrany práv nestalo popretie práv, je v každom jednotlivom prípade mieneného neposkytnutia ochrany v správnom súdnictve dôležitá analýza relevantných pojmov minimálne tak, ako naznačuje autor príspevku, pretože ich právny výklad je dôležitým faktorom pri neposkytnutí ochrany v správnom súdnictve. Ide o vymedzenie výnimočnosti neposkytnutia ochrany; neposkytnutie ochrany právam a právom chráneným záujmom, ktorú žalobca od správneho súdu *legitimne* očakáva; vymedzenie obsahu zneužitia práva a stanovenie miery medzi

užitím a zneužitím práva; zisťovanie, či návrh fyzickej osoby a právnickej osoby sleduje zjavné zneužitie práva a či sa prípadnému skrytému zneužitiu práva poskytne v zmysle § 28 v správnom súdnictve ochrana; ustálenie, či v konkrétnom prípade ide o možnosť alebo povinnosť odmietnuť žalobu; objektivizovanie šikanózneho charakteru žaloby a zisťovanie dôvodov na apriórne konštatovanie bezúspešnosti uplatňovania práva.

Zoznam použitej literatúry:

1. DORULA, J. a kol.: Krátky slovník slovenského jazyka. Bratislava : Veda, vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 1987
2. HOETZEL, J.: *Soudní kontrola veřejné správy*. 2. vydání. Praha : Všehrd, 1926.
3. KOVAČ, P.: *Effective conflict Resolution in Administrative Proceedings in Slovenia. A Theoretical and Empirical Analysis*. In: DRAGOS, D. C., NEAMTU, B. (Eds): *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*. Springer, 2014
4. KRESÁK, P.: *Reštriktívny formalizmus ako dôvod zužovania ochrany ľudských práv a slobôd v rozhodovacej činnosti Ústavného súdu SR*. In: *Ochrana ľudských práv a základných slobôd ústavnými súdmi a medzinárodnými súdnymi orgánmi - III. ústavné dni. Zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie Košice 23. september 2014*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2014, ISBN 978-80-8152-207-9
5. PRŮCHA, P.: *Podstata a funkce správního soudnictví ve vztahu k ochraně veřejných subjektivních práv*. In: SKULOVÁ, S. - KLIKOVÁ, A. - HEJČ, D. (eds.): *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě. Sborník příspěvků z workshopu*. Brno : Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-7537-5
6. SEMAN, T.: *Preskúmanie činnosti verejnej správy v správnom súdnictve*. Košice : Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, 2006, ISBN 80-7097-660-8
7. SEMAN, T.: *Verejná správa v správnom súdnictve*. Košice : Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, 2016, ISBN 978-80-8152-424-0
8. SEMAN, T.: *Judikatura Európskeho súdu pre ľudské práva a jej uplatňovanie v slovenskom správnom súdnictve*. In: *Implementácia rozhodnutí medzinárodných súdnych orgánov vnútroštátnymi súdmi a inými orgánmi verejnej moci - V. ústavné dni. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Košice - 27. september 2016*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017, ISBN 978-80-8152-476-9
9. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo 16. decembra 2008, sp. zn. I. ÚS 238/06

10. Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Garcia Ruiz v. Španielsko z 21. januára 1999
11. Rozsudok Krajského súdu v Banskej Bystrici z 25. januára 2017, sp. zn. 23S/118/2014
12. Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 23. februára 2017, sp. zn. 8 Sžf 19/2015
13. Ústava Slovenskej republiky
14. Ústavný zákon Federálneho zhromaždenia ČSFR č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd
15. Zákon č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok

Niekoľko úvah k nezávislosti súdnej moci a zakotveniu súdnej rady v Ústave Slovenskej republiky

JUDr. Lenka Praženková

Predsedníčka Súdnej rady Slovenskej republiky

Abstrakt

Autorka sa v príspevku venuje jednému z aspektov nezávislosti súdnej moci, ktorým je v podmienkach Slovenskej republiky existencia Súdnej rady. Autorka poukazuje na charakter a úlohy Súdnej rady Slovenskej republiky s dôrazom na nezávislosť justície.

Abstract

The author deals with one of the aspects of the independence of the judicial power, which exists in the conditions of the Slovak Republic. The author points out the character and role of the Judicial Council of the Slovak Republic with an emphasis on the independence of the judiciary.

Vážená pani predsedníčka Ústavného súdu SR, Vážená pani dekanka Právnickej fakulty UPŠJ, Vážené dámy, vážení páni, ctené auditórium, dovoľte mi na úvod poďakovať sa za možnosť vystúpiť s mojim príspevkom na tejto významnej medzinárodnej konferencii pri príležitosti 25. výročia Ústavy SR .

Vážené dámy , vážení páni, začnem za hranicami našej republiky:

Bývalý predseda Najvyššieho súdu Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska, Lord Neuberger, vo svojej prednáške na Waleskej právnickej konferencii v roku 2014 upozornil na skutočnosť, že hoci požiadavky demokratickej vlády a právneho štátu nám môžu znieť v dnešnej dobe banálne, ide o princípy, ktoré sú zložitejšie, ako sa možno na prvý pohľad zdajú. Demokracia v čistej podobe totiž nikdy neexistovala; ani v Aténach, kde volebné právo nemali ženy a otroci, ale ani v dnešnej zložitej dobe, v ktorej je ťažko predstaviteľné (možno s určitou výnimkou Švajčiarska) prenechať dennodenné rozhodovanie priamo občanom formou referenda. Výsledkom je preto existencia zastupiteľskej demokracie, ktorá so sebou prináša aj rôzne volebné systémy, o ktorých však môžeme povedať, že vždy obsahujú určitý kompromis so základnými princípmi demokracie, (napríklad „prepadnutie“ hlasov tých občanov, ktorí volili strany s nižším volebným ziskom, ako sa vyžaduje pre vstup do

zastupiteľského zboru).

Okrem toho je potrebné pripomenúť, že aj vláda zvolená v riadnom demokratickom procese môže znamenať nebezpečenstvo porušovania práv, čoho hrozivým príkladom v rámci našej európskej dejinnej skúsenosti bol nástup Hitlera alebo Mussoliniho k moci. Na toto nebezpečenstvo pritom v trochu iných historických súvislostiach upozorňoval už James Madison v Listoch federalistov (č. 51), keď konštatoval, že „ak sa väčšina zjednotí v spoločnom záujme, práva menšiny sú ohrozené“. Dovolím si povedať, že ide o varovania, ktoré sú do značnej miery aktuálne aj v dnešných časoch.

Všetky tieto naznačené ale aj ďalšie nedostatky demokracie znamenajú, že pre jej riadny chod je nevyhnutná existencia bŕzd a protiváh nadväzujúca na myšlienku delenia štátnych mocí formulovanú Charlesom de Montesquiou. Toto delenie si nemožno predstaviť bez existencie nezávislej súdnej moci, ktorá sa v odôvodnených prípadoch môže postaviť aj proti vôli väčšiny a to v záujme rešpektovania práv menšín (v najširšom zmysle tohto pojmu), ako aj v záujme ochrany kľúčových atribútov právneho štátu. Právny štát samotný potom možno charakterizovať aj ako demokratickú formu vlády s deľbou štátnej moci, ktorej súčasťou je nezávislá justícia, a s rešpektom k základným právam a slobodám všetkých osôb. Nie zrejme potrebné osobitne zdôrazňovať, že ani existencia právneho štátu nie je samozrejmosťou. Postačí nám iba relatívne krátky exkurz do histórie, z ktorého je zjavné, že ešte pred necelými tridsiatimi rokmi na našom území existoval štát, ktorý svojim občanom dnes už bežné práva upieral.

Zárukou existencie právneho štátu je ústava, ktorá vo svojej písanej či nepísanej forme jeho vyššie uvedené definičné znaky zakotvuje. Ak je jedným z aspektov demokratického právneho štátu aj existencia nezávislej súdnej moci, je len pochopiteľné, že je táto skutočnosť zvýraznená aj v Ústave Slovenskej republiky. Tá vo svojom článku 141 výslovne hovorí nielen o nezávislej, ale aj o nestranej súdnej moci. Žiadna reflexia uplynulých dvadsiatich piatich rokov našej ústavy, preto nemôže byť úplná, ak v nej nebudeme venovať pozornosť princípu nezávislosti súdnej moci. Dôležitosť tohto princípu zhrnul Ústavný súd Slovenskej republiky v rozhodnutí vo veci vedenej pod sp. zn. PL. ÚS 12/05 nasledovne:

„Je nesporné, že princíp nezávislosti súdnej moci je jedným z podstatných znakov demokratického a právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy), ktorý vyplýva z neutrality sudcov ako záruky spravodlivého, nestranného a objektívneho súdneho konania. Tento princíp obsahuje celý rad aspektov,

ktoré majú spolu vytvoriť predpoklady na to, aby súdy mohli plniť svoje úlohy a povinnosti najmä pri ochrane základných práv a slobôd občanov“.

Aj z tohto krátkeho citátu možno vyvodíť, že uchopenie samotného princípu nezávislosti súdnej moci nie je triviálnou záležitosťou, keďže tento princíp obsahuje celý rad čiastkových aspektov týkajúcich sa fungovania ústavného systému. V mojom príspevku si ani nerobím nárok na poskytnutie komplexného pohľadu na tento princíp. Namiesto toho sa budem venovať len jednému z aspektov nezávislosti súdnej moci, ktorým je v podmienkach Slovenskej republiky existencia súdnej rady. Podľa môjho názoru totiž bez oboznámenia sa s charakterom a úlohami súdnej rady nie je pohľad na princíp nezávislosti súdnej moci kompletný. Dôvod je prostý, základným účelom, t.j. samotným zmyslom existencie súdnych rád, bola vždy ochrana nezávislosti justície.

Bolo to tak už pri vzniku prvých moderných súdnych rád vo Francúzsku (v roku 1946) a Taliansku (v roku 1958), ktoré neskôr slúžili ako vzor aj pre ďalšie súdne rady v Európe, resp. aj v latinskoamerických krajinách, ako to konštatujú autori N. Garoupa a T. Ginsburg vo svojej práci „*The Comparative Law and Economics of Judicial Councils*“.

Tieto súdne rady vznikli ako reakcia na nedemokratické režimy existujúce počas druhej svetovej vojny, resp. v podmienkach juhoamerických krajín po páde diktátorských režimov, pričom mali slúžiť ako obrana pred neželanými zásahmi politických síl do fungovania súdnej moci. Z tohto dôvodu bolo postavenie súdnych rád zvýraznené aj ich zakotvením v ústave.

Súdne rady Francúzska a Talianska môžu zároveň slúžiť ako modelové príklady súdnych rád štátov s kontinentálnym systémom práva, ktoré sa, pokiaľ ide o justíciu, vyznačujú vo väčšej miere existenciou kariérnych sudcov, ktorí do justície vstupujú už v relatívne mladom veku a zotrávajú v nej až do konca svojej kariéry. V takomto prostredí má okrem samotného menovania sudcov osobitný význam aj úprava vzdelávania a funkčného postupu sudcov. Práve to sú potom oblasti, v ktorých súdna rada zohráva dôležitú úlohu a realizuje svoje právomoci.

Nezávislosť súdnej moci pri realizácii vyššie uvedených právomocí je chránená práve tým, že o menovaní sudcov, ich kariérnom postupe, či vzdelávaní, rozhodujú v súdnej rade ako kolektívnom orgáne nielen politické moci resp. ich zástupcovia, ale aj samotní sudcovia. Ako bolo konštatované, samotný princíp nezávislosti súdnej moci má širšie súvislosti.

Možno to demonštrovať práve aj na vývoji postavenia súdnych rád vo Francúzsku a Taliansku. Po počiatočnej snahe o izoláciu súdnej moci od zásahov mocí politických a po posilnení postavenia súdnej moci sa začala naliehavo pociťovať aj potreba jej kontroly. V systéme bázd a protiváh totiž nemôže žiadna moc, ani súdna, získať nekontrolovateľné postavenie.

Práve táto potreba viedla v 90.-tych rokoch k reformám, ktoré posilnili kontrolné právomoci súdnych rád vo vzťahu k justícii. Táto skutočnosť mohla byť aj zdrojom alebo inšpiráciou pre úvahu, podľa ktorej možno súdne rady považovať do istej miery aj za „inštitucionalizovaných“ zástupcov verejnosti, ktorá ich prostredníctvom dozerá na to, aby výkon súdnej moci nebol do seba uzavretý a nepodliehal nebezpečenstvu „súdneho korporativizmu“.

Práve požiadavka rovnováhy medzi ochrannou a kontrolnou funkciou sa premieta do zloženia súdnych rád. V tejto súvislosti Benátska komisia vo svojom Stanovisku č. 403/2006, K vymenovaniu sudcov, vo vzťahu k zloženiu súdnej rady konštatovala, citujem: *„ako základný princíp sa javí, že podstatná časť jej členov má byť tvorená sudcami a že musí byť stanovená spravodlivá rovnováha medzi zástupcami sudcov a ďalšími ex officio alebo volenými členmi.“* (koniec citátu)

Úlohou súdnych rád je preto nastolenie veľmi delikátnej rovnováhy pokiaľ ide o ochranu nezávislého postavenia súdnej moci a zároveň jej kontrolu a to predovšetkým v oblasti personálnej a disciplinárnej. Tento záver platí pre súdne rady, ktoré vznikli po vzore Francúzska a Talianska, pričom sa vzhľadom na geografické polozenie týchto krajín, ako aj ďalších krajín, v ktorých boli založené súdne rady podobného charakteru, v odbornej literatúre hovorí aj súdnych radoch "južného typu“.

Ich protipólom sú súdne rady tzv. „severného typu“ (napríklad v Dánsku, alebo Švédsku), ktoré sa od nich nelíšia snahou o ochranu nezávislosti súdnej moci, ale skôr oblasťou, v ktorej tak robia. Súdne rady „severného typu“ sa totiž zameriavajú na finančnú a materiálnu stránku práce justície, nie jej personálne zloženie.

Vyššie uvedené teoretické rozdelenie je však len pomôckou a keďže prax je vždy pestrejšia ako teória, stretávame sa v reálnom živote aj so súdnymi radami zmiešaného typu, alebo tiež s krajinami, ako napríklad Írsko, kde sú úlohy súdnych rád severného a južného typu rozdelené medzi dva rôzne orgány. Opätovne slovami Benátskej komisie: *„neexistuje žiadny štandardný model, ktorým by boli demokratické krajiny viazané pokiaľ ide o*

vytvorenie súdnej rady, pokiaľ postavenie tejto súdnej rady splna cieľ zabezpečenia riadneho výkonu nezávislej súdnej moci v demokratickom štáte.“

Súdne rady preto možno vo všeobecnosti považovať za akéhosi prostredníka medzi politickými mocami a justíciou, pričom práve v súdnej rade sa ich zástupcovia stretávajú a spoločne ako rovnocenní partneri prijímajú rozhodnutia týkajúce sa chodu justície. Skutočnosť, že v súdnych radách sú zástupcovia justície - sudcovia spravidla v rovnakom počte, ak nie vo väčšine ako zástupcovia politických mocí je pritom potrebné považovať za zásadnú. Zabezpečuje to postavenie súdnej rady ako nezávislého orgánu súdnej moci.

Tieto základné princípy boli reflektované aj pri vzniku Súdnej rady Slovenskej republiky. Ak sú súdne rady historicky pomerne novodobým fenoménom, je súdna rada v pomeroch Slovenskej republiky tiež mladým orgánom, keďže do Ústavy Slovenskej republiky bola zavedená až s účinnosťou od 1. júla 2001 a to ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z., ktorým sa menila a dopĺňala Ústava Slovenskej republiky, pričom podrobnosti o spôsobe kreovania súdnej rady, o jej pôsobnosti, o organizácii a o vzťahoch k orgánom správy súdnictva a k orgánom sudcovskej samosprávy boli stanovené s účinnosťou od 16. apríla 2002 Zákonom o súdnej rade (zákon č. 185/2002 Z. z.).

Už len zo zakotvenia Súdnej rady v ústave je zrejmé, že jej vzorom boli súdne rady francúzskeho a talianskeho typu, pričom ústavné postavenie a ukotvenie tohto orgánu aj v našich pomeroch chráni súdnu radu pred nestabilitou spôsobenou častými, respektíve účelovými zásahmi do jej činnosti alebo postavenia.

So súdnymi radami južného typu má Súdna rada Slovenskej republiky spoločný aj historicky badateľný mierny posun či skôr snahu o optimalizáciu pri vyvažovaní v akcentovaní úlohy ochrany nezávislosti súdnej moci na jednej strane a úlohy kontroly súdnej moci na strane druhej. Pri zavedení súdnej rady do ústavného poriadku Slovenskej republiky sa totiž jednoznačne zdôrazňovala potreba ochrany nezávislosti súdnej moci. V dôvodovej správe k ústavnému zákonu č. 90/2001 Z.z. sa uvádzalo, citujem *„Vplyv vládnej moci na moc súdnu je neopodstatnene veľký, najmä ak Ústava Slovenskej republiky predpokladá kompetenciu vlády navrhovať kandidátov na sudcov a rozhodovanie o služobnom postupe sudcov zákonná úprava ponecháva, s výnimkou sudcov Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, prakticky vo výlučnej kompetencii ministra spravodlivosti*

Slovenskej republiky ... ako reprezentanta exekutívy. Vychádza sa pritom z tézy politickej zodpovednosti ministra spravodlivosti za chod súdnictva a jeho správu vo všeobecnosti. ...

Začlenenie Súdnej rady Slovenskej republiky do siedmej hlavy Ústavy Slovenskej republiky zvyrazňuje jej nezávislé postavenie od moci zákonodarnej ako aj výkonnej a je reálnym naplnením ústavnej zásady nezávislosti a oddelenia výkonu súdnej moci od iných orgánov štátu. ...

Zmyslu trojdelenia štátnej moci a systému protiváh a vzájomných brzd zodpovedajú ustanovenia o ďalších členoch Súdnej rady Slovenskej republiky, nominovaných do tohto orgánu v rovnomernom pomere vládou Slovenskej republiky, Národnou radou Slovenskej republiky a prezidentom Slovenskej republiky. “, (koniec citátu)

Ako to konštatoval aj ústavný súd vo svojom rozhodnutí vo veci PL. ÚS 2/2012, citujem:

„ ... základný zámer zriadenia súdnej rady spočíval v posilnení inštitucionálnej nezávislosti súdnej moci od výkonnej moci, ako aj od moci zákonodarnej.“.

V prvej a zatiaľ jedinej zmene ústavy týkajúcej sa Súdnej rady bol však už zvyraznený prvok verejnej kontroly súdnej moci. Z dôvodovej správy k ústavnému zákonu č. 161/2014 Z.z., citujem:

*„Rozšírenie pôsobnosti Súdnej rady Slovenskej republiky má prispieť k riešeniu dlhodobo nahromadených problémov a zlepšeniu efektívnosti a kvality výkonu súdnictva. Súdna rada Slovenskej republiky je orgánom, ktorý nevykonáva v žiadnom ohľade súdnu moc, ale vykonáva vo všeobecnom zmysle slova správu súdnictva vrátane jej kontroly. Rozšírenie pôsobnosti sa navrhuje za účelom **posilnenia verejnej kontroly súdnictva** v súlade s odporúčaniami Benátskej komisie. Podľa správy Európskej komisie na presadzovanie demokracie pomocou práva (Benátska komisia), za dodržiavanie európskych noriem týkajúcich sa nezávislosti justičného systému sa verejnosti musia zodpovedať všetky štátne orgány vrátane súdov a sudcov. “.* (koniec citátu)

Uvedenou ústavnou zmenou bola oddelená funkcia predsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky od funkcie predsedu Súdnej rady, t.j. zanikla jediná *ex officio* zastávaná funkcia v Súdnej rade s tým, že všetci zástupcovia súdnej moci sú v súčasnosti volení sudcami a predsedu Súdnej rady volia samotní jej členovia. Okrem toho pribudla Súdnej rade právomoc

a) vydávať v spolupráci s orgánmi sudcovskej samosprávy zásady sudcovskej etiky, b) prijímať stanovisko, či kandidát na vymenovanie za sudcu spĺňa predpoklady sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu sudcu bude vykonávať riadne a napokon c) dohliadať, či sudca spĺňa predpoklady sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruku, že funkciu sudcu bude vykonávať riadne po celý čas trvania funkcie sudcu.

Konkrétny výkon dvoch naposledy menovaných právomoci je však do istej miery otvorený, keďže pred Ústavným súdom Slovenskej republiky sa v konaní vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 21/2014 rozhoduje o ústavnosti zákonnej úpravy, v zmysle ktorej má Súdnej rade poskytovať podklady pre rozhodovanie aj Národný bezpečnostný úrad, pričom vo vzťahu k už menovaným sudcom bola účinnosť týchto zákonných ustanovení pozastavená.

Mierny príklon k zdôrazneniu kontrolnej pôsobnosti Súdnej rady Slovenskej republiky však možno vybadať aj na zákonnej úrovni, keďže zatiaľ posledná novela zákona o súdnej rade stanovila, že „Národná rada, prezident a vláda ustanovia za člena súdnej rady *spravidla* osobu, ktorá nie je sudcom.“. Toto zákonné ustanovenie má takpovediac odporúčací charakter, jeho cieľom je však zrejme úmysel posilniť prvok verejnej kontroly súdnej moci tým, že zástupcami politických mocí v Súdnej rade by nemali byť sudcovia. Osobne pochybujem o efektívnosti a zmysluplnosti takejto právnej úpravy, keďže účinnosť napĺňania kontrolnej funkcie Súdnej rady závisí najmä od osobnostných a odborných kvalít jej členov. Snaha o vylúčenie odborníkov z oblasti práva, ktorí vykonávajú povolanie sudcu, z možnosti byť zvolení či vymenovaní za člena Súdnej rady parlamentom, vládou, či prezidentom Slovenskej republiky, zbytočne obmedzuje tieto ústavné orgány pokiaľ ide o hľadanie a výber vhodných kandidátov vzhľadom na skutočnosť, že parlament, vláda ako aj prezident, majú v rámci výberu, aj v prípade potenciálnych kandidátov z radov sudcov, plnú možnosť zohľadniť mieru zhody ich priorít vo vzťahu k správe a rozvoju justície s pohľadom a názormi jednotlivých potenciálnych kandidátov. Napokon, na základe návrhu mojej predchodkyne vo funkcii predsedníčky Súdnej rady sa v súčasnosti na Ústavnom súde Slovenskej republiky vedie konanie o súlade tohto zákonného ustanovenia s Ústavou Slovenskej republiky.

Prvok dohľadu bol v činnosti Súdnej rady prítomný už od jej vzniku, keďže podľa čl. 141a ods. 5 písm. a) ústavy je ako prvá z jej právomocí uvedená práve právomoc zabezpečovať plnenia úloh verejnej kontroly súdnictva. Z hľadiska ústavnej úpravy je potrebné oceniť, že ani neskoršie

mierne akcentovanie tohto prvku nič nezmenilo na tom, že pomer medzi zástupcami volenými samotnými sudcami a nominantmi politických mocí je vyrovnaný, t.j. z osemnástich členov Súdnej rady je deväť sudcov volených priamo sudcami. Táto úprava preto stále rešpektuje už spomínanú dôležitú rovnováhu medzi ochranou nezávislosti súdnej moci a kontrolou súdnej moci.

Okrem vyššie uvedených kontrolných právomocí vykonáva Súdna rada aj pôsobnosť v oblasti menovania sudcov, resp. ich funkčného postupu a disciplíny, keď:

- predkladá prezidentovi Slovenskej republiky návrhy kandidátov na vymenovanie sudcov a návrhy na odvolanie sudcov,
- rozhoduje o pridelení a preložení sudcov,
- predkladá prezidentovi Slovenskej republiky návrhy na vymenovanie predsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a podpredsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a návrhy na ich odvolanie,
- predkladá vláde Slovenskej republiky návrhy kandidátov na sudcov, ktorí by mali pôsobiť za Slovenskú republiku v medzinárodných súdnych orgánoch, a napokon
- volí a odvoláva členov disciplinárnych senátov a volí a odvoláva predsedov disciplinárnych senátov.

Súdna rada vykonáva svoju pôsobnosť taktiež v oblasti hospodárenia súdov, keďže podľa čl. 141a ods. 5 písm. h) ústavy sa vyjadruje o návrhu rozpočtu súdov Slovenskej republiky pri zostavovaní návrhu štátneho rozpočtu a predkladá Národnej rade Slovenskej republiky stanovisko k návrhu rozpočtu súdov, okrem toho na základe ústavného zmocnenia tiež prerokúva v zmysle zákona o súdnej rade správy o čerpaní rozpočtových prostriedkov súdov.

Práve uvedené rozpočtové právomoci zrejme viedli ústavný súd v rozhodnutí vo veci sp. zn. PL. ÚS 2/2012 ku konštatovaniu, že Súdna rada Slovenskej republiky je zmiešaným typom súdnej rady, t.j. nejde o typický príklad „severného“ alebo „južného“ typu súdnej rady.

Normatívne ukotvenie je vždy len prvým krokom pre vytvorenie celkového obrazu určitej inštitúcie. Tento sa vytvára až jej vlastnou praxou a v podmienkach súdnej rady vo významnej miere aj judikatúrou ústavného súdu. Ide tu pritom o celý rad dôležitých rozhodnutí, ktorým sa však z časových dôvodov nie je možné podrobne venovať. Možno však povedať,

že súdna rada svojou doterajšou činnosťou napĺňa svoje ústavné poslanie, ktorým je ochrana nezávislosti súdnej moci a zároveň jej kontrola v kontexte výkonu správy súdnictva.

Svoj príhovor som začala myšlienkou, že by sme slobodu, demokraciu a právny štát nemali považovať za samozrejmé a navždy dané konštanty. Je potrebné o nich premýšľať, diskutovať a napomáhať ich rozvoju aj konkrétnou činnosťou. To isté napokon platí aj o súdnej rade, ako o tom svedčí celkom nedávny prípad z Poľskej republiky, kde až prezidentské veto zastavilo zmenu zákona o súdnej rade, ktorá vzbudila značné obavy z možnosti ohrozenia nezávislosti súdnej moci. Ako to vo svojom vyjadrení k návrhu tohto zákona konštatovala Organizácia pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe, resp. jej Kancelária pre demokratické inštitúcie a ľudské práva, navrhovaná zmena právnej úpravy, podľa ktorej mal do súdnej rady voliť zástupcov sudcov parlament, pričom by zákonodarná moc a výkonná moc mali v Súdnej rade rozhodujúci vplyv, vzbudzovala pochybnosti o nezávislosti samotnej súdnej rady a tým aj pochybnosti vo vzťahu k nezávislosti justície. Práve tento vývoj v susednej krajine upozorňuje na skutočnosť, že v niektorých prípadoch nemusí byť formálna existencia súdnej rady ochranou justície, naopak, nevhodné nastavenie pravidiel jej činnosti môže súdnu moc ohrozovať. Súdna rada Slovenskej republiky bola jednou z prvých súdnych rád, ktorá vyjadrila obavy z ohrozenia nezávislosti súdnej moci v Poľskej republike a vyslovila podporu stanovisku Súdnej rady Poľskej republiky na zachovanie platného modelu kreovania jej členov.

A práve v kontexte politického a ústavnoprávneho vývoja v krajinách strednej Európy je preto potrebné oceniť, že právna úprava postavenia, právomoci, spôsobu rozhodovania a najmä kreovania Súdnej rady obsiahnutá v Ústave Slovenskej republiky predstavuje významný stabilizačný prvok, pokiaľ ide o oblasť vzťahov zákonodarnej moci a výkonnej moci vo vzťahu k moci súdnej pri výkone správy súdnictva, rozumným vyvážením ústavných princípov zaistenia nezávislosti súdnej moci na jednej strane a účinnej kontroly výkonu verejnej moci na strane druhej. V tomto ohľade preukazuje Ústava Slovenskej republiky racionálnosť, účelnosť a životaschopnosť, samozrejme s výhradou inštitútu tzv. previerok sudcov, na ktorý mám kritický názor, avšak aj s ohľadom na konanie prebiehajúce pred ústavným súdom v tejto veci som sa ním dnes v tomto príspevku nechcela bližšie zaoberať.

Právomoci Ústavného súdu Slovenskej republiky po zmene a doplnení Ústavy Slovenskej republiky

Mgr. Michaela SANGRETOVÁ

Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Abstrakt

Predkladaný príspevok sa v prvej časti stručne zaoberá ústavným trendom rozširovania právomocí Ústavného súdu Slovenskej republiky v kontexte zmien a doplnení Ústavy Slovenskej republiky. Následne v druhej časti autor poukazuje na významnú právomoc Ústavného súdu Slovenskej republiky rozhodovať o ústavnosti a zákonnosti volieb v Slovenskej republike, zamýšľa sa nad možnosťou prenosu tejto kompetencie na iný súdny orgán a navrhuje prípadné legislatívne zmeny v právnej úprave.

Abstract

The present contribution in the first section briefly deals with the constitutional trend of the extension of the powers of the Constitutional Court of the Slovak Republic in the context of amendments to the Constitution of the Slovak Republic. Then, in the second part, author points out the significant power of the Constitutional Court of the Slovak Republic to decide on the constitutionality and legality of the elections in the Slovak Republic, considers the possibility of transferring this competence to another judicial authority and proposes possible legislative changes in the legislation.

I. Úvod

Ústava Slovenskej republiky schválená 1. septembra 1992 (ďalej len „Ústava“) sa v praxi uplatňuje už viac ako dvadsaťpäť rokov. Môžeme povedať, že obstála a vydržala v búrke politických, straníckych i parlamentných zápasov a osvedčila sa ako štátoprávny dokument zvrchovanej Slovenskej republiky. Ústava predstavuje dokument najvyššej právnej sily, ktorým sa vo svojej činnosti riadi Národná rada Slovenskej republiky, vláda Slovenskej republiky, prezident Slovenskej republiky, Ústavný súd Slovenskej republiky, ale aj iné orgány štátu, či orgány územnej samosprávy a v neposlednom rade aj občania.

Pri príležitosti dvadsiateho piateho výročia Ústavy nemôžeme opomenúť existenciu Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd“), ktorý pôsobí v podmienkach Slovenskej republiky už tretie

funkčné obdobie. Právny základ pre vznik Ústavného súdu bol obsiahnutý v Ústave z roku 1992.¹ Dôvodová správa k vládnomu návrhu Ústavy sa o Ústavnom súde zmieňovala vo všeobecnej časti len útržkovito, kde ho vymedzila ako orgán, ktorý má „umocniť moc súdnu“.² Prizmou cez ktorú je potrebné nahliadať na Ústavný súd, je jeho ústavná charakteristika, vymedzená v čl. 124 ako nezávislého súdneho orgánu ústavnosti.

Takéto rozhodnutie zákonodarcu možno považovať za reflexiu ústavnej tradície uplatňovanej na území bývalého Československa, ktorá predpokladala ochranu ústavnosti rovnako prostredníctvom stálych a osobitných orgánov ochrany ústavnosti (ústavných súdov). Spoločnou črtou činnosti ako prvého „federálneho“ ústavného súdu pôsobiaceho v Českej a Slovenskej federatívnej republike od marca do decembra 1992, tak aj Ústavného súdu Českej republiky a Ústavného súdu Slovenskej republiky je, že vo svojej činnosti nenadviazali na už vytvorené tradície ochrany ústavnosti, ale začali tvoriť a rozvíjať nové. Absencia vlastnej tradície ochrany ústavnosti prostredníctvom ústavných súdov na území Českej a Slovenskej republiky sa prejavila aj v tom, že právne predpisy, ktorými sa upravil vznik a rozsah právomocí ústavných súdov vo väčšej alebo menšej miere len prebrali zahraničné modely právnych úprav ústavného súdnictva s overenými a v praxi odskúšanými právomocami a organizačnou štruktúrou.³ Možno konštatovať, že Ústavný súd, ako aj ďalšie súdy vzniknuté v krajinách strednej a východnej Európy, tak aj na území bývalého Zväzu sovietskych socialistických republík v druhej polovici osemdesiatych a v priebehu deväťdesiatych rokov, sa riadia tzv. európskym (rakúskym, kontinentálnym) modelom ústavného súdnictva, pre ktorý je typické, že otázkami ústavnosti sa zaoberajú špecializované ústavné súdy s osobitne kvalifikovanými sudcami a v osobitných konaniach.⁴

Od roku 1993 až do súčasnosti, venovala slovenská právnická teoretická obec značnú pozornosť Ústavnému súde, a to tak z hľadiska

¹ Ústava Slovenskej republiky bola publikovaná ešte za existencie bývalej Českej a Slovenskej Federatívnej republiky 1. septembra 1992 pod č. 460/1992 Zb.

² Možno však konštatovať, že ústavná úprava ústavného súdnictva bola sčasti „opísaná“ z federálneho ústavného zákona č. 91/1991 Zb. o Ústavnom súde Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky.

³ Vo vzťahu k Ústavnému súde Českej republiky je možné zaregistrovať súvislosť s právnou úpravou činnosti nemeckého ústavného súdu a vo vzťahu k Ústavnému súde Slovenskej republiky sú to právne úpravy viacerých ústavných súdov západnej Európy ako Rakúsko, Taliansko a Nemecko.

⁴ BRÖSTL, A. – KLUČKA, J. – MAZÁK, J.: *Ústavný súd Slovenskej republiky: organizácia, proces, doktrína*. Košice: Ústavný súd Slovenskej republiky, 2001. s. 13 – 14.

inštitucionálnej úpravy, procesnej úpravy, tak i z hľadiska jeho funkcie, ktorá bola od počiatku jeho vzniku veľmi intenzívna. Už krátko po svojom vzniku, bol Ústavný súd niektorými politikmi kritizovaný a dokonca označený za „chorý prvok“ na politickej scéne. Takúto kritiku možno v istom kontexte pokladať za dôkaz jeho funkčnosti, pretože ak ústavné súdy vykonávajú svoje poslanie dobre, ich rozhodnutia sa nevyhnutne budú stretávať s nevdôľou iných orgánov verejnej moci.

Cieľom tohto príspevku nie je komplexná analýza ústavnej a zákonnej úpravy Ústavného súdu. Toto poslanie plnia už mnohé publikácie zaoberajúce sa slovenskou ústavnou problematikou, či už v učebnicovej forme, forme monografickej, komentárovej, alebo iba v čiastočnej podobe formou štúdií, odborných článkov a diskusných príspevkov zameriavajúcich sa na určitú oblasť ústavného súdnictva – napr. konaním pred Ústavným súdom, ústavnými sťažnosťami a pod.

Náš záujem sa v úvodnej časti príspevku sústreďuje na všeobecný ústavný trend v Slovenskej republike a to rozširovanie právomocí Ústavného súdu, keďže túto tendenciu potvrdzuje aj jedna z posledných noviel Ústavy. Za dvadsaťpäť rokov ústavnoprávnej praxe sa ukázala potreba novelizovať Ústavu celkovo sedemnásťkrát, pričom postavenia a existencie Ústavného súdu sa tieto novelizácie dotkli minimálne šesťkrát.

II. Ústavný súd Slovenskej republiky po zmene a doplnení Ústavy Slovenskej republiky

Ústavný súd bol konštituovaný a následne reálne zriadený na základe ustanovení čl. 124 až čl. 140 Ústavy a podrobnosti jeho činnosti ďalej upravil zákon č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov (ďalej len „zákon o Ústavnom súde“). Ústavnému súdu bolo už v tomto pôvodnom znení Ústavy priznaný široký rozsah právomocí. V pôvodnom znení išlo o rozhodovanie o súlade právnych predpisov podľa pôvodného čl. 125 Ústavy, rozhodovanie kompetenčných sporov medzi ústrednými orgánmi štátnej správy podľa čl. 126 ods. 1 Ústavy, rozhodovanie o tzv. ústavnej sťažnosti podľa čl. 127 Ústavy v pôvodnom znení, rozhodovanie o výklade ústavných zákonov podľa čl. 128 Ústavy v pôvodnom znení, rozhodovanie o sťažnosti proti rozhodnutiu o overení alebo neoverení mandátu poslancu Národnej rady Slovenskej republiky podľa čl. 129 ods. 1 Ústavy, rozhodovanie o ústavnosti a zákonnosti volieb do Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „Národná rada“) a do orgánov územnej samosprávy podľa pôvodného čl. 129 ods. 2 Ústavy, rozhodovanie o sťažnostiach proti výsledku referenda podľa pôvodného čl. 129 ods. 3 Ústavy, rozhodovanie

o zákonnosti a ústavnosti rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky o rozpustení politickej strany alebo politického hnutia alebo pozastavení ich účinnosti podľa čl. 129 ods. 4 Ústavy, rozhodovanie o obžalobe na prezidenta Slovenskej republiky vo veci vlastizrady podľa pôvodného čl. 129 ods. 5 Ústavy, rozhodovanie o udelení súhlasu na trestné stíhanie a vzatie do väzby sudcu Ústavného súdu, predsedu a podpredsedov Najvyššieho súdu Slovenskej republiky podľa pôvodného čl. 136 ods.1 a 2 Ústavy.⁵

Novelizácia Ústavy ústavným zákonom č. **9/1999 Z. z.** priniesla nové právomoci Ústavného súdu v súvislosti so zavedením priamej voľby prezidenta Slovenskej republiky. V prvom rade, bolo Ústavnému súdu zverené rozhodovanie o ústavnosti a zákonnosti volieb prezidenta Slovenskej republiky, čím došlo k rozšíreniu pôvodného čl. 129 ods. 2 Ústavy. V druhom rade bola Ústavnému súdu v zmysle čl. 129 ods. 3 Ústavy doplnená právomoc rozhodovať o sťažnostiach proti výsledku referenda o rozhodovaní o sťažnostiach proti výsledku ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta Slovenskej republiky. V neposlednom rade sa novelizácia Ústavy dotkla aj ustanovenia čl. 125 ods. 5 Ústavy, kde podľa jeho súčasného znenia Ústavný súd rozhoduje o obžalobe Národnej rady proti prezidentovi nielen vo veci vlastizrady, ale aj vo veci úmyselného porušenia Ústavy.

Ústavným zákonom č. **90/2001 Z. z.** sa zmenila a doplnila Ústava v rozsahu, ktorú možno označiť za významnú novelizáciu základného zákona štátu. V súlade s požiadavkou posilňovania právneho štátu a prehlbovania ústavných záruk ochrany základných práv a slobôd sa touto novelizáciou Ústavy výrazne posilnilo postavenie Ústavného súdu. Táto v poradí tretia novelizácia sa dotkla právomocí Ústavného súdu v najväčšom rozsahu spomedzi všetkým doteraz vykonaných noviel Ústavy a na ústavnú úpravu nadviazala pomerne rozsiahla novela zákona o Ústavnom súde. Novela Ústavy vytvorila nové typy konaní pred Ústavným súdom, resp. niektoré konania boli rozšírené o ďalšie procesné postupy a možnosti rozhodovania Ústavného súdu.

Kľúčová právomoc Ústavného súdu a to rozhodovanie o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 Ústavy sa precizovala, keďže dovtedajšia

⁵ Pre úplnosť je potrebné uviesť, že medzi právomoci Ústavného súdu, ktoré mu boli zverené už od jeho vzniku, aj keď ich výslovne Ústava neuvádza patrí aj rozhodovanie o návrhu na začatie disciplinárneho konania voči sudcovi Ústavného súdu (podľa § 16 zákona o Ústavnom súde v spojení s pôvodným čl. 138 ods. 2 Ústavy).

úprava účinná do schválenia predmetnej novely obsahovala viacero nepresností.⁶ Táto novelizácia sformulovala aj novú právomoc Ústavného súdu rozhodovať o súlade dojednaných medzinárodných zmlúv, na ktoré je potrebný súhlas Národnej rady (ide o tzv. prezidentské zmluvy) s Ústavou a ústavnými zákonmi podľa čl. 125a Ústavy.

Ustanovenie čl. 127 Ústavy rozšírilo oprávnenie Ústavného súdu rozhodovať o sťažnostiach fyzických a právnických osôb, ak namietajú porušenie svojich základných práv a slobôd (práva a slobody upravené v II. Hlave Ústavy) alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, za podmienky, že o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd.⁷

Právomoc Ústavného súdu rozhodovať o súlade obsahu petície občanov alebo uznesenia Národnej rady rozhodovať o súlade predmetu referenda, ktoré sa má vyhlásiť s Ústavou a ústavnými zákonmi sa premietla v novej právomoci Ústavného súdu v čl. 125b Ústavy, čím došlo k zavedeniu preventívnej ochrany ústavnosti v otázkach referenda a zároveň sa ponechala následná ochrana ústavnosti v otázkach rozhodovania o sťažnostiach proti výsledku referenda tak ako ju upravila Ústava v roku 1992.

V zmysle novozavedeného čl. 127a Ústavy sa ustanovila právomoc Ústavného súdu rozhodovať o sťažnostiach orgánov územnej samosprávy proti neústavnému alebo nezákonnému zásahu štátu do ich práva na samosprávu. Predmetom konania podľa toho ustanovenia je posúdenie, či určitým konaním, príp. nekonaním (zásahom) štátu, t. j. príslušných štátnych orgánov, nedošlo k porušeniu Ústavou garantovaného práva na samosprávu.

Z hľadiska abstraktnej kontroly ústavnosti čl. 128 Ústavy precizoval ústavnú úpravu právomoci Ústavného súdu podávať záväzný výklad Ústavy

⁶ V pôvodných písm. c) a d) čl. 125 sa neuvádzali ústavné zákony, hoci z iných ustanovení Ústavy vyplýva, že tieto je možné v hierarchickej štruktúre právnych predpisov zaradiť hneď za Ústavu. Nerozlišovala sa tiež právna sila všeobecne záväzných nariadení obce vo veciach územnej samosprávy (čl. 68 Ústavy) a na úseku tzv. prenesenej štátnej správy (čl. 71 ods. 2 Ústavy) a pod.

⁷ Do 31. decembra 2001 mohol podľa dovtedajšej dikcie čl. 127 Ústavný súd posudzovať len ústavnosť právoplatných rozhodnutí ústredných orgánov štátnej správy, miestnych orgánov štátnej správy a orgánov územnej samosprávy, ktorými boli porušené základné práva a slobody občanov, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhodoval iný súd.

a ústavných zákonov, vzhľadom k skutočnosti, že Ústava pôvodne hovorila len o výklade ústavných zákonov. Nevyhnutným predpokladom realizácie tejto právomoci je reálna existencia ústavného sporu o výklad Ústavy alebo ústavného zákona.

Novozavedený ods. 6 čl. 129 Ústavy zaviedol v súlade so základnými demokratickými princípmi súdnu kontrolu vyhlásenia a fungovania výnimočného stavu alebo núdzového stavu, ako aj ďalších na toto rozhodnutie nadväzujúcich rozhodnutí. Potreba ustanoviť túto právomoc vyplýva z mimoriadnej spoločensko-politickej závažnosti rozhodnutí vydávaných pri vyhlásení a počas výnimočného a núdzového stavu, ktoré spravidla predstavujú priamy zásah do právneho postavenia fyzických alebo právnických osôb.

V súvislosti s novovytvoreným spôsobom ustanovovania sudcov všeobecných súdov, došlo k zjednoteniu trestnoprávnej exempcie a pôsobnosť Ústavného súdu vydávať súhlas na trestné stíhanie alebo vzatie do väzby podľa čl. 136 ods. 6 sa rozšírila na všetkých sudcov všeobecných súdov. Obdobne sa táto právomoc rozšírila aj na generálneho prokurátora.

V poradí piata mimoriadne stručná priama novelizácia Ústavy, vykonaná ústavným zákonom č. **323/2004 Z. z.** prijatá po vstupe Slovenskej republiky do Európskej únie, súvisela s blížiacimi sa voľbami do Európskeho parlamentu. Doplnením čl. 129 ods. 2 Ústavy sa rozšírila právomoc Ústavného súdu vo volebných veciach. Podľa tejto novely Ústavný súd rozhoduje aj o ústavnosti a zákonnosti volieb do Európskeho parlamentu.⁸

Účelom ústavného zákona č. **463/2005 Z. z.** bolo posilniť kontrolné právomoci Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky. S uvedenou novelou došlo k rozšíreniu pôsobnosti Ústavného súdu o

⁸ Z chronologického hľadiska pre úplnosť dodávame, že ústavný zákon č. 257/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov sa stal právnym základom pre rozhodovanie Ústavného súdu vo veciach ochrany verejného záujmu, kde Ústavnému súdu prislúcha preskúmať rozhodnutia Národnej rady, resp. jej výborov, ale aj ďalších orgánov, ktoré rozhodujú podľa tohto ústavného zákona v prvej inštancii a to obecné zastupiteľstvá, zastupiteľstvá vyšších územných celkov a akademické senáty vysokých škôl. Do nadobudnutia účinnosti tohto ústavného zákona 1. októbra 2001, disponoval Ústavný súd obdobnou právomocou rozhodovať v druhej inštancii o preskúmaní ústavnosti uznesenia len Národnej rady vo veciach rozporu osobného záujmu s verejným záujmom na základe ústavného zákona č. 119/1995 Z. z. o zamedzení rozporu záujmov pri výkone funkcií ústavných činiteľov a vyšších štátnych funkcionárov.

rozhodovanie v tých prípadoch, keď sa príslušný subjekt odmieta podriadiť kontrolnej pôsobnosti Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky spochybnením jeho vecnej príslušnosti v zmysle čl. 126 ods. 2 Ústavy.

Už v čase schvaľovania tejto novely panovala v odbornej verejnosti všeobecná zhoda v tom, že Ústavný súd vzhľadom na každoročne sa zvyšujúci počet podaní disponuje širokým rozsahom právomoci, ktoré v konečnom dôsledku môžu ohroziť jeho funkčnosť, ako aj jeho úlohu ako exkluzívneho nositeľa ochrany ústavnosti v Slovenskej republike. Už v tomto období do popredia vystupovala myšlienka prehodnotiť a následne aj pristúpiť k zníženiu počtu už priznaných právomocí Ústavného súdu, s cieľom ponechať Ústavnému súdu len také právomoci, pri ktorých dochádza k realizácii podstatných znakov ústavného súdnictva. Na tento problém upozornili vo svojich publikáciách už sudcovia Ústavného súdu, keď už v tomto čase uviedli, že „*samotný kvantitatívny rozsah právomocí Ústavného súdu musí vyvolať u odbornej verejnosti úvahy a obavy o reálnych možnostiach Ústavného súdu vykonávať všetky svoje právomoci efektívne, kvalitne a v primeranom čase.*“ Túto tézu podložili aj štatistickými údajmi o počtoch predložených návrhov na konanie a o počtoch rozhodnutí Ústavného súdu a vyvodili z nich čiastkový záver podľa ktorého „*v kontexte s uvedenými štatistickými ukazovateľmi vyznievajú naznačené obavy o funkčnosť ústavného súdu ďaleko reálnejšie.*“⁹

Tieto úvahy však v praxi nedosiahli reálny obsah a po skoro desiatich rokoch sa trend rozširovania právomocí Ústavného súdu stal opäť aktuálnym. V poradí dvanásť novela Ústavy schválená vo forme ústavného zákona č. 161/2014 Z. z. priniesla posilnenie ochrany manželstva avšak výrazne obsiahlejšie boli zmeny, ktoré novela priniesla do fungovania súdnej moci. Danú novelizáciu je možné vidieť v pozitívnom svetle, keďže priniesla do fungovania justície pomerne efektívny regulačný rámec na zlepšenie jej stavu a zvýšenie jej dôveryhodnosti.¹⁰ Ústavnoprávne však

⁹ GAJDOŠÍKOVÁ, E. – MOCHNÁČOVÁ, M. – LUBY, J. - OROSZ, L. – MACKO, R.: *Rozširovanie právomocí Ústavného súdu Slovenskej republiky a aktuálne problémy rozhodovacej praxe.* In: OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G. (ed.): 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice 6. – 7. september 2007. Košice: UPJŠ, 2008. s. 227.

¹⁰ Ako príklad možno uviesť napr. zúženie imunity sudcov a odbránanie potreby súhlasu Ústavného súdu na trestné stíhanie sudcov, zavedenie obnovy konania pred Ústavným súdom, ak rozhodnutím orgánu medzinárodnej organizácie zriadeného na uplatňovanie medzinárodnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná, vznikne Slovenskej republike povinnosť v konaní pred Ústavným súdom znovu preskúmať už prijaté rozhodnutie Ústavného súdu, zavedenie novej právomoci Ústavného súdu podľa čl. 129

otvorila cestu k tzv. sudcovským previerkam, ktorých zákonnú úpravu momentálne skúma z hľadiska jej súladu s Ústavou Ústavný súd.¹¹

Vzhľadom na spoločenskú situáciu, ktorá v podmienkach Slovenskej republiky dlhodobo vyvolávala problematiku udelenia tzv. Mečiarových amnestií bola Ústava pod silným spoločenským a politickým tlakom začiatkom roka 2017 opätovne novelizovaná. Novelizáciou Ústavy vykonanou ústavným zákonom č. 71/2017 Z. z. sa vytvorila nová ústavná situácia, v rámci ktorej sú rozhodnutia prezidenta o vyhlásení amnestií alebo udelení milostí preskúmateľné a v konečnom dôsledku aj zrušiteľné Národnou radou, pričom takéto „derogačné“ rozhodnutie podlieha ex constitutione v zmysle čl. 129a Ústavy ústavnému prieskumu Ústavným súdom. Na margo tejto právomoci sa vyjadril aj samotný Ústavný súd, podľa ktorého ústavodarcou vykonaná novelizácia základného zákona sa vymyká jeho ústavnému prieskumu. Ústavný súd rovnako považuje za potrebné zdôrazniť, že táto novelizácia Ústavy sa vyznačuje nemalou mierou účelovosti, avšak vzhľadom na zreteľne artikulovaný záujem podstatnej časti verejnosti, aby boli skutky, ktoré boli amnestované a z ktorých sú dôvodne podozriví predstavitelia štátnej moci, riadne vyšetrené, Ústavný súd považuje reakciu ústavodarcu na spoločenskú traumu vyvolanú tzv. Mečiarovými amnestiami za legitímnu a vo svojej podstate opodstatnenú.

Ústavný súd konštatuje, že „právo veta“, ktoré mu ústavodarca priznal vo vzťahu k rozhodnutiam Národnej rady o zrušení amnestie alebo individuálnej milosti založeným na názore ústavnej väčšiny jej poslancov o tom, že derogované rozhodnutia odporujú princípom demokratického a právneho štátu, zodpovedá jeho ústavnému postaveniu a funkciám, ktoré plní v ústavnom mechanizme. Na druhej strane si samotný Ústavný súd s plnou vážnosťou uvedomuje, že jeho rozhodnutie o ústavnej (ne)akceptovateľnosti uznesenia Národnej rady môže výrazne posilniť, alebo naopak aj oslabiť jeho právnu autoritu, keďže len s jeho súhlasom môže byť touto novelizáciou Ústavy zavedený ústavný štandard zrušenia amnestie či milosti plnohodnotne realizovaný.¹² S týmito tvrdeniami a argumentáciou Ústavného súdu týkajúcej sa novozavedenej právomoci a novozavedeného konania pred Ústavným súdom možno len súhlasiť,

ods. 7 Ústavy rozhodovať o sťažnosti proti uzneseniu Súdnej rady Slovenskej republiky podľa čl. 154d ods. 2 Ústavy, rozšírenie pôsobnosti Súdnej rady Slovenskej republiky a iné.

¹¹ Konanie je vedené na Ústavnom súde pod sp. zn. PL. ÚS 21/2014.

¹² Bližšie pozri: Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL. ÚS 7/2017 z 31. mája 2017.

keďže podľa nášho názoru je to práve Ústavný súd, ktoré je v tomto prípade najviac „kompetentný“ s konečnou platnosť rozhodnúť o zrušení resp. nezrušení amnestie alebo individuálnej milosti.

Záverom možno konštatovať, že v súčasnej dobe Ústavný súd disponuje celkovo deväťnástimi právomocami, ktoré pre neho vyplývajú z ustanovení prvého oddielu VII. Hlavy Ústavy, zákona o Ústavnom súde ako aj z ustanovení ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov.¹³

Z hľadiska realizácie jednotlivých právomocí Ústavného súdu si dovoľíme tvrdiť, že voľby do orgánov samosprávnych krajov realizované v novembri roku 2017 ako aj blížiac sa voľby do orgánov samosprávy obcí konajúce sa 27. januára 2018 opäť aktualizujú otázky a diskusie týkajúce sa odňatia tejto právomocí Ústavnému súdu a jej prenesenia na iný súdny orgán. V nasledujúcej časti príspevku sa preto spomedzi tak širokého katalógu jednotlivých právomocí Ústavného súdu, budeme venovať práve problematike volieb do orgánov územnej samosprávy, ktorá z kvantitatívneho hľadiska výrazným spôsobom zaťažuje jeho rozhodovaciu činnosť.

III. Právomoc Ústavného súdu rozhodovať o ústavnosti a zákonnosti volieb podľa čl. 129 ods. 2 Ústavy

V rámci tejto časti príspevku považujeme za potrebné zdôrazniť, že vzhľadom na doposiaľ uvedené je nepochybné, že platná právna úprava zveruje Ústavnému súdu pomerne širokú pôsobnosť a v rámci nej značné množstvo právomocí. Výpočet právomocí Ústavného súdu tak ako uvádzame vyššie je relatívne dlhý. Podľa nášho názoru sú ale tri hlavné typy konaní, ktoré si dovoľíme tvrdiť, najviac definujú Ústavný súd ako ochrancu ústavnosti. Ide o konanie o súlade právnych predpisov, konanie o sťažnosti fyzických a právnických osôb a v neposlednom rade konanie o výklade Ústavy alebo ústavného zákona.

Možno konštatovať, že Ústavný súd disponuje právomocami, ktoré pri existujúcom systéme koncentrovaného a špecializovaného typu ústavného súdництва nemožno zveriť žiadnemu inému ústavnému orgánu.

¹³ Do uvedeného výpočtu právomocí Ústavného súdu nie je zahrnuté rozhodovanie Ústavného súdu o otázkach tzv. vnútornej pôsobnosti, najmä rozhodovanie o zjednocovaní právnych názorov senátov, rozhodnutie o vylúčení sudcu Ústavného súdu pre predpojatosť ako aj o úprave svojich vnútorných pomerov, schvaľovania spravovacieho a rokovacieho poriadku, schvaľovanie rozvrhu práce Ústavného súdu a iné.

Na druhej strane nemožno prehliadať ani skutočnosť, že Ústavný súd za súčasného stavu disponuje aj právomocami, pri ktorých nedochádza k realizácií podstatných znakov ústavného súdnictva (takýmito právomocami sú napr. právomoc rozhodovať kompetenčné spory medzi ústrednými orgánmi štátnej správy, rozhodovanie o tom, či je daná kontrolná pôsobnosť Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky, volebná agenda, resp. jej časť, rovnako právomoci vyplývajúce z ústavného zákona o ochrane verejného záujmu ako aj agenda sťažností proti výsledku referenda a výsledku hlasovania o odvolaní prezidenta, či rozhodovanie v imunitných veciach.). Takýto názor obdobne formulujú aj sudcovia Ústavného súdu slovami, že „*medzi právomocami, ktorými podľa súčasného stavu Ústavný súd SR disponuje, nie sú také právomoci, ktoré by z hľadiska celkovej konštrukcie ústavného systému Slovenskej republiky vyznievali anorganicky (snáď s výnimkou aspoň niektorých právomocí vyplývajúcich z ústavného zákona o ochrane verejného záujmu). Na druhej strane disponuje ústavný súd v súčasnosti aj právomocami, ktorých výkon nemusí byť nevyhnutne v rukách ústavného súdu a môže byť perspektívne zverený aj do právomocí všeobecných súdov prípadne iných orgánov verejnej moci*“.¹⁴

V tomto prípade teda ide o právomoci, ktoré by podľa názorov odbornej verejnosti mali byť vyňaté z pôsobnosti Ústavného súdu a prenesené či už na všeobecné súdy alebo na Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len „Najvyšší súd“). V odbornej literatúre sa stretávame aj s názorom J. Drgonca, ktorý tvrdí že „*s právomocou Ústavného súdu úzko súvisí podstata a rozsah úpravy určenej v zákone nadväzujúcom na ústavnú úpravu. Čím je právomoc rozsiahlejšia, tým je viac typov konaní, v ktorých sa právomoc uplatňuje a tým zložitejšie a náročnejšie pravidlá musia byť pre tieto konania. Zákon o ústavnom súde túto úlohu nespĺňa dostatočne. Problém spočíva v tom, že niektoré rozšírenia právomoci zostali celkom bez odrazu v procesnej úprave*“.¹⁵ Nevytvorili sa typy konania. V lepšom prípade

¹⁴ GAJDOŠÍKOVÁ, E. – MOCHNÁČOVÁ, M. – LUBY, J. - OROSZ, L. – MACKO, R.: *Rozširovanie právomocí Ústavného súdu Slovenskej republiky a aktuálne problémy rozhodovacej praxe*. In: OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G. (ed.): 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice 6. – 7. september 2007. Košice: UPJŠ, 2008. s. 273.

¹⁵ Napr. Ústava zakladá právomoc Ústavného súdu rozhodnúť v sporných prípadoch o tom, či je daná kontrolná pôsobnosť Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky. Konanie o spore o kontrolnú pôsobnosť Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky medzi typmi konaní upravených v zákone o Ústavnom súde chýba. To má za následok, že zákon o Ústavnom súde sa vzťahuje na toto konanie v rozsahu všeobecných ustanovení bez toho, aby pre konanie ustanovil osobitné právne normy. V dôsledku toho rad zásadných otázok o pravidlách konania zostáva ponechaný na výklad práva, ktorý bude musieť urobiť Ústavný súd ad hoc.

*typy konania nie sú náležite prepracované. Ide o závažnejší nedostatok, než sa môže zdať na prvý pohľad“.*¹⁶

Nemožno nesúhlasiť, že z kvantitatívneho hľadiska predstavuje rozhodovanie Ústavného súdu o volebných sťažnostiach pomerne rozsiahlu agendu, keďže podľa súčasnej úpravy rozhoduje Ústavný súd o ústavnosti a zákonnosti piatich druhov volieb.¹⁷ Vzhľadom na funkcie, ktoré plnia voľby a tiež občanmi (voličmi) priamo volené orgány verejnej moci v ústavnom mechanizme demokratického štátu je nevyhnutné zabezpečiť, aby voľby prebehli regulárne, t. j. v súlade s Ústavou a podľa pravidiel ustanovených (volebnými) zákonmi.¹⁸ Platná právna úprava v Slovenskej republike rozdeľuje súdnu právomoc vo volebných veciach medzi všeobecné súdy a Ústavný súd. Súdny prieskum volebného procesu je teda v prvom rade zverený Ústavnému súdu pokiaľ ide v zmysle čl. 129 ods. 2 Ústavy o rozhodovanie ústavnosti a zákonnosti volieb a v druhom rade všeobecným súdom, ktorým platná právna úprava obsiahnutá v ustanoveniach zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a v ustanoveniach zákona č. 162/2015 Z. z. III. Hlavy Správneho súdneho poriadku „Konanie vo volebných veciach“, zveruje rozhodovanie vo veciach zápisov do zoznamu voličov, ako aj rozhodovanie vo veciach registrácie kandidátov, resp. kandidátnych listín.¹⁹

Z uvedeného teda vyplýva, že ústavná úprava oprávňuje Ústavný súd rozhodovať v konečnom dôsledku o platnosti volieb, resp. o platnosti ich výsledku a všeobecným súdom je v zmysle vyššie uvedenej právnej úpravy zverená ochrana voličov a subjektov uchádzajúcich sa o kandidatúru vo voľbách vo fáze volebného procesu, ktorá je rozhodujúca z hľadiska ďalšej

¹⁶ DRGONEC, J.: *Ústavné súdnictvo na území Slovenska včera, dnes a zajtra*. In: *Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae*, 2009, č. 1.

¹⁷ Čl. 129 ods. 2 Ústavy zveruje Ústavnému súdu právomoc rozhodovať o ústavnosti a zákonnosti volieb prezidenta Slovenskej republiky, volieb do Národnej rady Slovenskej republiky, volieb do orgánov územnej samosprávy a volieb do Európskeho parlamentu.

¹⁸ Na ústavnú úpravu súdneho prieskumu volieb nadväzuje úprava v zákone o Ústavnom súde, ktorý v ustanoveniach § 59 až § 63d upravuje podrobnosti o konaní vo volebných veciach, označená nadpisom „Konanie vo volebných veciach“.

¹⁹ V tomto prípade ide v podstate o rozhodovanie o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu príslušnej volebnej komisie, ktorým volebná komisia rozhodla o registrácii kandidátnej listiny, resp. kandidáta, alebo odmietnutí ich registrácie pre príslušné voľby. Právo podať takýto opravný prostriedok všeobecnému súdu majú dotknuté politické strany alebo dotknutí kandidáti na volené funkcie. O týchto návrhoch rozhoduje Najvyšší súd Slovenskej republiky, pokiaľ ide o voľby do Národnej rady Slovenskej republiky, voľby prezidenta a voľby do Európskeho parlamentu, resp. miestne príslušný okresný súd, pokiaľ ide o voľby do orgánov samosprávy obcí a voľby do orgánov samosprávneho kraja.

možnosti týchto subjektov zúčastniť sa volieb a realizovať tak svoje volebné právo v jeho aktívnej alebo pasívnej forme.²⁰

Volebná agenda súdov má cyklický charakter, nakoľko sa vyskytuje v určitých časových periódach v spojení s uskutočnením volieb,²¹ napriek tomu predstavuje rozhodovanie o volebných sťažnostiach významnú časť agendy Ústavného súdu.²² Potvrďuje to aj skutočnosť, že v období od konštituovania Ústavného súdu až do dnešného dňa mu bolo doručených celkovo 580 podaní týkajúcich sa volieb, znázornených v tabuľke č. 1.

Tabuľka č. 1 Volebné sťažnosti doručené Ústavnému súdu od 1. 1. 1993 do 1. 1. 2017

Volebné sťažnosti smerujúce			Počet
proti	voľbám	do orgánov	
samosprávy obcí	do	orgánov	534
samosprávneho kraja	voľbám	do orgánov	11
Slovenskej republiky	voľbám	do Národnej rady	29
parlamentu	voľbám	do Európskeho	2
	voľbám	prezidenta	4
	Spolu		580

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov Ústavného súdu Slovenskej republiky

Z týchto predložených údajov rozhodovacej činnosti Ústavného súdu vyplýva, že v rámci uplatňovania právomocí podľa čl. 129 ods. 2 Ústavy,

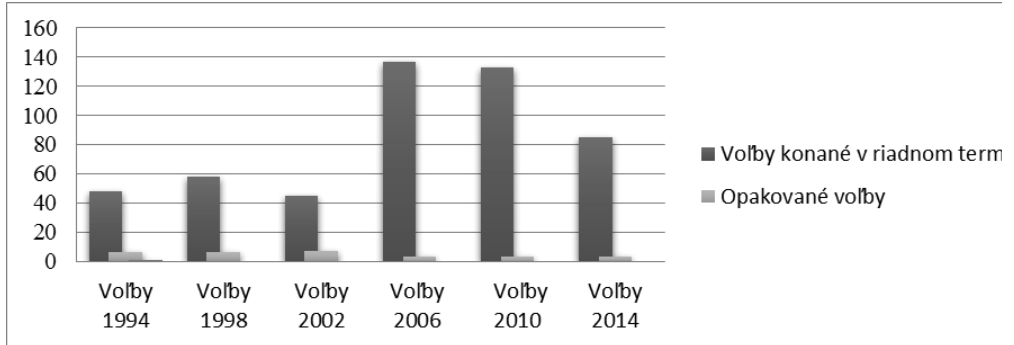
²⁰ MACEJKOVÁ, I.: *Volebné sťažnosti v rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky (doterajšie skúsenosti, aktuálne problémy, námety de constitutione ferenda a de lege ferenda)*. In: OROSZ, L. – MAJERČÁK, T. (ed.): *Aktuálne problémy volebného práva a volebného súdnictva v Slovenskej republike – II. Ústavné dni. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice 25. Septembra 2013*. Košice UPJŠ 2013, s. 68 – 81.

²¹ Z toho vyplýva, že bezprostredne po uskutočnení všeobecných (riadnych) volieb do niektorého priamo občanmi voleného zastupiteľského orgánu je Ústavný súd „zavalený“ množstvom volebných sťažností, o ktorých musí rozhodnúť v primeranom čase, zatiaľ čo v „mediobdobiach“ je výkon tejto agendy skôr výnimočný. Potenciálne k nemu môže dôjsť len v prípade, ak je v niektorých obciach, či samosprávnych krajoch potrebné vykonať tzv. nové voľby.

²² Z evidencie Ústavného súdu vyplýva, že z tohto hľadiska patrí rozhodovaniu o volebných sťažnostiach druhé miesto.

predstavuje dominantnú skupinu prípadov rozhodovanie Ústavného súdu o sťažnostiach na neústavnosť alebo nezákonnosť volieb do orgánov samosprávy obcí. Nasledujúci graf č. 1 zobrazuje počet volebných sťažností podaných vo voľbách do orgánov samosprávy obcí od roku 1994.

Graf č. 1 Počet volebných sťažností podaných vo voľbách do orgánov samosprávy obcí



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov Ústavného súdu Slovenskej republiky

Na základe týchto štatistických údajov možno konštatovať, že k značnému nárastu počtu volebných sťažností došlo vo voľbách do orgánov samosprávy obcí uskutočnených v roku 2006, čo predstavuje v porovnaní s predchádzajúcimi voľbami v roku 2002 približne trojnásobný nárast. Na druhej strane, vyššie poukázané štatistické údaje Ústavného súdu preukazujú v súčasnej dobe klesajúcu tendenciu podávania volebných sťažností vo voľbách do orgánov samosprávy obcí. V riadnych voľbách v roku 2010 bolo podaných 133 volebných sťažností, no v nasledujúcich voľbách v roku 2014 ich počet predstavoval 85, čo znamená zníženie o celkovo 48 podaní. Situáciu však možno považovať naďalej za vážnu, pretože nárast počtu podaní nemožno vylúčiť ani po blížiacich sa voľbách do orgánov samosprávy obcí v roku 2018. Aktuálna rozhodovacia činnosť Ústavného súdu v prípade volebných sťažností svedčí o výraznom preťažení tohto orgánu a je dôvodom na úvahy o prenose tejto agendy.

Sudcovia Ústavného súdu formulujú zhodný názor, keď so zreteľom na permanentné rozširovanie právomocí Ústavného súdu ako i s ohľadom na iné súvisiace skutočnosti sa „*de constitutione et de lege ferenda javí opodstatnená úvaha prípadného vypustenia právomocí Ústavného súdu rozhodovať o sťažnostiach pre neústavnosť a nezákonnosť volieb do*

orgánov samosprávy obcí a jej prenesenia na všeobecné súdy“.²³

L. Orosz navrhuje „odňať výkon súdneho prieskumu volieb z právomocí Ústavného súdu SR, a to jednak z dôvodu, že v súčasnosti je už rozsah jeho rozhodovacích právomocí predimenzovaný, a tiež preto, že výkon volebného súdnictva systémovo nie je nevyhnutné zveriť do právomocí ústavného súdu“.²⁴ K rovnakému názoru sa prikláňa predsedníčka Ústavného súdu I. Macejková, podľa ktorej by rozhodovanie v rámci úpravy volebného súdnictva mohlo byť zverené Najvyššiemu súdu (pokiaľ ide o rozhodovanie o ústavnosti a zákonnosti volieb do orgánov samosprávnych krajov) a krajským súdom (pokiaľ ide o rozhodovanie o ústavnosti a zákonnosti volieb do orgánov samosprávy obcí). Ústavnoprávna dimenzia volebných sporov by pritom nebola vyňatá spod ochrany Ústavného súdu, pretože rozhodnutia Najvyššieho súdu, resp. rozhodnutia krajských súdov vo volebných veciach by boli preskúmateľné Ústavným súdom za podmienok uvedených v čl. 127 Ústavy.²⁵ Tým by sa nepriamo de facto zaviedla „dvojinštančnosť“ rozhodovania vo volebných veciach, čo by len zvyšovalo právne záruky ústavnosti charakteristické pre fungovanie demokratického a právneho štátu.

Títo autori rovnako prezentujú zhodný názor, podľa ktorého by doterajšia právomoc Ústavného súdu vo volebných veciach ostala zachovaná, ale s tým rozdielom, že aspoň rozhodovanie o volebných sťažnostiach týkajúcich sa volieb do orgánov územnej samosprávy by bolo zverené do pôsobnosti senátov Ústavného súdu a ostatná časť volebnej agendy by bola ponechaná naďalej v pôsobnosti pléna.

Na tomto mieste je potrebné zdôrazniť, že takéto názory a argumenty sudcov Ústavného súdu sú relevantné a našim zámerom ich nie je spochybňovať, keďže sú to práve oni, ktorí si uvedomujú tento problém,

²³ GAJDOŠÍKOVÁ, E. – MOCHNÁČOVÁ, M. – LUBY, J. - OROSZ, L. – MACKO, R.: *Rozširovanie právomocí Ústavného súdu Slovenskej republiky a aktuálne problémy rozhodovacej praxe*. In: OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G. (ed.): 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Košice 6. – 7. september 2007. Košice: UPJŠ, 2008. s. 223 – 279.

²⁴ OROSZ, L.: *Volebné súdnictvo na Slovensku*. In: Roczniki Administracji i Prawa. roč. XI, 2011, ISSN 1644-9126, s. 9 - 29.

²⁵ MACEJKOVÁ, I.: *Volebné sťažnosti v rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky (doterajšie skúsenosti, aktuálne problémy, námety de constitutione ferenda a de lege ferenda)*. In: OROSZ, L. – MAJERČÁK, T. (ed.): *Aktuálne problémy volebného práva a volebného súdnictva v Slovenskej republike – II. Ústavné dni. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice 25. Septembra 2013*. Košice: UPJŠ, 2013. s. 80.

keďže s ním prichádzajú dennodenne do kontaktu v rámci svojej rozhodovacej činnosti.

V odbornej verejnosti však existujú aj názory, ktoré takúto myšlienku nepodporujú. Podľa Š. Kseňáka „*len prenesenie pôsobnosti Ústavného súdu na všeobecné súdnictvo by situáciu skôr skomplikovalo ako riešilo, pretože je len hasením problému, ktorý má korene z veľkej miery predovšetkým vo volebnom zákonodarstve*“. Argumentuje tým, že samotný proces prenosu volebnej agendy na všeobecné súdi sice odbremení Ústavný súd, avšak podľa jeho názoru by malo dôjsť k legislatívnej zmene, ktorej cieľom by malo byť predovšetkým skvalitnenie ochrany, ktorú poskytuje štát, v prípade, ak dôjde k porušeniu základných práv, nehovoriac o už o tom, že prenos predmetnej pôsobnosti na všeobecné súdy zvýši zasa ich záťaženosť, pričom ak by o volebných veciach rozhodoval Najvyšší súd, tak sa záťaž koncentrovane preniesie na jeden štátny orgán. A ak by mali o volebných veciach rozhodovať krajské súdy, môže to viesť k rôzniacej sa rozhodovacej praxi.²⁶

Vo vzťahu k preskúmvaniu tejto právomoci a následne formuláciu záverov považujeme za potrebné poukázať aj na právnu úpravu volebného prieskumu v Českej republike. Hneď úvodom možno konštatovať, že Ústava Českej republiky nezveruje právomoc rozhodovať o volebnej agende Ústavnému súdu Českej republiky. Do súdneho prieskumu volieb v Českej republike zahrňujeme tri typy konaní upravené v § 88, 89 a 90 zákona č. 150/2002 Sb. Soudní řád správní. Ide o konanie vo veciach voličských zoznamov, konanie vo veciach registrácie kandidátnych listín a kandidátov a v neposlednom rade konanie o návrhu na vyslovenie neplatnosti hlasovania, volieb alebo voľby kandidáta.

Súdny prieskum volieb²⁷ je zverený do vecnej pôsobnosti správneho súdnictva, konkrétne do pôsobnosti krajských súdov a Najvyššieho správneho súdu. Základom pre rozdelenie tejto právomoci je zásada, že Najvyšší správny súd rozhoduje v tých konaniach, ktoré majú dopad na celoštátnu úroveň, zatiaľ čo krajské súdy (resp. ich špecializované správne senáty) rozhodujú záležitosti, ktorých význam je spojený s ich regionálnou

²⁶ KSEŇÁK, Š.: *Ústavný súd ako volebný súd / poznámky k niektorým aktuálnym problémom volebného súdnictva v Slovenskej republike*. In: OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G. (ed.): 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Košice 6. – 7. september 2007. Košice: UPJŠ, 2008. s. 299.

²⁷ Rovnako aj agendy, ktorá je svojou podstatou voľbám najbližšia, a to miestne a krajské referendum.

pôsobnosťou. Najvyššiemu správne mu súdu prináleží rozhodovať o platnosti hlasovania, volieb alebo voľby kandidáta a to vo voľbách prezidenta republiky, do Poslaneckej snemovne, Senátu a vo voľbách do Európskeho parlamentu. Na druhej strane krajské súde rozhodujú o platnosti hlasovania, volieb a voľby kandidáta vo voľbách do obecných a krajských zastupiteľstiev a vo veciach miestneho a krajského referenda. Zároveň platí, že krajské súde rozhodujú vo všetkých veciach týkajúcich sa zoznamov voličov a registrácie kandidátnych listín a to tak na úrovni regionálnej ako aj v prípade celoštátnych volieb.²⁸

Na základe takéhoto stručného komparatívneho prieskumu nemožno prehliadať, že v právnych poriadkoch Českej republiky a Slovenskej republiky, už existujú medzi českou a slovenskou právnou úpravou značné rozdiely. Toto konštatovanie možno vzťahovať aj na súdny prieskum volieb, ktorý poukazuje, že právna úprava v Českej a Slovenskej republike sa ubera rôznym smerom a vykazuje aj určité špecifické črty a osobitosti.²⁹

IV. Záver

Ústavný súd ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti plní v spoločnosti nezastupiteľnú úlohu. Dôslednosť s akou Ústavný súd plní svoje poslanie, predurčuje a zároveň formuje charakter štátu, mocenské vzťahy v ňom, mieru demokracie v spoločnosti, významnosť alebo bezvýznamnosť základných práv a slobôd a s nimi postoj štátu k jednotlivcovi. Preto aj právna úprava jeho postavenia a organizácie musí zodpovedať tomuto poslaniu, aby Ústavný súd mohol svoju funkciu vykonávať efektívne a je teda nepochybné, že existuje reálna potreba uvažovať o legislatívnych riešeniach, ktoré by prispeli k zjednodušeniu a urýchleniu konania pred Ústavným súdom.

V záujme riešenia kľúčového problému tohto príspevku a to odbremenenia Ústavného súdu od rozhodovacej činnosti vo volebných veciach ponúkame niekoľko námetov de constitutione ferenda. V prvom rade čo sa týka právomoci rozhodovania Ústavného súdu o ústavnosti

²⁸ Výnimku z tohto pravidla predstavujú voľby prezidenta a voľby do Európskeho parlamentu, kde je Najvyšší správny súd príslušný aj v konaní registrácie kandidátnej listiny a krajským súdom je ponechané konanie vo veciach voličských zoznamov. Príčinou takejto právnej úpravy je že pri týchto dvoch typoch volieb tvorí celá republika jediný volebný obvod, čo znamená, že každou volebnou stranou je vždy podávaná jediná kandidátna listina.

²⁹ OROSZ, L. - MOLEK, P. - SVÁK, J. – ŠIMÍČEK, V.: *Volebné právo a súdny prieskum volieb v Českej republike a Slovenskej republike*. Bratislava: C.H. Beck, 2016. s. 347 – 369.

a zákonnosti volieb v zmysle čl. 129 ods. 2 Ústavy, nie je podľa nášho názoru presun volebnej agendy na všeobecné súdy alebo Najvyšší súd na mieste. Na základe vyššie uvedených štatistických údajov, ktoré preukazujú klesajúcu tendenciu sa nám takáto zmena, v podobe presunu volebnej agendy zdá ako príliš revolučné riešenie. Rovnako úvaha o pridelení volebnej agendy jednotlivým senátom Ústavného súdu, je podľa nášho názoru mierne diskutabilná a prichádzala by do úvahy ako krajné riešenie.

Nemožno prehliadať skutočnosť, že s danou problematikou úzko súvisí aj otázka počtu sudcov Ústavného súdu. Na tomto mieste je potrebné kriticky poznamenať, že rozhodovacia činnosť Ústavného súdu je výrazne ovplyvnená situáciou spôsobenou nevyzmenovaním sudcov Ústavného súdu prezidentom Slovenskej republiky, ktorá na Ústavnom súde trvá od 4. júla 2014 až dosiaľ a teda plénum Ústavného súdu nepracuje v úplnom zložení.³⁰

V zmysle čl. čl. 131 ods. 1 Ústavy Ústavný súd rozhoduje volebných veciach v pléne. Prvé riešenie, ktoré by prichádzalo do úvahy je založené na zachovaní právomoci Ústavného súdu rozhodovať o volebných sťažnostiach ale s tým rozdielom, že právomoc rozhodovať o volebných sťažnostiach do orgánov územnej samosprávy by bola presunutá do pôsobnosti senátov Ústavného súdu. V praxi by však bolo nutné podstúpiť opätovnú zmenu Ústavy v podobe novelizácie čl. 131 ods. 1 a zákonodarca by sa musel vysporiadať aj so skvalitnením právnej úpravy zákona o Ústavnom súde.

Do úvahy prichádza aj iné, legislatívne jednoduchšie riešenie, ktorým by sa presunula celá volebná agenda na senáty Ústavného súdu. Zmenou zákona o Ústavnom súde by v prípade rozhodovania o volebných sťažnostiach odpadla povinnosť rozhodovania najprv v rámci predbežného prerokovania a až následne v konaní vo veci samej.³¹ Toto riešenie je v zásade akceptovateľné, zodpovedá aj významu tejto agendy a nepôsobí tak radikálnym dojmom ako úplne odňatie tejto právomoci Ústavnému súdu. Na druhej strane zveriť rozhodovanie vo volebných veciach v súčasnosti len desať člennému súdному orgánu, sa nejaví ako ideálne riešenie.

³⁰ V dôsledku toho Ústavný súd zaznamenal zvyšovanie počtu nevybavených podaní, predĺžovanie priemernej dĺžky konania pred Ústavným súdom ako aj zvyšovanie počtu návrhov zamietnutých plénom Ústavného súdu z procesných dôvodov.

³¹ Za súčasnej platnej právnej úpravy je štádium predbežného prerokovania najmä vo vzťahu k rozhodovaniu volebných sťažností časovo náročné a ťažkopádne a v mnohých prípadoch len formalistické.

Na druhej strane, je to práve Ústavný súd, ktorý zasahuje do najtvrdšieho jadra demokracie a to do kreácie demokracie zastupiteľskej. Preto možno pochopiť úmysel ústavodarcu zveriť rozhodovanie o tak citlivých a závažných otázkach, akými sú rozhodovať o neplatnosti volieb, či o zrušení ich výsledku, jedinému súdu, na kreácii ktorého sa navyše Národná rada bezprostredne podieľa. Z tohto dôvodu sme voči myšlienke úplného odňatia tejto právomoci Ústavnému súdu skôr skeptický.

A aj keď to sudcovia Ústavného súdu priamo nenaznačili tak prvým krokom „k zrealizácii právomocí Ústavného súdu“ pravdepodobne možno opätovne dôjsť len cez zmenu Ústavy. Dovoľme si tvrdiť, že v tomto prípade je potrebné odvrátiť pozornosť na samotný zákon o Ústavnom súde, keďže od jeho schválenia v roku 1993 rovnako ako Ústava bol predmetom viacerých zmien a novelizácií. Možno si položiť otázku, či tieto novelizácie prispeli k zlepšeniu právnej úpravy a či riešením nie je príprava nového zákona o ústavnom súde, ktorý by upravil všetky typy konaní pred Ústavným súdom a odstránil by aj existujúce nedokonalosti a nedostatky v právnej úprave. Za súčasného stavu sa domnievame, že opätovná účelová novelizácia Ústavy nepridá na kvalite rozhodovania a nepodpíše sa ani na zlepšení fungovania Ústavného súdu.

Zoznam použitej literatúry

1. Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov
2. Zákon č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov
3. Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov
4. Zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok
5. Zákon č. 150/2002 Sb. Soudní řád správní
6. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL. ÚS 7/2017 z 31. mája 2017.
7. BRÖSTL, A. – KLUČKA, J. – MAZÁK, J.: *Ústavný súd Slovenskej republiky: organizácia, proces, doktrína*. Košice: Ústavný súd Slovenskej republiky, 2001. 162 s. ISBN 80-967396-8-9.
8. ČIČ, M. a kol.: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Martin: Matica Slovenská, 1997. 598 s. ISBN 80-7090-444-5.
9. DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár k novelizácii ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z.* Šamorín: Heuréka, 2001, 307 s. ISBN 80-968567-0-7.
10. DRGONEC, J.: *Ústavné súdnictvo na území Slovenska včera, dnes a zajtra*. In: *Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae*, 2009, č. 1.

11. GAJDOŠÍKOVÁ, Ľ. – MOCHNÁČOVÁ, M. – LUBY, J. - OROSZ, L. – MACKO, R.: *Rozširovanie právomocí Ústavného súdu Slovenskej republiky a aktuálne problémy rozhodovacej praxe*. In: OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G. (ed.): 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Košice 6. – 7. september 2007. Košice: UPJŠ, 2008. s. 223 – 279.
12. KSEŇÁK, Š.: *Ústavný súd ako volebný súd / poznámky k niektorým aktuálnym problémom volebného súdnictva v Slovenskej republike*. In: OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G. (ed.): 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Košice 6. – 7. september 2007. Košice: UPJŠ, 2008. s. 295 – 299.
13. KROŠLÁK, D. a kol.: *Ústavné právo*. Bratislava: Wolters Kluwer s.r.o., 2016. 804 s. ISBN 978-80-8168-511-8.
14. MACEJKOVÁ, I.: *Volebné sťažnosti v rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky (doterajšie skúsenosti, aktuálne problémy, námety de constitutione ferenda a de lege ferenda)*. In: OROSZ, L. – MAJERČÁK, T. (ed.): *Aktuálne problémy volebného práva a volebného súdnictva v Slovenskej republike – II. Ústavné dni. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice 25. Septembra 2013*. Košice: UPJŠ, 2013. s. 80.
15. OROSZ, L.: *Rekodifikácia volebného zákonodarstva a súdny prieskum volieb (I)*. In: *Justičná revue*, 63, 2011, č. 10, s. 1219 – 1233.
16. OROSZ, L.: *Volebné súdnictvo na Slovensku*. In: *Roczniki Administracji i Prawa*. roč. XI, 2011, ISSN 1644-9126, s. 9 - 29.
17. OROSZ, L. - MOLEK, P. - SVÁK, J. – ŠIMÍČEK, V.: *Volebné právo a súdny prieskum volieb v Českej republike a Slovenskej republike*. Bratislava: C.H. Beck, 2016. 472 s. ISBN 978-80-89603-41-1.
18. ÚSTAVNÝ SÚD SLOVENSKEJ REPUBLIKY.: *Postavenie ústavných súdov a ich vplyv na právny poriadok štátu. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie. Košice 9.apríl 2013*. Košice: EQUILIBRIA, 2013. 216 s. ISBN 978-80-969989-6-8.

***Ceterum autem censeo* alebo o asymetrii základných práv a slobôd a základných povinností**

prof. JUDr. Pavel Holländer, DrSc.

Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Abstrakt

Autor sa v príspevku zamýšľa nad asymetriou medzi základnými právami a slobodami a základnými povinnosťami. V tejto súvislosti podrobne analyzuje pojem slobody.

Abstract

In the contribution, the author considers the asymmetry between fundamental rights and freedoms and fundamental obligations. In this context, he analyzes the concept of freedom in detail.

Cato starší, rímsky štátnik v období medzi druhou a treťou púnskou vojnou, každú zo svojich senátnych rečí zakončil zvolaním *ceterum autem censeo Carthaginem esse delendam* (a ostatne si myslím, že Kartágo musí byť zničené). Nie som Cato starší, neide o tretiu púnsku vojnu a neide ani o senátnu reč, v prípade tejto úvahy ide len o opakované zdôraznenie jednej idey.

Zamyslenie nad asymetriou medzi základnými právami a slobodami a základnými povinnosťami otvorme úvahou o pojme slobody.

Otázkou je už samotné porozumenie pojmu slobody. Existuje jej univerzálny, rozdielnym historickým epochám a rozdielnym kultúram zhodný, univerzálny význam? Zjavne tomu tak nie je. Ak teda nedisponujeme všeobecne prijímanou predstavou obsahu slobody, ocitáme sa v rozpore medzi hodnotovo pozitívne prijímaným termínom, označením ľudského statusu „sloboda“ a jeho dejinne veľmi rozdielnym významom.

Pre historickú dobu stredoveku Jacques Le Goff, slávny mediavelista, pripomína: „Stredoveký človek nemá vôbec zmysel pre slobodu v modernom chápaní toho slova. Slobodou je pre neho výsada, a slovo sa radšej užíva v pluráli ... Sloboda neexistuje mimo spoločenstva.

Sloboda môže spočívať len v závislosti, kedy predstavený zaručuje podriadenému rešpektovanie jeho práv.¹

Paradoxne a v rozpore s proklamovanými heslami, nosnou ideou nastupujúceho sveta racionalizmu, liberalizmu, osvietenstva, moderny, nebola sloboda, ale rovnosť, a to rovnosť v privilégiách, čiže spravodlivosť. Príznačne pripomína Albert Camus: „Akonáhle totiž libertinské myslenie Boha spochybní, postaví do popredia otázku spravodlivosti. Lenže vtedajší pojem spravodlivosť splyva s pojmom rovnosť.“² Spoločenská dominancia jedného náboženstva (jednej náboženskej slobody ako privilégia) sa prelomí tolerančným patentom, vlastnícke sloboda, sloboda pobytu, sa ako stavovské privilégiá lámu zrušením nevoľníctva a poddanstva, privilégium volebného práva do parlamentu (v Predlitavsku ním disponuje ešte v 90. rokoch 19. storočia len 15% mužského dospelého obyvateľstva!) sa láme zavedením všeobecného volebného práva atď., atď. Rovnosť v privilégiách je nesená označením s pozitívnym významom: sloboda.

V tomto procese sa objavuje nový moment utvárania obsahu slobody: vytváranie nových proporcií medzi individuálnou autonómiou (osobnou autonómiou jednotlivca) a spoločenstvom, ktorého je onen jednotlivec súčasťou (rodiny, obce, štátu a pod.). Medzi základné princípy spravodlivého trestného procesu patrí zákaz donucovania obvineného k priznaniu: kým historicky, v dobách 17. až 19. storočia šlo o ochranu ľudskej dôstojnosti zákazom mučenia, na konci 20. storočia už diskutujeme na tému, či získanie bukálneho steru na účely identifikácie pomocou testu DNA bez súhlasu obvineného nie je porušením princípu *nemo tenetur sa ipsum prodere* (čiže zákazu donucovania k priznaniu), prípadne či ním nie je odňatie pachové stopy opäť za účelom identifikácie. Rozširovanie priestoru osobnej autonómie jednotlivca v tejto súvislosti by sa mohlo niesť v duchu hesla: „Od tortúry k bukálnemu steru!“. Zámerne provokatívnym spôsobom v televíznom programe *Fokus Václava Moravca: Doba konzumu* (Česká televízia, 8. marca 2016) významný český sociológ Ivo Možný k súčasnému pojmu sloboda poznamenáva: „Sloboda – to je marketingová značka pre individuálnu autonómiu“, resp. „individuálna autonómia sa dobre predáva pod značkou slobody.“³ Český filozof Pavol Kalina na okraj tohto trendu vnímania slobody pripája pesimistické konštatovanie: „Projekt

1 LE GOFF, J. *La Civilisation de l'Occident médiéval*. Paris 1964, 1982. Cit podľa českého prekladu: *Kultura stredoveké Evropy*. Praha 1991, s. 270–271.

2 CAMUS, A. *L'Homme révolté*. Paris 1951. Cit. podľa českého prekladu: *Člověk revoltující*. Praha 2007, s. 126.

3 Dostupné na: <http://www.ceskatelevize.cz/porady/11054978064-fokus-vaclava-moravce/216411030530003/video>, náhľad 6. 4. 2017.

moderný prestáva fungovať ... Naša individuálna sloboda je takmer neobmedzená. K tomu málu, čo nemôžeme, patrí sloboda umrieť v kruhu rodiny. Moderný človek, najslobodnejšia bytosť v dejinách, spravidla umiera v kúte a sám, podobne ako pes (v predmodernej dobe). Nemôžeme už ísť s celou dedinou do kostola a spolu s celou obcou sa zúčastniť rituálu, ktorý presahuje hranice ordinárnej skúsenosti. Naše chyby nám nemá kto odpustiť. Moderný človek je sám a samota nie je sloboda.“⁴ Empiricky stačí na tomto mieste odkázať na rozpad rodiny, na percento samostatne žijúcich a samostatne bývajúcich dospelých, na výrazný a stály populačný pokles, na štatisticky dramatický nárast pohrebov bez akéhokoľvek rozlúčenia či rituálu.

Poznamenajme, že v oblasti práva trend splývania kategórie slobody s predstavou osobnej autonómie paralelne vedľa seba prežívajúcich jednotlivcov má za následok explóziu stále nových a nových základných práv.⁵ Len ako ilustráciu uvádzam „základné právo oznamovateľa trestného činu na účinné vyšetrovanie“, judikovanie ktorého vedie Ústavný súd Českej republiky k ingerencii do prípravného konania, k rušeniu uznesení policajného orgánu o odložení veci podľa § 159 ods. 1 tr. por. (nálezy sp. zn. II. ÚS 3626/13 a II. ÚS 3436/14).

Navyše Jan Kysela, pražský konštitucionalista, upozorňuje na oslabovanie verejného priestoru v súvislosti s ďalším momentom fragmentácie spoločnosti: „Ak bola vyššie reč o oslabovanie verejného priestoru, treba dodať, že ide o priestor zdieľaný. Inými slovami, jeho účastníci sa musia cítiť navzájom ako ‚my‘, a nie ako ‚my‘ a ‚oni‘. Zatiaľ čo predtým sa hovorilo o politickej fragmentácii spoločnosti, dnes sa upozorňuje na kultúrne (náboženská) hľadiská rozdeľujúce spoločnosť. A práve s nimi môže byť spojené spochybnenie elementárnej hodnotovej zhody, ba možno aj zhody na spôsoboch riešenia nezhody. Bez nej však nejde o jednu spoločnosť, ale o spoločností viac. Prežitie viacerých spoločností v jedinom štáte je neisté, pretože predpokladá nadradenie vôle k spoločnému bytiu za podmienok určitého obmedzenia ... To však znamená nové vytvorenie taviaceho kotla, v ktorom sa rozpustia všetci. Evidentne k tomu však nie je ochota na žiadnej strane, pretože dôraz sa kladie práve na

4 KALINA, P. *Stísňenosť ve svobodě*. Lidové noviny, 24. 8. 2012, s. 9.

5 K tomuto trendu pozri podrobne MENKE, CH. *Kritik der Rechte*. Frankfurt am Main 2015.

pestovanie svojbytných identít. Na pretrvávajúce obce zložené z nadmieru odlišných častí neveril už Aristoteles.⁶

Sloboda sa vyjavuje len v konflikte. Vo svete Robinsona Crusoea sloboda nemá rozumný zmysel. Sloboda jedinca môže byť v konflikte so slobodou iného, v konflikte s verejnou mocou ale nakoniec aj sama so sebou (ako hovorí Schopenhauer: „Slobodný som vtedy, keď môžem robiť, čo chcem ... Môžeš tiež chcieť, čo chceš? ... Môžeš chcieť to, čo chceš chcieť?“⁷).

Sloboda jedného voči druhému je daná vyvažovaním, vo vzťahu ku spoločstvu (verejnej moci) je daná ideálom ľudského statusu: je teda daná dvomi hľadiskami – rovnosťou (proporcionalitou) v právach či privilégiách a ideálom ľudského bytia, predpokladom, čoho je existencia *tertia comparationis*.

Čo je teda vlastne sloboda? Evidentne nejde o pojem s výlučne vlastným, sebou samým daným obsahom. Ide o pojem, ktorému sa možno priblížiť len vo vzťažnej sústave: jednotlivec – spoločstvo, a to *sub species* dobovo určujúcich hodnôt a ideálov.

Vo väzbe jednotlivec – spoločstvo nejde (presnejšie vyjadrené nejde len) v súvislosti so slobodou o väzbu identickú s Immanuelom Kantom formulovanou maximou zladenia slobody jedného so slobodou druhého. Postavenie jednotlivca v spoločnosti obsahuje nielen ochranu individuálnych práv a slobôd (a ich vyvažovanie v prípade kolízie medzi nimi), ale aj ochranu verejných statkov. Rozdiel medzi nimi spočíva v ich distributívnosti. Pre verejné statky je typické, že prospech z nich je nedeliteľný a ľudia nemôžu byť vylúčení z jeho využívania. Príkladom verejných statkov je národná bezpečnosť, verejný poriadok, zdravé životné prostredie. Verejným statkom, ako poznamenávajú ekonóm – nobelista Paul Samuelson i právni filozofi Joseph Raz či Robert Alexy, sa teda určitý aspekt ľudskej existencie stáva za podmienky, kedy nie je možné ho pojmovo, vecne ani právne rozložiť na časti a tieto priradiť jednotlivcom ako podiely.⁸

6 KYSELA, J. *Stát jako obr na hliněných nohou. Opožděné poznámky k seriálu o budoucnosti státu*. Právník, č. 11, 2014, s. 966.

7 SCHOPENHAUER, A. *O vůli v přírodě a jiné práce*. Praha, 2007, s. 340.

8 Pozri SAMUELSON, P. A.; NORDHAUS, W. *Economics*. Cit. dle českého vydání: *Ekonomie*. Praha, 1991, s. 770–771, 982. RAZ J. Right-Based Moralities. In WALDRON, J. (ed.). *Theories of Rights*. Oxford, 1984, s. 187. ALEXY, R. *Recht, Vernunft, Diskurs. Studien zur Rechtsphilosophie*. Frankfurt am Main, 1995, s. 239 a nasl.

V tejto súvislosti môžu nastať tri nepriaznivé situácie: prvé dve predstavujú vychýlenie kyvadla na jednu alebo druhú zo strán daného vzťahu (čiže stav anarchia versus tyrania), tretiu situáciu potom predstavuje absencia relevantných, spoločnosťou akceptovaných a spoločnosťou integrujúcich a identifikujúcich hodnôt a ideálov (čiže procesu dekadencie, dekonštrukcie, relativizmu, fragmentácie). Môžu tieto hodnoty a ideály, a teda aj koncept slobody, nebyť transcendentné? Odpoveď moderny znie: áno. Počnúc Tomášom Hobbesom cez Jeana Jacquesa Rousseaua a Immanuela Kanta až po Johna Rawlsa vertikálu transcendentie nahradila horizontála spoločenskej zmluvy. Ortega y Gasset jasnozrivo upozornil na jej paradox: „Spoločnosť sa neustanovuje dohodou rozumných vôlí. Naopak, každá dohoda vôlí predpokladá existenciu spoločnosti, ľudí žijúcich spolu, a dohoda tu môže spočívať iba v upresnení jednej alebo druhej formy tohto spoluzitia vo vopred existujúcej spoločnosti. Idea spoločnosti ako zmluvného, a teda právneho zhromaždenia, je tým najnerozumnejším pokusom, pri ktorom sa voz zapriaha pred volský záprah.“⁹

Sloboda predstavuje teda kategóriu existujúce v nerozlučnej konrapozícii so spoločnosťou (verejným priestorom). Otázkou je, akým pôsobom sa utvárajú hľadiská, parametre ich vzájomného pôsobenia. Pripomeňme, že v roku 1964 nemecký právny filozof a konštitucionalista Ernst-Wolfgang Böckenförde vyslovil ono slávne diktum, týkajúce sa zdrojov ľudskej spoločnosti integrujúcich a jednotiacich pút: „Otázka po tmeliacich silách tak vyvstáva znovu a vo svojej skutočnej podstate: Slobodný, sekularizovaný štát žije z predpokladov, ktoré samotný nemôže garantovať.“¹⁰ Böckenfördeho diktum o polstoročie neskôr aktualizuje v nekrológu venovanému sociológovi Miloslavu Petruskovi jeho kolega, súputník a priateľ Ivo Možný: „Človek nemusí byť sociológom, aby započul navzdory všetkej tej mediálnej vrave našej neskorkej doby tiché pukanie; nezačali sme vo vzduchu zase cítiť nové ročné obdobie? Vynárajúcich sa

9 Y GASSET, O. *Evropa y la idea de la Nación*. 1966. Cit. podľa českého prekladu: *Evropa a idea národa*. Praha 1993, s. 29.

10 BÖCKENFÖRDE, E.-W. BÖCKENFÖRDE, E.-W. *Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation*. In: BÖCKENFÖRDE, E.-W. *Säkularisation und Utopie. Erbracher Studien. Ernst Forsthoffs zum 65. Geburtstag. Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1967*. Opätovne publikované In: BÖCKENFÖRDE, E.-W. *Recht, Staat, Freiheit. Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte*. 2. Aufl., Frankfurt a. M. 2006, s. 112. Cit. podľa českého prekladu: BÖCKENFÖRDE, E.-W., *Vznik státu jako proces sekularizace*. In: *Vznik státu jako proces sekularizace. Diskuse nad studií Ernsta-Wolfganga Böckenfördeho*. Ed. HANUŠ, J., Brno 2006, s. 21.

otázok je mnoho a sú desivo zásadné. Spoločnosti nášho civilizačného okruhu sa práve dramaticky usilujú o ‚obnovenie rastu‘. Môže ale byť rast spoločenského produktu bez rastu spotreby? A rast spotreby bez rastu zadlžovania? Pretože ak nie je možný nijaký trvalo udržateľný rast spotreby, potom – je možný kapitalizmus bez rastu? A pokiaľ snád’ nie, potom – je možná demokracia bez kapitalizmu? Nervozita z možnej straty sociálnej súdržnosti hustne. Neukáže sa nakoniec, že zasa žijeme v nejakej utópii? Vynára sa nový spoločenský dopyt po vysvetlení toho, čo sa to do čerta s tou spoločnosťou teraz práve deje.¹¹

V kontrapozícií slobody a verejného priestoru sme dnes – okrem iného – svedkami outsourcingu štátu.¹² Nejde tu o veľkosť, o dinosaurí rozmer štátu, ale o ‚výpredaj‘ jeho funkcií. Pod zástavou požiadaviek na zmenšovanie, zoštíhľovanie štátu dochádza k ‚privatizácii‘ jeho funkcií, zmyslu a účelu jeho pôsobenia. Oslabenie verejného priestoru ako rub vnímania kategórie slobody v zmysle osobnej autonómie sa snád’ najvýraznejšie manifestuje asymetriou medzi právami a povinnosťami.

Od antiky po súčasnosť sa vo filozofickom i štátovednom myslení utvára vedľa, resp. v spojitosti s predstavou slobodného jedinca i predstava spolužitia v ľudskom spoločenstve nachádzajúca vyjadrenie v kategórii povinností.

Pre stoikov sú zmyslom a naplnením ľudskej existencie základne cnosti spravodlivosti, statočnosti, sebaovládania a ľudskosti, pričom stoa ešte nerozlišuje medzi mravnými cnosťami a právnymi povinnosťami.

Naproti tomu Augustin Aurelius, akokoľvek skeptický voči pozemskému štátu, uznáva jeho účel zaistiť mier, ktorý slúži i civitas dei, v dôsledku čoho prijíma i povinnosť dodržiavať jeho zákony, pokiaľ slúžia zachovaniu pozemského života a nepoškodzujú zbožnosť a náboženstvo.¹³

Tomáš Akvinský, vychádzajúc zo spoločenskej povahy človeka, formuluje povinnosť konať v prospech všeobecného blaha, najmä potom povinnosť podriaďiť sa právu ako súčasť *iustitia univesalis*. Táto spravodlivosť je výrazom rozumu prejavujúceho sa v stupňovitom

11 MOŽNÝ, I. *Odvážny. Drzý. Neúnavný*. Lidové noviny. Orientace, 25.8.2012, s. 25.

12 K outsourcingu štátu pozri podrobnejšie HOLLÄNDER, P. *Pojmy v Syzifovej krošni*. Bratislava 2015, s. 139 a nasl.

13 AURELIUS AUGUSTINUS *De civitas dei*. Cit. podľa českého prekladu: *O Boží obci*. II, Praha 1950, s. 415 a nasl.

usporiadaní zákonov – počínajúc *lex aeterna*, cez *lex naturalis* až po *lex humana* – a zaväzujúceho ako poddaných tak i vládcov: „človek je povinný poslúchať svetských vládcov potiaľ, pokiaľ to vyžaduje poriadok spravodlivosti. A preto, ak nemajú spravodlivú vládu, ale uchvátenú, alebo ak prikážu konať nespravodlivé, poddaní nie sú povinní sa im podriaadiť, iba ak snád' výnimočne, aby sa zabránilo pohoršeniu alebo nebezpečenstvu.“¹⁴

Oblúkom stáročí zmieňme i osobnosť Samuela von Pufendorfa (1632-1694), ktorý položil základy modernej prirodzeno-právnej náuky o povinnostiach.¹⁵ Vychádzajúc z ľudskej bezmocnosti a s ňou spojenej nutnosti sa združovať, vyvíja systém prirodzeného práva ako náuku o povinnostiach. Tieto môžu podľa neho smerovať voči Bohu, voči sebe samému a voči iným ľuďom. Povinnosti voči iným ľuďom zahŕňajú tieto tri základné komponenty: príkaz neškodiť inému, príkaz rovného právneho zaobchádzania a konečne príkaz podporovať iných. Účelom príkazu neškodiť inému je zachovanie vnútorného mieru, príkazu rovného zaobchádzania zachovanie ľudskej dôstojnosti a príkazu podpory iného pomoc v krajnej núdzi.

Túto skicu vývoja nemožno než zakončiť poukazom na idey Immanuela Kanta. Kantova náuka o povinnostiach akoby oblúkom storočí hľadala obdobné riešenia, aké hľadali i stoici, a to prepojenie morálky a práva, morálnej a právnej povinnosti: „Právo je teda súhrnom podmienok, za ktorých môže byť zjednotená v celok ľubovôľa jedného s ľubovôľou druhého podľa všeobecného zákona slobody ... Všeobecným zákonom práva teda je: Konaj navonok tak, aby slobodné použitie tvojej ľubovôle mohlo existovať spoločne so slobodou každého človeka podľa všeobecného zákona.“¹⁶

V priebehu ústavného vývoja Francúzska po roku 1791¹⁷ sa po prvýkrát v moderných európskych dejinách sformovala tzv. „Quadriga základných povinností“, ktorá zahŕňala povinnosť zachovávať právo, daňovú povinnosť, povinnosť postúpiť vlastníctvo a brannú povinnosť. Vytvoril sa tým určitý konštitucionalistický model, ktorý bol v neskôr nasledovaný, napr. Weimarskou ústavou z 11. augusta 1919 (čl. 133, 153).

14 Thomae Aquinatis summae contra gentiles libri quattuor. Cit dle: J. BAHOUNEK, J. *Politické myšlení sv. Tomáše*. Brno 1995, s. 180.

15 VON PUFENDORF, S. *De officio hominis et civis iuxta legem naturalem*. Lund 1673. Cit dle: *De Officio Hominis et Civis Juxta Legem Naturalem Libri Duo*. Introduction by Walter Schucking. New York 1927. Reprint: Buffalo 1995.

16 KANT, I. *Die Metaphysik der Sitten*. Stuttgart 1990, s. 66, 67.

17 V ucelenej podobe v *Deklarácii o povinnostiach* z 22. augusta 1795.

Nadto táto ústava zakotvila i povinnú školskú dochádzku (čl. 145), povinnosť rodičovskej výchovy (čl. 120), a povinnosť prijať čestné úrady (čl. 132), sociálne záväzky vlastníctva (čl. 153, 155). Pre ústavy prijímané po druhej svetovej vojne je príznačný ústup od explicitnej úpravy základných povinností. Určitou výnimkou je Ústava Talianskej republiky z 22. decembra 1947, ktorá v čl. 2 „vyžaduje plnenie nepopierateľných povinností politickej, hospodárskej a sociálnej solidarity“, v čl. 54 zakotvuje daňovou povinnosť, v čl. 54 povinnosť občanov „byť verní republike a zachovávať jej ústavu a zákony“. Z ústav, ktoré boli prijímané v ďalšom historickom období, možno v tejto súvislosti zmieniť Ústavu Gréckej republiky z 9. júna 1976, ktorá v čl. 4 upravuje daňovú a brannú povinnosť, v čl. 51 ods. 5 i povinnosť voliť.

Základné povinnosti možno v ústavných systémoch slobody a demokracie koncipovať nielen výslovné, ale aj nepriamo, a to prostredníctvom horizontálneho pôsobenia základných práv, v prípade ktorého „adresátom základných práv (slobôd) nie je verejná moc, ale subjekty súkromného práva.“¹⁸

V polovici deväťdesiatych rokov 20. storočia Helmut Schmidt spolu s ďalšími vynikajúcimi svetovými štátnikmi a vedcami (Pierrom Elliotom Trudeauom, Michailom Gorbačovom, Šimonom Peresom, Franzom Vranitzkym, Henrym Kissingerom, Carlom Friedrichom von Weizsäckerom, Richardom Rortym a ďalšími) iniciuje vypracovanie „Všeobecnej deklarácie ľudských povinností“. Potrebu tohto kroku zdôvodňuje morálnymi argumentmi, potrebou morálky pri utváraní vzorov správania, ako aj podobou morálneho rozlišovania medzi dobrom a zlom vo forme imperatívov: „Pokiaľ každý bude sledovať výlučne svoje oprávnenia a nebude akceptovať nijaké povinnosti a zodpovednosť, potom môže každý národ a jeho štát – alebo aj ľudstvo ako celok – prepadnúť nepriateľstvu, konfliktom a nakoniec chaosu.“¹⁹

Volanie morálnych filozofov a politikov sa doposiaľ stretlo v oblasti konštitucionalizmu s minimálnou reakciou. Jediný systematický pokus venovať pozornosť otázkam teoretického zdôvodňovania základných povinností možno považovať snemovanie Spolku nemeckých štátovedcov v

18 Nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. Pl. ÚS 38/06; v ňom vyslovený právny názor potvrdila i ďalšia judikatúra soudu (Pl. ÚS 12/07, IV. ÚS 1777/07).

19 SCHMIDT, H. *Zeit, von den Pflichten zu sprechen!* Die Zeit, Nr. 41, 3.10.1997.

roku 1982.²⁰ Z mnohých účastníkmi rokovania vyslovených téz sa tou ústrednou stala téza, podľa ktorej ústavné východisko základných povinností predstavuje princíp vzájomnosti (čl. 2 ods. 1 Základného zákona SRN) a princíp rovnosti v slobode (čl. 3 ods. 1 Základného zákona SRN).²¹ V diskusných vystúpeniach zazneli zároveň slová o nutnosti hľadania zložitejšej štruktúry základných povinností. Petr Häberle tak upozornil na skutočnosť, že z ústavných princípov vyplýva rad ústavných povinností: napr. z princípov právneho štátu povinnosť svedčiť.²² Podľa Ota Bachofa je ale východiskom úvah o základných právach mravne filozofická maxima: „Žiadne spoločenstvo nemôže existovať, ak v ňom neexistuje minimálna miera solidarity a vzájomnej úcty, minimálna miera snaženia neškodiť iným, nežiť na ujmu a na úkor ostatných.“²³

Konštitucionalistika používa v porovnávacích analýzach pojem asymetrie základných práv a slobôd a základných povinností spojený s prednosťou základných práv, pričom ju považuje za „podstatný znak demokratického ústavného štátu“.²⁴ Táto asymetria je založená na nasledujúcich argumentoch: na autonómnej, predštátnej, prirodzeno-právnej povahe ľudskej slobody, ďalej na prioritě ľudskej slobody, pričom jej dosiahnutiu slúžia primárne základné práva a až sekundárne základné povinnosti, základné práva predstavujú dobrá zásadne pre svojich nositeľov, základné povinnosti predovšetkým pre štát a obmedzene pre spoluobčanov, a konečne okruh slobôd je stanovený širšie, povinnosti reštriktívnejšie. Otázkou je, či takto formulovaná štruktúra vzťahu základných práv a slobôd a základných povinností vytvára ich adekvátnu proporciiu.

Isaiah Berlin, rusko-britský filozof, esejista a historik, jeden z najvýznamnejších teoretikov politického liberalizmu, vo svojich slávnych *Štyroch esejach o slobode*, opisujúc vzťah spoločnosti a jednotlivca, formuluje postulát plurality a neredukovateľnosti základných princípov: „Predstava, že na normatívne otázky musia existovať definitívne objektívne odpovede, pravdy, ktoré možno dokázať alebo im možno bezprostredne

20 Pozri *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatslehrer*. Heft 41, Berlin-New York 1983.

21 HOFMANN, H. *Grundpflichten als verfassungsrechtliche Dimension*. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatslehrer*. Heft 41, Berlin-New York 1983, s. 86.

22 HÄBERLE, P. *Aussprache und Schlußworte*. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatslehrer*. Heft 41, Berlin-New York 1983, s. 93.

23 BACHOF, O. *Aussprache und Schlußworte*. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatslehrer*. Heft 41, Berlin-New York 1983, s. 98.

24 T.I. Schmidt, *Grundpflichten*. Baden-Baden 1999, s. 50.

porozumieť, že je principiálne možné odhaliť harmonickú štruktúru, v ktorej všetky hodnoty sa ocitajú v harmonickom vzťahu, a že práve k tomuto jedinečnému cieľu musíme smerovať, predstava, že sme schopní odhaliť jediný ústredný princíp, ktorý formuje túto víziu a ktorý po svojom odhalení prevezme vládu nad našimi životmi – táto starodávna a takpovediac všeobecne zdieľaná viera, o ktorú sa opiera ohromná časť tradičného myslenia, konania a filozofických náuk, sa mi javí ako neplatná a niekedy podľa mňa viedla (a stále vedie) k absurditám v teórii a barbarským dôsledkom v praxi.²⁵

Zdá sa, akoby historický vývoj Západu viedol v druhej polovici 20. a na začiatku 21. storočia k neakceptovaniu Berlinovho postulátu plurality a neredukovateľnosti základných princípov. Základné hodnoty nie sú už usporiadané vo vzťahu súradnosti, sú usporiadané hierarchicky s dominanciou tretieho z už načrtnutých významov slobody. Dôsledkom tohto vývoja je oslabená súdržnosť komunity, najmä v prípade krízových situácií alebo období.

Každá diskusia o základných povinnostiach sa stretáva dnes s nedôverou. Áno, cieľom tejto debaty je vniesť do základov spoločnosti opäť i povedomie základných povinností, a to tak, aby táto skutočnosť nielenže nevedla k autoritárstvu, či tyranii, ale naopak, aby upevnila základy spoločenstva, v zmysle spoločenstva slobodných, tj. zároveň spoločenstvo utvárajúcich, empatických jednotlivcov, nesúcich spolu so svojou slobodou i zodpovednosť za druhých.

Skutočnosť vytvára ale opačný obraz. Prečo? Pomôžme si opäť jednou z myšlienok Isaiaha Berlina, myšlienkou, v ktorej rozlíšil chápanie kategórie slobody do jej dvoch podôb: podoby negatívnej a pozitívnej slobody, slobody „od“ a slobody „za“,²⁶ slobody voči vonkajšiemu zasahovaniu do sféry vlastného bytia („morom, proti ktorému bola namierená zbraň negatívnej slobody, nebolo laissez-faire, ale despotizmus“²⁷) a slobody konať podľa vlastnej vôle na základe rozumného rozhodnutia.

25 BERLIN, I., *Four Essays on Liberty*. 1969. Cit. podľa českého prekladu: *Čtyři eseje o svobodě*. Praha 1999, s. 65.

²⁶ Tamže, s. 219 a nasl.

²⁷ Tamže, s. 65: „Základným významom slobody je oslobodenie z pút, z uväznenia, z otroctva. To ostatné je buď rozšírenie tohto významu, alebo metafora.“

Jedným z prvých „veľkých Európanov“, ktorí formulujú myšlienku pozitívnej slobody je John Milton. Kontextom sú anglické dejiny 17. storočia: Presbyteriáni v anglickom „dlhom parlamente“ v roku 1643 prijali právnu úpravu cenzúry, obmedzenie slobody prejavu, zaviedli podmienku tzv. licencie pre vytlačenie akéhokoľvek spisu. John Milton, básnik (jeden z tých najslávnejších v anglických dejinách), politický mysliteľ, reaguje v roku 1644 na tento krok namierený proti slobode manifestom, ktorý vošiel so dejín Západnej civilizácie ako snáď tá najslávnejšia obrana slobody prejavu – *Areopagitikou alebo rečou o slobode tlače*. Básnickým jazykom naplneným étosom slobody stavia svoju argumentačnú stavbu na tomto základnom bode: „Mnohí si neuvážene sťažujú na Božiu prozreteľnosť, že dovolila, aby Adam porušil príkaz. Keď mu Boh dal rozum, dal mu tiež slobodnú vôľu, lebo rozum je práve možnosť sa rozhodnúť; inak by to bol len bábkový Adam, taký Adam, aký by bol v bábkovom divadle.“²⁸ Základným Miltonovým argumentom je rozum ako potencialita slobody. Inými slovami vyjadrené, pokiaľ Boh obdaril človeka rozumom, t.j. možnosťou poznávať svet a voliť si v dôsledku toho alternatívy svojho správania, mohol ho potom neobdariť slobodou? K čomu je človeku rozum, ak nedisponuje slobodou voľby? Ak slobodou voľby nedisponuje, potom nedisponuje ani cnosťou, t.j. v jeho správaní prejavenu tendenciou konať dobro. **Zdôvodnenie slobody v Miltonovej Areopagitike vyplýva z ľudskej prirodzenosti, z napätia či rozporu medzi rozumom a neslobodou.**

Spojenie rozumu s kategóriou slobody vniesol do európskeho filozofického diskurzu so všetkou naliehavosťou Baruch Spinoza. V *Rozprave politickej* Spinoza hovorí: „Nazývam teda človeka slobodným len potiaľ, pokiaľ sa necháva viesť rozumom, pretože je do tej miery jeho konanie určované príčinami, ktoré možno plne pochopiť len výlučne z jeho povahy, a to aj vtedy, ak by jeho konanie bolo nimi určené nutne. Pretože sloboda ... nutnosť konania neruší, ale ju uznáva.“²⁹ Po Spinozovi je to Georg W.F. Hegel,³⁰ či Arthur Schopenhauer, kto kráča v Miltonových šľapajách³¹.

28 MILTON, J. *Areopagitica* (1644). Cit. podľa českého prekladu: *Areopagitika aneb řeč o svobodě tisku*. Praha 1946, s. 36-37.

29 SPINOZA, B. *Tractatus politicus*. 1675-1676. Cit. podľa českého prekladu: *Rozprava politická*. Praha 1939, s. 14.

30 HEGEL, G.W.F. *Wissenschaft der Logik. Zweiter Teil*, Leipzig 1934, s. 214; HEGEL, G.W.F. *Enzyklopädie. Band I*, Berlin 1840, s. 311.

31 SCHOPENHAUER, A. *O vůli v přírodě a jiné práce*. Praha, 2007, s. 340.

Negatívna sloboda predstavuje teda „vymanenie sa z pút otroctva, tyranie, despotizmu“, pozitívna sloboda potom schopnosť formulovať alternatívy svojho konania. Pozitívna sloboda má pritom dve dimenzie: dimenziu endogénnu, t.j. dimenziu sebazdokonaľovania, dimenziu vnútornej schopnosti či neschopnosti poznania, a dimenziu exogénnu, dimenziu vonkajších myšlienkových vplyvov (od tých pozitívnych, emancipačných až po tie negatívne, manipulatívne).

Nárast nerovnosti³² a dekonštrukcia verejného priestoru sa na rozdiel od minulosti doposiaľ výrazne nedotkli negatívnej slobody – naopak, nebránia jej rozširovaniu v zmysle automonizácie spoločnosti. V dejinách 19. a 20. storočia to boli nerovnosti v oblasti negatívnej slobody, ktoré viedli k spoločenským (i právnym) zmenám – a to nie je prípad súčasnej situácie. Sme svedkami oslabovania priestoru pozitívnej slobody, a to najmenej z týchto troch dôvodov: mimoriadnym nárastom vplyvu mediálnej manipulácie (exemplárnym príkladom tohto javu je konzumná spoločnosť), úpadkom vzdelanosti (ako na túto skutočnosť so všetkou naliehavosťou a presvedčivosťou poukázal Konrad Liesmann³³) a dôsledkami Böckenfördeho dikta, t.j. stratou všeobecne zdieľaných, spoločnosť identifikujúcich a integrujúcich hodnôt. Oslabovanie priestoru slobody oslabovaním jej pozitívneho rámca, spolu s rozširovaním priestoru negatívnej slobody posunom jej významu do rozmeru osobnej autonómie sa oslabuje spoločenstvo homogenizujúci a integrujúci rámec.

Zmyslom a významom základných povinností je vyjadriť v normatívnej podobe konštitutívne hodnoty, ktoré tvoria základ určitého ľudského spoločenstva (lojalitu, solidaritu, participáciu). Povinnosti, a to najmä v ústavnom systéme slobody a demokracie, teda nemôžu byť primárne založené na sankciách. Naopak, musia byť primárne založené na stotožnení sa hodnotovými východiskami odôvodňujúcimi príslušnosť jednotlivca ku spoločenstvu. Nájsť v súčasnosti uvedený základ, javí sa ale mimoriadne zložité. Ak dnešok charakterizuje úpadok vplyvu náboženstva, vlastenectva, zrušenie brannej povinnosti, rozpad tradičnej rodiny, morálny relativizmus a s ním spojené oslabenie sociálnych väzieb a sociálnej solidarity, nárast individualizmu a abstraktného vnímania sveta, potom je

32 Pozri PIKKETY, T. *Le Capital au XXI siècle*. Paris 2013, slovenský preklad: *Kapitál v 21. storočí*. Bratislava 2015; MASON, P. *PostCapitalism: A Guide to Our Future*. London 2015, nemecký preklad: *Postkapitalismus. Grundrisse einer kommenden Ökonomie*. Berlin 2016; ATKINSON, A.B. *Inequality: What Can Be Done?* 2014, český preklad: *Ekonomika nerovnosti*. Praha 2016.

33 LIESSMANN, K.P. *Theorie der Unbildung. Die Irrtümer der Wissensgesellschaft*. Wien 2006. Český preklad: *Teorie nevzdělanosti. Omyly společnosti vědění*. Praha 2008.

povinnostný koncept vnímaný už len negatívne – ako obmedzenie osobnej slobody. Otázkou, ktorá sa nutne ponúka, je v dôsledku tohto vývoje oslabujúca sa kohézia spoločenstva, a to najmä v prípade krízových situácií, či období.

Pokiaľ by som v niektorej z európskych krajín bol členom poradného grémia pre prípravu revízie ústavy, každé zo svojich diskusných vystúpení by som ukončil slovami *ceterum autem censeo*.

Zoznam použitej literatúry:

1. ALEXI, R. *Recht, Vernunft, Diskurs. Studien zur Rechtsphilosophie*. Frankfurt am Main, 1995
2. ATKINSON, A.B. *Inequality: What Can Be Done?* 2014, český preklad: *Ekonomika nerovnosti*. Praha 2016.
3. AURELIUS AUGUSTINUS *De civitas dei*. Cit. podľa českého prekladu: *O Boží obci*. II, Praha 1950,
4. BACHOF, O. *Aussprache und Schlußworte*. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatslehrer. Heft 41, Berlin-New York 1983
5. J. BAHOUNEK, J. *Politické myšlení sv. Tomáše*. Brno 1995
6. BERLIN, I., *Four Essays on Liberty*. 1969. Cit. podľa českého prekladu: *Čtyři eseje o svobodě*. Praha 1999
7. BÖCKENFÖRDE, E.-W. BÖCKENFÖRDE, E.-W. *Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation*. In: BÖCKENFÖRDE, E.-W. *Säkularisation und Utopie. Erbracher Studien. Ernst Forsthoffs zum 65. Geburtstag. Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1967*. Opätovne publikované In: BÖCKENFÖRDE, E.-W. *Recht, Staat, Freiheit. Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte*. 2. Aufl., Frankfurt a. M. 2006, s. 112. Cit. podľa českého prekladu: BÖCKENFÖRDE, E.-W., *Vznik státu jako proces sekularizace*. In: *Vznik státu jako proces sekularizace. Diskuse nad studií Ernsta-Wolganga Böckenfördeho*. Ed. HANUŠ, J., Brno 2006
8. CAMUS, A. *L'Homme révolté*. Paris 1951. Cit. podľa českého prekladu: *Člověk revoltující*. Praha 2007
9. HÄBERLE, P. *Aussprache und Schlußworte*. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatslehrer. Heft 41, Berlin-New York 1983,
10. HEGEL, G.W.F. *Enzyklopädie. Band I*, Berlin 1840
11. HEGEL, G.W.F. *Wissenschaft der Logik. Zweiter Teil*, Leipzig 1934,
12. HOFMANN, H. *Grundpflichten als verfassungsrechtliche Dimension*. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatslehrer. Heft 41, Berlin-New York 1983
13. HOLLÄNDER, P. *Pojmy v Syzifovej krošni*. Bratislava 2015
14. KALINA, P. *Stísněnost ve svobodě*. Lidové noviny, 24. 8. 2012

12. KANT, I. *Die Metaphysik der Sitten*. Stuttgart 1990
13. KYSELA, J. *Stát jako obr na hliněných nohou. Opožděné poznámky k seriálu o budoucnosti státu*. Právník, č. 11, 2014
14. LE GOFF, J. *La Civilisation de l'Occident médiéval*. Paris 1964, 1982. Cit. podľa českého prekladu: *Kultura středověké Evropy*. Praha 1991
15. LIESSMANN, K.P. *Theorie der Unbildung. Die Irrtümer der Wissensgesellschaft*. Wien 2006. Český preklad: *Teorie nevzdělanosti. Omyly společnosti vědění*. Praha 2008.
16. MASON, P. *PostCapitalism: A Guide to Our Future*. London 2015, nemecký preklad: *Postkapitalismus. Grundrisse einer kommenden Ökonomie*. Berlin 2016
17. MENKE, CH. *Kritik der Rechte*. Frankfurt am Main 2015.
18. MILTON, J. *Areopagitica* (1644). Cit. podľa českého prekladu: *Areopagitika aneb řeč o svobodě tisku*. Praha 1946
19. MOŽNÝ, I. *Odvážný. Drzý. Neúnavný*. Lidové noviny. Orientace, 25.8.2012
20. PIKKETY, T. *Le Capital au XXI siècle*. Paris 2013, slovenský preklad: *Kapitál v 21. storočí*. Bratislava 2015
21. RAZ J. Right-Based Moralities. In WALDRON, J. (ed.). *Theories of Rights*. Oxford, 1984
22. SAMUELSON, P. A.; NORDHAUS, W. *Economics*. Cit. dle českého vydání: *Ekonomie*. Praha, 1991,
23. SCHMIDT, H. *Zeit, von den Pflichten zu sprechen!* Die Zeit, Nr. 41, 3.10.1997
24. SCHOPENHAUER, A. *O vůli v přírodě a jiné práce*. Praha, 2007
25. SPINOZA, B. *Tractatus politicus*. 1675-1676. Cit. podľa českého prekladu: *Rozprava politická*. Praha 1939
T.I. Schmidt, Grundpflichten. Baden-Baden 1999
26. VON PUFENDORF, S. *De officio hominis et civis iuxta legem naturalem*. Lund 1673. Cit. dle: *De Officio Hominis et Civis Juxta Legem Naturalem Libri Duo*. Introduction by Walter Schucking. New York 1927. Reprint: Buffalo 1995
27. Y GASSET, O. *Evropa y la idea de la Nación*. 1966. Cit. podľa českého prekladu: *Evropa a idea národa*. Praha 199

(Ne)určitosť textu v ústavnom práve

JUDr. Eduard Bárány, DrSc.

Ústav štútu a práva Slovenskej akadémie vied

Abstrakt

Vzhl'adom na silný ústavno-právny rozmer a praktický význam sa autor v príspevku zaoberá problematikou neurčitosti v práve. Autor poukazuje na druhy neurčitosti v práve a na príčiny vyššieho výskytu neurčitosti v ústavnom práve v porovnaní s inými právnymi odvetvami.

Abstract

Due to the strong constitutional-legal dimension and the practical importance, the author deals with the issue of uncertainty in the law. The author points out the types of uncertainty in law and the reasons for the higher incidence of uncertainty in constitutional law as compared to other legal sectors.

Lon L. Fuller zaradil jasnosť zákonov¹ do svojho legendárneho zoznamu ôsmich požiadaviek vnútornej morálky práva, čím nadviazal na prax tvorby a uplatňovania práva, ktorá sa väčšinou nevedomele opiera o tézu určitosť a jasnosť práva. Novšie právne myslenie však pokladá za samozrejmosť nejakú mieru neurčitosti (indeterminacy, vagueness) a viacznačnosti (ambiguity) práva. „Neurčitosť sa z právneho systému nedá odstrániť“², uzavrel svoje úvahy autor možno najznámejšej práce o neurčitosti v práve.

Súdy však s nejakou, nevyhnutne neurčitou mierou neurčitosti práva spájajú závažné dôsledky neplatnosti právnych predpisov alebo ich častí pre rozpor s ústavou. Najvyšší súd USA sformuloval doktrínu neplatnosti pre neurčitosť (void for vagueness doctrine), o ktorej napríklad vo veci Kolender v Lawson napísal: „... doktrína neplatnosti pre neurčitosť vyžaduje, aby trestný zákon vymedzil trestný čin s dostatočnou určitosťou na to, aby bežní ľudia mohli rozumieť, aké konanie je zakázané a spôsob, ktorý nepodporuje ľubovoľné a diskriminačné presadzovanie.“³ Slovenský ústavný súd nezvykne deklarovať doktríny, ale nedostatok jasnosti či

1 FULLER, L. L. Morálka práva. Praha : OIKOYMENH, 1998, s. 63.

2 ENDICOTT, T. A. Vagueness in Law. Oxford : Oxford University Press, 2000, s. 190.

3 KOLENDER v. LAWSON, 461 U.S. 352, 103 S. ct. 1855, 75L. Ed. 2d 903 (1983).

určitosti daňového predpisu pokladal za dôvod jeho protiústavnosti v rozhodnutí PL. ÚS 109/2011-48.

Už z naznačeného možno usúdiť, že problematika neurčitosti v práve a zvlášť neurčitosti právneho textu v sebe spája intelektuálnu príťažlivosť s praktickým významom a má silný ústavno-právny rozmer.

Možno rozlíšiť viacero „druhov“ neurčitosti v práve, i keď každé triedenie v sebe obsahuje moment nahodilosti či ľubovôle. Za prvý druh budeme považovať neostré hranice pojmov a kontinuálny prechod medzi tým, čo patrí a nepatrí do jeho významu. Druhý je viacvýznamnosť (ambiguity) výrazov. Tretím druhom je neurčitosť spočívajúca v zložitosti (komplexnosti) právnych systémov a ich stretov.

Prvé dva druhy spočívajú v neurčitosti prirodzeného jazyka, v ktorom je právo vyjadrené, tretí je emergentnou vlastnosťou právneho systému modernej alebo postmodernej spoločnosti „...právny jazyk nie je jazykom umelým a aj preto sa jeho výrazy vyznačujú mnohoznačnosťou, neostrosťou v ňom vystupujúcich výrazov, závislosťou významov od kontextu.“⁴

V ústavnom práve je pravdepodobne viac neurčitosti ako v iných právnych odvetviach a zároveň sa v ňom zvlášť jasne prejavujú napätia spojené s neurčitosťou.

Aj ústavné právo tradične obsahuje veľmi presné právne normy, napríklad určenia dĺžky funkčných období ústavných činiteľov a v týchto otázkach sa prevažne úspešne usiluje o vysokú presnosť. (Určenia začiatku funkčného obdobia prezidenta SR na poludnie podľa čl. 101 ods. 7 a 8 Ústavy Slovenskej republiky.) Ústavné právo však kvôli svojej úlohe a postaveniu upravuje základy iných právnych odvetví, a preto sú mnohé jeho ustanovenia nevyhnutne všeobecné (napr. ústavná úprava vlastníctva). Všeobecnosť nie je totožná s neurčitosťou, ale často sa prekrývajú. Ústavné právo predstavuje oblasť s vysokým výskytom právnych princípov a v mnohých prípadoch sa k ústavným normám bez ohľadu na ich formuláciu pristupuje ako k právnym princípom. Zvlášť v ústavnom práve je neurčitosť všadeprítomná a spravidla nejde o nedokonalosť formulácie ústavného textu.

4 ZIRK-SADOWSKI, M. Wprowadzenie do filozofii prawa. Warszawa : Wolters Kluwer Polsko Sp. z. o. o., 2011, s. 147.

Neurčitost' sa prejavuje možnosťou viacerých korektných (*lege artis*) riešení právneho problému, čiže koniec koncov je vlastnosťou práva (právneho textu) ale prejavuje sa v jeho výklade. Obvykle predstavuje praktický právny problém.

Právne myslenie v spojení s správnu praxou vytvorilo viacero spôsobov vyrovnávania sa s neurčitosťou, z ktorých možno dodnes najznámejší je model P. Hecka z roku 1914: jadro významu pojmu – šedá zóna – jasne nespadá do významu.⁵ Uplatňuje sa aj pri výklade ústavného práva.

Jednou z príčin vyššieho výskytu neurčitosti v ústavnom práve v porovnaní s inými právnymi odvetviami je jeho tesná spätosť s verejnou mocou a politikou. Ústavy sú občas nadnesene a nepresne ale nie nezmyselne označované aj ako spoločenské zmluvy, čo v menej vznešenom jazyku znamená, že predstavujú výsledok širokého politického a ideového kompromisu. Ak sa na niečom zhodnú katolícky konzervatívce, liberál, nacionalista, radikálny socialista a prívrženec strany zelených, tak výsledkom bude všeobecný a nie príliš presný text, lebo taká je aj ich zhoda.

Ďalšou príčinou relatívnej neurčitosti zvlášť ústavných textov je snaha vyhnúť sa ich príliš častým zmenám a poskytnúť ústave šancu dlhodobejšej účinnosti. Všeobecné, neurčité formulácie potom konkretizujú a upresňujú bežné zákony a (hlavne ústavno-politická) prax vedúca občas k vzniku ústavných zvyklostí. K ústavnému textu sa navyše pri výklade pristupuje ako k relatívne neurčitému a hlavne obsahujúcemu právne princípy. Ústava je asi jedinou časťou verejného práva, kde sa uprednostňuje v prípade viacerých možností menej ostré či viacvýznamové chápanie pojmov, noriem i textu.

Prílišná miera neurčitosti, teda prílišná nejasnosť a tým i nepredvídateľnosť realizácie a hlavne aplikácie práva sa však pokladá za nezlučiteľnú s právnou istotou, s viazanosťou verejnej moci právom, a tým aj so základmi právneho štátu. Nie náhodou vyslovil Ú SR v spomínanom rozhodnutí – PL ÚS 109/2011 nesúlady ustanovenia poplatkového práva pre neurčitosť s Čl. 1, od. L. Ústavy charakterizujúcim Slovenskú republiku ako právny štát.

5 HECK, P. Gesetzesauslegung und Interessenjurisprudenz. In Archiv für die Zivilistische Praxis. 112 Band, Tübingen, Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1914, ss. 46, 47.

Ústavný súd SR uznal za nesúladne s ústavou pre neurčitosť ustanovenia finančného, presnejšie poplatkového práva. Trestné a finančné právo by mali byť zvlášť jasné a presné. Ak ich ustanovenia nevyhovujú vyšším nárokom presnosti, tak to má právom predvídateľné dôsledky. Zásada *in dubio pro reo* možno platí nie len pre skutkovú ale aj pre právnu stránku trestnej veci a prekročenie neurčitej miery neurčitosti je tu asi dôvodom neústavnosti normy či časti textu normatívneho právneho aktu. Výraz „určitý“ je sám príkladom neurčitosti v zmysle *vagueness* a neostrości hraníc. Určitosť je vecou miery a kontinuálne prechádza do neurčitosti. Aj preto je potrebné v sporných, čiže zaujímavých prípadoch rozhodnúť či dosiahla právne relevantnú mieru. Kritériom ústavnej znesiteľnosti miery neurčitosti je ústava vyznačujúca sa v rámci právneho systému obvykle vyššou neurčitosťou.

Uplatnenie požiadavky určitosti, ktorá je sama neurčitým pojmom na nevyhnutne neurčitý právny systém a zvlášť ústavu, je príkladom cirkularity v práve a otvára priestor pre plodné teoretické úvahy, lebo ide o uplatnenie pravidla tvoriaceho súčasť systému na tento systém. Pohybujeme sa tu v blízkosti Gödelových rovníc, kde to je pre právnikov veľmi tenký ľad.

Právo, ktoré sa pri realizácii a aplikácii zvlášť vyznačuje binárnym kódom v súlade/v rozpore s právom sa aj s týmto problémom vyrovnáva seba vlastným praktickým i keď vedecky problematickým spôsobom: rozhodnutím, ktoré síce nemá odporovať poznaniu, ale ani nedostatok poznania mu nezabráni. Dochádza tak niekedy k situácii neviem a preto rozhodnem a v kontinuu vytýčim hranicu (proti)-právnosti. Pokiaľ ide o ústavne udržateľnú mieru (ne)určitosti práva, teda jednotlivých za problematické pre neurčitosť pokladaných častí právnych textov, tak má rozhodujúce slovo ústavný súd. Uvedené platí pre koncentrovaný a špecializovaný systém kontroly ústavnosti.

Neurčitosť práva a neurčitosť právneho textu, čiže hlavne textu normatívneho právneho aktu, normatívnej zmluvy alebo precedensu sú odlišné záležitosti, i keď sa v tejto úvahe pre nedostatok času nerozlišujú. Doc. Škop o tejto odlišnosti napísal: „Jazyk je voči právu vonkajším prvkom. Právo nemôže existovať bez jazyka, ale neznamená to, že by sa jazyk stal súčasťou systému práva. Má funkciu vonkajšej štruktúry držiacej právo.“⁶

6 ŠKOP, M. Hledání příběhu. Narativní obsah v právu. Brno : Masarykova Univerzita, 2012, s. 190.

Ústavné právo a ústava zvlášť pomáhajú aj vďaka vyššej miere vlastnej neurčitosti zvládať neurčitosť v jednotlivých právnych odvetviach. Spravidla hodnotovo silné ustanovenia ústavného práva predstavujú významnú pomôcku pri systematickom a teleologickom výklade podústavného práva. Hodnoty sú však len výnimočne jasné, presné a jednoznačné. Obvykle sa vyznačujú nadpriemernou kontextuálnou podmienenosťou. V odlišných a neraz nejasných okolnostiach vedú k rôznym hodnoteniam a odporúčaným konaniam. Na rozdiel od práva však vopred nevymedzujú, ktoré „skutkové okolnosti“, teda kontext sú z ich zorného uhla relevantné. Aj preto sú hodnotovo silné právne pravidlá a hlavne právne princípy v skutočnosti napriek prima facie relatívne presným a určitým formuláciám v skutočnosti vágne.

Neurčitosť vlastná hodnotovo silným častiam práva z nich však robí navigátorov výkladu iných právnych noriem či textov.

Aspoň na zver by som mal objasniť prečo pokladám problematiku neurčitosti ústavy a ústavného práva za vhodnú pre konferenciu venovanú 25. výročiu prijatia Ústavy SR. Štvrtstoročie účinnosti základného zákona štátu predstavuje vzhľadom na históriu Slovenska počas minulého, ale ešte nedávneho 20. storočia úctyhodnú stabilitu a tradíciu. A to napriek 17 novelizáciám, za ktorými môžu nasledovať ďalšie.

Rubom dlhšej účinnosti každého normatívneho právneho aktu a ústavy zvlášť je, že pôsobí v kontexte spoločnosti, ktorá sa stále viac líši od tej na potreby ktorej reagoval ústanodarca. Ak sa ústava nemá stať irelevantným uctievaným textom alebo byť kontinuálne zásadne menená, tak prispôsobovanie jej starnúceho textu meniacemu sa svetu ostáva na pleciach stále tvorivejšieho a, požičajúc si okrídlenú frázu ESEP „evolutívneho výkladu“. Prílišná určitosť a presnosť ústavných formulácií alebo ich chápanie ako jednoznačných a určitých by však takému výkladu účinne bránili. Chápanie slovného spojenia „demokratický a právny štát“, o ktoré Ústavný súd SR oprel viacero svojich zásadných rozhodnutí prešlo predchádzajúce štvrtstoročie kontinuálnym vývojom. Nejde tu ani tak o zvyšovanie nárokov ako o postupnú akceptáciu po roku 1989 neprijateľných krokov typu špecializovaného trestného súdu a Európskeho zatýkacieho príkazu. Tento vývoj sa prejavuje jednotlivými právnymi predpismi a súdnymi rozhodnutiami, teda diskontinuitne.

Nedosiahnuteľná a pravdepodobne ani neželateľná úplná určitosť ústavného textu by podstatne sťažila vývoj, čiže zmenu v čase, výkladu a nútila by autoritatívnych interpretov, teda hlavne súdy, k opakovaným

nepríjemným priznaniam, že sa odchyľujú od významu, ktorý priznali textu minule, a teda sa mýlili predtým alebo sa mýlia teraz? Život práva je však postavený aj na jeho neurčitosti, a preto vykladači práva múdro pristupujú k ústave ako do nejakej miery neurčitej. Snaha spresňovať ústavný text v reakcii na aplikačné problémy je problematická. Skôr zodpovedá povahe práva i ním regulovaných spoločenských vzťahov priznať niekomu postavenie konečného interpreta. V právnom štáte plnia túto úlohu vrchole súdnych sústav a voči ústave hlavne ústavný súd. Tu nejde o postavenie guru ústavnosti, ale o službu spoločnosti, ktorá chce žiť v pokoji. Ako uviedol Ústavný súd Slovenskej republiky „Ústavný súd ani v tejto veci netvrdí, že je neomylný, ale trvá na tom, že v jednotlivých prípadoch je konečnosť sporu dôležitým znakom spravodlivého procesu, a preto jeho právny názor – ako orgánu s posledným slovom – musí byť v konkrétnej veci nepodmienené rešpektovaný.“⁷⁶

Vždy keď ústava pripúšťa viacero korektných výkladov, a to je veľmi často, tak si v súlade so svojimi záujmami niekto skoro každý z nich osvojí a tak si zachovanie kooperácie predstaviteľov rôznych výkladov vyžaduje rešpektovať autoritatívneho vykladača ústavy.

Ani séria autoritatívnych výkladov ústavy však napriek v skutočnosti nepodloženým očakávanom neodstráni, ale len udrží v akceptovateľnej miere neurčitosť ústavy. Každá nová interpretácia reaguje na nejako nový skutkový stav a opiera sa aj o zmenené predporozumenie vykladača. Môže však nastoliť istotu v konkrétnom prípade, lebo relevantnú skutkovú podstatu postaví do jadra významu pojmu či právnej normy.

Dlhšia účinnosť právneho predpisu však napriek mnohým rizikám straty kontaktu s vyvíjajúcou sa spoločnosťou má aj významné pozitíva. Vždy existuje a časom možno i rastie šedá zóna neurčitosti, kde nie je rozumne predvídateľné čo je a čo nie je v súlade s ústavou, kým to nedeclaruje alebo neurčí aplikujúci orgán a koniec-koncov ústavný súd. Stáva sa však všeobecne známym čo s istotou je a nie je ústavné, čiže okrem neurčitých prípadov pevnie presvedčenie o (ne)ústavnosti mnohých riešení a rozhodnutí. Ústavná prax a zvlášť rozhodnutia ústavného súdu stanovujú hranice v kontinuuách šedých zón a zmätku komplexity čím udržujú znesiteľnú mieru neurčitosti ústavy. Vývoj spoločnosti, medzinárodných súvislostí i ďalších zložiek kontextu uplatňovania ústavy vytvára práve kvôli kontextuálnej podmienenosti chápania každého, teda i ústavného, textu nové neurčitosti a neostroštie hraníc.

71. ÚS. 575/2016-197, hod. 37.3.

A možno sa téma neurčitosti v ústavnom práve predsa nehodí na konferenciu venovanú štvrtstoročiu základného zákona. Pojednáva o rube, o odvrátenej stránke majestátu ústavy i právnej istoty chápanej ako predvídateľnosť konania účastníkov právnych vzťahov a zvlášť orgánov verejnej moci. Zároveň ide o problematiku právno-technickú, ktorá síce dopadá na uplatňovanie ústavných hodnôt a skúma ich niektoré vlastnosti, ale žiadne hodnoty nepostuluje ani nepopiera. Neurčitosť práva vo všetkých svojich významoch postihuje koniec-koncov adresáta práva a ak je ním človek – jednotlivec, tak spolu s mierou neistoty vlastnou každému rozhodnutiu orgánu aplikujúceho právo prispieva k ťažko vymedziteľnej právnej úzkosti. A tá je ako popretie účelu právneho štátu vždy ústavnopolitickým problémom.

Zoznam použitej literatúry:

1. ENDICOTT, T. A. *Vagueness in Law*. Oxford : Oxford University Press, 2000.
2. FULLER, L. L. *Morálka práva*. Praha : OIKOYMENH, 1998.
3. HECK, P. *Gesetzesauslegung und Interessenjurisprudenz*. In *Archiv für die Zivilistische Praxis*. 112 Band, Tübingen, Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1914.
4. KOLENDER v. LAWSON, 461 U.S. 352, 103 S. ct. 1855, 75L. Ed. 2d 903 (1983).
5. ŠKOP, M. *Hledání příběhu. Narativní obsah v právu*. Brno : Masarykova Univerzita, 2012.
6. ZIRK-SADOWSKI, M. *Wprowadzenie do filozofii prawa*. Warszawa : Wolters Kluwer Polsko Sp. z. o. o., 2011

Filozofické korelácie vývoja ľudských práv v Európe

Prof. JUDr. Marek Števček, PhD.

Právnicka fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

Abstrakt

Autor v tomto príspevku ponúka vlastný pohľad doktrínu (v širšom zmysle) subjektívnych, v užšom zmysle ľudských či základných práv a slobôd. Autor hľadá isté korelácie medzi širším intelektuálnym európskym zázemím a legislatívnymi či doktrinálnymi vyjadreniami „subjektivity“ istých subjektu imanentných práv.

Abstract

In this paper, the author offers his own view of doctrine (in a broad sense) subjective, in the strict sense of human or fundamental rights and freedoms. The author looks for some correlation between the wider European intellectual background and the legislative or doctrinal expressions of the "subjectivity" of certain subjects of immanent rights.

Disclaimer alebo úvod naskrze právnický

Je zrejme nemiestne začínať akýkoľvek text vnútornými rezerváciami, ospravedlňeniami a dovysvetleniami zo strany autora. Obzvlášť to platí pri textoch odborných či vedeckých. Napriek tomu to urobím, pretože v tomto prípade neviem inak.

Problematika, ktorej sa venuje tento text, je nesmierne obširna, obsiahla a košatá, preto si nemôžem a nechcem nárokovať na komplexnosť jej spracovania, čo by *à propós* bola úloha takmer nespĺniteľná. Mojou ambíciou je vniesť vlastný pohľad na striktné a v pravom zmysle slova filozofické konotácie západnej paradigmy *par excellence*, doktríny (v širšom zmysle) subjektívnych, v užšom zmysle ľudských či základných práv a slobôd. Výraz „filozofický“ teda na tieto účely nechápem ako „filozofovanie“ v zmysle častokrát dehonešujúcom („bezcieľne tliachať“), lež ako myšlienky veľkých filozofov svojej doby, ktoré mali zrejmy alebo menej zrejmy vplyv na koncept práv jednotlivca v európskom intelektuálnom ponímaní. Spomínaný vplyv však nevnímam ako vzťah kauzálny – napokon, samotný pojem kauzality v tzv. spoločenských vedách je pojmom nesmierne ošemetným. Možno však podľa môjho názoru vybadať isté korelácie medzi širším intelektuálnym európskym zázemím a legislatívnymi či doktrinálnymi vyjadreniami „subjektivity“ istých

subjektu imanentných práv. A práve týmto koreláciám venujem v texte pozornosť.

Rovnako tak je potrebné dodať, že stredobodom môjho záujmu je samotné adjektívum „ľudský, ľudská, ľudské“ v právno-filozofickom rozmere. Aj keď sa dnes výrazy „subjektívne práva“ a „ľudské práva“ nechápu ako synonymá, po istej fenomenologickej redukcii musím konštatovať, že pojem subjektu v európskej intelektuálnej či filozofickej tradícii je stotožňovaný s pojmom „človek“. Právnicki situáciu skomplikovali subjektivizáciou umelých entít (tzv. právnických osôb), čo viedlo k tomu, že pod pojmom subjekt si právnik predstaví čokoľvek, čo má právnu subjektivitu. Málokto (ak vôbec nejaký) z veľkých mysliteľov, ktorým v texte venujem pozornosť by, trúfam si povedať, s takouto klasifikáciou súhlasil. Subjekt v európskej filozofickej tradícii je stotožnený výlučne - s človekom.

Budem teda venovať pozornosť pojmu subjekt, ktorý umožnil etablovať istú imanenciu práv spätých s týmto pojmom (subjektívne práva), ktoré by vo filozofickom ponímaní pokojne zniesli i pomenovanie „ľudské práva“ – súc si vedomý právno-doktrinálneho rozlíšenia subjektívnych a ľudských práv (v tejto paradigme nie je každé „subjektívne“ právo aj „ľudským“ právom¹) som toto dovysvetlenie na úvod považoval za nevyhnutné.

Pojmu subjekt venujú pozornosť aj mnohé špeciálne, predovšetkým kognitívne disciplíny ako kognitívna psychológia, neuroveda a podobne. Týchto významov sa dotknem v texte len okrajovo, predovšetkým z toho dôvodu, že sa v nich orientujem naozaj len v minimálnej miere.

Subjekt v dejinnej perspektíve

Téza, či ak chceme hypotéza², ktorú sa budem snažiť v tomto texte obhájiť, sa dá zhrnúť takto: v dejinnom vývoji existovali rôzne predstavy, konotácie či obrysy ľudskej individuality, no subjekt v modernom ponímaní spĺňajúcom atribúty imanentnosti určitých subjektívnych práv, je až novovekým, karteziánskym konceptom. Robert Solomon ho označuje ako tzv. transcendentálny postulát³ - právo usudzovať zo subjektívnych štruktúr

¹ Inak povedané, napr. právo na vystavenie kvitancie o splnení dlhu je veriteľovým subjektívnym právom, avšak nespadá do katalógu „ľudských práv“ podľa relevantných medzinárodnoprávných aktov.

² Akokoľvek je mi bližší newtonovský postulát „hypothesis non fingo“.

³ Solomon, R., 1996, s. 10.

individuálnej mysle na povahu ľudstva ako takého. Ide o kantovský pojem transcendentality, ako univerzality a objektivity ľudského rozumu, nadaného istými prirodzenými a pre celé ľudstvo spoločnými právami (teda z povahy individuálneho **subjektu** usudzujeme na univerzalitu apriórnych štruktúr pre **všetky subjekty**).

Antika – Sokrates, Protagoras, sofisti

Grécke antické myslenie je studnicou ľudskej múdrosti, ktorá aj po dvoch a pol tisícach rokov inšpiruje a prekvapuje. Isteže s akýmsi pojmom „subjektu“ pracovala v oblasti, ktorú by sme neskôr mohli nazvať gnozeológiou, ontológiou či súhrne „metafyzikou“.⁴ Antika však nedospela k spomínanému transcendentálnemu postulátu - antickú „subjekt“, človek, nedisponoval v dnešnom zmysle univerzálnou („kantovskou“) racionalitou. Univerzálnosť sa vzťahovala vždy iba na určitú kategóriu ľudí, ani najvyspelejšia grécka demokracia nechýrovala o univerzálnych právach „človeka ako takého“. V otrokárskej spoločnosti to bolo napokon nemysliteľné. *Summa summarum*, antika nedospela k pojmu „subjekt“ v transcendentálnom zmysle, hoci výraznú zmienku zrejme zasluhuje predovšetkým stoické učenie o istých prirodzených právach.

V tomto kontexte treba vnímať i slávny Protágorov výrok „Človek je mierou všetkých vecí, jestvujúcich, že sú, nejestvujúcich, že nie sú“.⁵ Rovnako tak veľký Sokrates, ktorý Cicerónovými slovami „preniesol filozofiu z aténskych pahorkov a výšin na aténske námestia“, ktorého príklon k človeku v zmysle sokratovského intelektualizmu začal obrovský dejinný obrat, z ktorého čerpala ešte aj renesancia a raný novovek, nedospel a nemohol dospieť k transcendentálnemu subjektu. Napriek tomu pomyselnú púť za európskou paradigmou transcendentálneho subjektu zrejme musíme začať práve u Sokrata. Práve on totiž v dobe, ktorú Jasper označuje za „axiálnu“ pre celé ľudstvo (teda nielen pre západné, európske myslenie, *sic!*) upriamil pozornosť na etické otázky človeka v spoločnosti, jeho zodpovednosti k obci (aténskej polis), i k sebe samému⁶. Aký to zásadný obrat oproti „predsokratikom“ (*nomen omen*) skúmajúcim predovšetkým „fyzis“!

⁴ Toto označenie sa pripisuje Andronikovi z Rodu, ktorý usporiadal Aristotelove spisy, a tie, ktoré sa netýkali fyziky, umiestnil „ta méta ta fýzika“, teda „za fyziku“. Tak vzniklo označenie metafyziky ako najvšeobecnejšieho označenia filozofickej disciplíny skúmajúcej iné než „fyzikálne“ otázky.

⁵ Porovnaj Zvarík, 2015, s. 55.

⁶ Bližšie pozri Patočka, 1990, s. 90 a nasl.

Spomenúť treba azda i sofistov v širšom zmysle, ktorí upriamili pozornosť na logiku a sémantiku jazyka (ktorú výrazne dopracovali práve helénski stoici⁷), čo je rovnako anticipácia novovekého myslenia – jazyk je ľudský nástroj dorozumenia a tlmočenia myšlienok.

Obrovský vplyv na univerzalitu v neskoršom podcartesovskom myslení má však Platónova koncepcia večných a nemenných ideí⁸ - z nej čerpá nepochybne Descartes i Kant. To len umocňuje pravdivosť Whiteheadovho aforizmu, že celý systém európskej intelektuálnej tradície je len systémom poznámok pod čiarou k Platónovi...

Raný stredovek – sv. Augustín, Anzelm, Abelárd

Pomiením problému s chronologizáciou stredoveku, podstatnou je zmena v myslení – centrom pozornosti je viera, napr. aj viera hľadajúca rozum, ako u Tertuliána. Raný stredovek má k transcendentálnemu subjektu vari ešte ďalej, než selektívna antika. Pokusy o „logické“ zdôvodnenia sa upierajú na Boha (známy Anzelmov ontologický dôkaz Božej existencie, na ktorý napríklad nadväzuje aj Descartes).

Descarta anticipuje aj sv. Augustín, svojou koncepciou *intimum cordis*, hľadania odpovedí vo vnútri **človeka**. Jeho metódou je akási forma racionálnej skepsy, jeho **dubitó** (pochybujem!) výrazne inšpirovala Descartovo **cogitó**.⁹

Scholastika – Albert Veľký, Tomáš Akvinský

Vrcholná scholastika je obdobím vzniku univerzít, obdobím odsúdenia a znovurehabilitovania Aristotela, rozsiahlych súm ako literárnych útvarov, avšak len okrajovo obdobím – človeka. Scholastika akcentuje vieru, ľudský rozum iba ako „nástroj“ Božej vôle. Náznaky neskoršieho renesančného myslenia sú len parciálne – určite stojí za pozornosť takmer „renesančnosť“ a univerzalizmus Alberta Veľkého, učiteľa a priateľa vrcholného predstaviteľa scholastiky, Tomáša Akvinského. Hoci obaja sú z filozofického a teologického hľadiska postavy určite významné, tézu o transcendentálnom subjekte v zásade nikam neposunuli.

Humanizmus a renesancia – obrat k človeku a ľudskosti. Mikuláš Kuzánsky, Giambattista Vico

⁷ Bližšie pozri Gahér, 2006.

⁸ Pozri napr. podobenstvo o jaskyni v dialógu Ústva (Štát). In.: Platón, 1990, s. 7 a nasl.

⁹ Bližšie pozri Heinzmann, 2002, s. 58 a nasl.

Renesancia ako znovuzrodenie antických ideálov znamenala okrem iného i tematický príklon k človeku, k jeho spätosti s prírodou, k etike. Odtiaľ i výraz humanizmus, ktorý v mnohých, často i pokrivených významoch pretrváva dodnes - humanistická tradícia napríklad poznamenala myslenie až do dnešných dní nie často správnym používaním výrazu „humanitné vedy“ ako opozitum vied prírodných. Napríklad ťažisková Gadamerova práca, *Pravda a metóda*¹⁰, sa na viacerých miestach odvoláva na humanistickú tradíciu Shaftesburyho, ale i povedzme na Hutchesona či Giambattistu Vica, vynikajúceho humanistického filozofa, a to prostredníctvom ústredného pojmu „*sensus communis*“. Gadamer nachádza v tomto pojme jasné vplyvy stoického učenia o prirodzenom práve.¹¹ V humanistickej tradícii vidí korene až u Platóna.

Veľmi inštruktívnou je v tejto súvislosti vynikajúca práca Mikuláša Kuzánskeho *De docta ignorantia*, O učenej nevedomosti, v ktorej nadväzuje na sokratovský intelektualizmus – viem, že nič neviem. Humanizmus a renesancia menia paradigmu na **antropocentrickú**. Aj v umení sa do centra pozornosti dostáva človek, perspektíva, oproti stredovekej strnulosti „v strede obrazu“.

Pôsobivou je aj práca Erazma Rotterdamského *Chvála bláznovstva*, ktorá vynikajúco koncentruje zmenu paradigmy na humanistickú, antropocentrickú – konštatuje, že viac mu je obyčajný sedliak než spor o to, koľko anjelov sa vojde na špičku ihly...jasné dištančovanie sa od scholastických súm, ak riešiacich človeka, tak len ako nástroj rukách Božích.

Novovek – zrod moderného subjektu. Descartes, osvietenstvo, Kant

Či už za pomyselný literárny začiatok novoveku považujeme objavenie Ameriky, vynález kníhtlače, vyvesenie Lutherových 95 téz vo Wittenbergu a začiatok reformácie či akýkoľvek iný dátum, podstatným je zmena paradigmy ľudského myslenia oproti stredveku. Tak či onak, išlo samozrejme o plíživý, pozvoľný proces, nie o násilnú dejinnú ruptúru. Novoveká filozofia je charakterizovaná výrazným príklonom k racionalite; tento prúd vrcholí v (predovšetkým) francúzskom osvietenstve. Naproti tomu existuje výrazný prúd empirizmu, najmä na ostrovoch vo variante tzv. britského senzualizmu. Táto dichotómia je však skôr epistemologická, vnímaná teda ako „súboj“ o zdroje a charakter poznania (rozum verzus zmysly).

¹⁰ Gadamer, 2010, s. 38.

¹¹ Ibidem, s. 38.

Descartesove „karteziánske“ meditácie sú v dobrom slova zmysle „filozofickou klasikou“. Meditácie o prvej filozofii¹² sú esenciou úvah o veciach, ktoré prekračujú rámec bežných kontemplácií o veciach medzi nebom a zemou. Predurčujú vzťah mysliteľa nielen k **predmetu** myslenia, ale k **metóde** myslenia. V tom možno vidieť zrejme najväčší prínos tohto diela.

Prvá meditácia rozoberá metodologické východiská pre dôkaz existencie Boha, ponímajúc samotnú metódu tohto dôkazu ako kľúčový ontologický status. Inak povedané, metóda pochybnosti je východiskom i cieľom celej metafyzickej rozpravy (teda nielen prvej meditácie). Nadvláda pochybnosti ako prejav čistého ľudského rozumu má ambíciu postulovať matematicky presný ideál pravdy.

Je zaujímavé zamýšľať sa nad tým, či dielo a autora možno uchopiť „čistým“ rozumom, doxograficky, len prostým vyčítaním samotného textu. Znalosť historických súvislostí doby vzniku konkrétneho diela je alebo nie je nevyhnutné pre jeho skutočné pochopenie? U Descartesa túto ambíciu možno nepochybne mať, jeho štýl písania meditácie je pútavým spisovateľským počínom. Napriek tomu, znalosť doby svojho vzniku v mnohom determinuje myšlienky a východiská prvej meditácie.

Budovanie filozofického systému „modernej“ doby (teda v tomto prípade v 17. storočí) nemožno vidieť mimo rámca nastupujúcej viery v absolútno ľudského rozumu. To je podľa nášho názoru základným posolstvom prvej meditácie. Jedine rozum je v karteziánskej filozofii schopný poňať pravdivý systém hodnôt, z ktorých prvá meditácia vychádza. Základom ľudského rozumu je deduktívna úvaha, ktorú Descartes rozvíja od počiatku svojej prvej meditácie.

Fascinujúco spochybňuje empirické videnie sveta, postupuje pritom s priam chronologickou presnosťou (ako inak – veď bol matematik a aj metafyziku, „prvú filozofiu“, buduje na matematických princípoch). Začína svojím detstvom – nepochybniteľné, či skôr „nespochybniteľné“ pravdy, na ktorých neskôr vybuďoval značnú časť svojho videnia sveta, ktoré nadobudol v detstve, boli chybné, a viedli aj k chybným záverom.

¹² Vychádzam z prekladu DESCARTES, René: *Meditace o první filosofii : Námitky a autorovi odpovědi*. Prel. Petr Glombíček, Tomáš Marvan a Pavel Zavadil. Praha : OIKOYMENH, 2003.

Domnievame sa, že tu tkvie základ jeho úvah. Presné, metodické, koncepčné postupovanie od spochybnenia zmyslov, až po racionálne uchopenú pochybnosť o veciach, o ktorých sa vlastne ani pochybovať nedá. Základ deduktívnej metódy, takej príznačnej pre matematiku a iné vedy o najvšeobecnejších otázkach bytia, spočíva už v spochybnení metódy empirickej. Voči tej je Descartes v prvej meditácii značne polemický, spochybuje ju už úvodným východiskom svojho detského omylu. Ten spočíva v nekritickom preberaní starých právd, od ktorých sa odvíja celé jeho neskoršie poznanie.

Jedenkrát za ľudský život všetko zboriť – to je základné východisko celej prvej karteziánskej meditácie. Vyvrátiť od koreňov zažitú predstavu, skúsenosti a dogmy, zahodiť závoj empirických „večných“ právd a poodhaliť pravú podstatu vecí; ako inak, uchopiteľnú čistým rozumom. Človek však tento obrat zrejme podľa Descarta nie je schopný urobiť kedykoľvek počas svojho života. Na svojom príklade spochybuje možnosť tohto razantného vykorenenia samého seba zo vžitých predstáv o pravde kedykoľvek. Čakal až do zrelého veku, ako dieťa a mladík toho zrejme nebol schopný. V zrelom veku prišiel najvhodnejší čas na jeho uskutočnenie – doslova píše, že už nemohol prísť čas vhodnejší.

„Dnes som oprostil myseľ od všetkých starostí, zabezpečil si nerušený pokoj, som sám a konečne sa budem vážne a slobodne venovať búraniu svojich dlhoročných názorov.“¹³ Na kontemplatívnu meditáciu o veciach metafyzických teda musia byť kumulatívne splnené dve podmienky:

1. Dosiahnutie príslušného veku, v ktorom nachádza odvahu uskutočniť zásadný obrat v dogmatike myslenia, zameraného na empirické videnie sveta,
2. Dosiahnutie stavu dokonalého duševného rozpoloženia, oprostenia sa od starostí všedného dňa a nabudenia stavu pokoja mysle, kedy je schopná premýšľať sama o sebe.

Uvedená kontrolovaná deštrukcia metód vedeckého skúmania a nazerania na svet má niekoľko možností svojej realizácie. Descartes, prirodzene, popiera absolútny nihilizmus **všetkých** empirických prežitkov. Vraví, že nie je nevyhnutné spochybniť všetky svoje staré názory, stačí nájsť spoločný základ pre možnosť odmietnuť ich **ako celok (I. 18)**. Rovnako tak ich nie je potrebné prechádzať jednotlivito, katalógovo, čo by

¹³ O. c., I. 19. Ďalej v texte uvádzam len odkaz na marginálne číslo z citovaného diela.

skrátka nebolo v ľudských silách. Vrhá sa „rovno na princípy“, na ktorých stojí všetko, čomu doteraz veril a v čom žil, vyrastal, pracoval („podkopaním základov sa samo zrúti všetko, čo je na nich vybudované“, ibidem).

Základným princípom je v jeho karteziánskej sústave pochopiteľne získavanie vedomostí a poznatkov, či skôr „vedomostí a poznatkov“, skrze zmysly, empiricky (a teda metodologicky chybné). Ak dokáže chybu v tejto základnej metodologickej otázke princípu zmyslového videnia sveta, ipso facto sa zrúti celý systém indukívnej metódy ako základu takéhoto získavania poznatkov o svete.

Pochopiteľne, už spomínané odmietanie absolútneho nihilizmu je preňho dokonalou nevyhnutnosťou. Nemôže spochybniť existenciu zmyslov a ich vplyvu na naše vnímanie **absolútne** – bolo by to pre jeho úvahy kontraproduktívne, a to si Descartes veľmi dobre uvedomoval. Nechceme ho azda obviňovať z vypočítavosti, ale „racionálne“ si zdôvodnil elementárnu bázu otázky miesta zmyslov v jeho videní metodológie poznávania sveta. Empirický fakt, že sedí v kresle, fajčí fajku, chytá sa papiera je prosto navidomoči nespochybniteľný. Inak povedané, nemožno poprieť **akékoľvek** empiriou získané fakty o svete. Domnievame sa, že Descartes sa bál absolútneho nihilizmu, ani nie tak u seba, ako skôr u tých, ktorí ho budú interpretovať. To ako veriaci človek nemohol pripustiť, celý rád sveta, ktorému zrejme veril, by sa mohol ocitnúť na pokraji skazy. Preto empiricky determinované vedomosti selektívne, riadene pripúšťa ako jeden diel skladačky, ako nevyhnutnú bázu na to, aby vôbec v tomto svete mohol existovať rozum. Ak by neexistovali, resp. boli spochybnené elementárne fakty skutočností tohto sveta, nemal by o čom rozum kontemplotovať, nemal by čo poznávať.

Doslova v tejto súvislosti uvádza, že by sa tým dostal na úroveň choromyseľných a šialencov – „...a ja by som sa zdal nemenej nepríčetným, keby som si z nich vzal príklad.“ (I. 19). Určité empirické východisko je teda nevyhnutné aj v racionalistickej koncepcii, ak nechceme skĺznuť do absolútneho nihilizmu.

Kľúčovou pasážou sa z nášho pohľadu javí byť metafora o snení a bdení, obsiahnutá v častiach I. 19 až I. 21. Aká tenká je hranica medzi vedomým bdením a nevedomým snením? Existuje vôbec? Alebo je len predstieraný závojom nášho rozumu? Alebo skúseností?

Descartes vidí túto hranicu ako veľmi zradne (takmer) nerozpoznatelnú. „Keď o tom rozmýšľam pozornejšie, priamo ma ohromuje zistenie, že bdenie nikdy nemožno žiadnymi istými známkami odlíšiť od snu, a práve toto ohromenie mi takmer potvrdzuje to, že sním.“ (I. 19).

Descartes pristupuje k metóde myšlienkového experimentu. Ako hypotézu nastoľuje predpokladané snenie. V tomto stave sú naše vidiny ako „namaľované obrazy“, pričom môžu celkom, sčasti, alebo vôbec vychádzať či nevychádzať z obrazov skutočnosti, nadobudnutých v bdení. Ak však aj úplne vychádzajú z ilúzie, teda si vytvoríme obrazy úplne „neskutočné“, nepripodobniteľné k ničomu v „reálnom“, bdelom svete a stave, napriek tomu isté entity musia zodpovedať všeobecnej predstave reality. Minimálne tvary, obrazy, formy musia byť „skutočné“, aj keď celková vidina skutočnosti (v zmysle vnímania ktorejkoľvek vnímania schopnej ľudskej bytosti) nezodpovedá. Inak povedané, istou teleologickou redukciou musíme nevyhnutne dospieť k záveru, že akýkoľvek imaginárny obraz musí byť ukotvený v realite čo do jednotlivých elementov, získaných touto redukciou. Touto redukciou dospievame k všeobecným a jednoduchým entitám, z ktorých sú odvoditeľné v princípe akékoľvek, aj vo výsledku „nereálne“ (nezodpovedajúce ľudskej empirii) obrazy skutočnosti.

Túto „snovú“ metaforu rozvíja napokon do pozoruhodnej šírky i na prírodné vedy. Jedine tie vedy, ktoré pojednávajú o „najjednoduchších“, a tým i najvšeobecnejších entitách, sú schopné postihnúť pravdu. Pod pravdou Descartes chápe niečo „istého a nepochybného“ (I. 20). Idea Boha je potom tou najvyššou entitou, s ktorou sa v načrtnutej metodológii Descartes vysporadúva v závere svojej prvej meditácie.

Môže byť Boh taký zlomyseľný, že by nás vedome klamal? O všetkom „čo som skôr pokladal za pravdivé, možno pochybovať...z platných dôvodov, získaných meditáciou...“ (I. 22). Výslovne sa zároveň dištancuje od nárokov na etické návody, pretože sa zaoberá výhradne poznaním, nie konaním – jeho prístup je teda uplatniteľný len v epistemologickej, nie etickej rovine.

Koniec koncov, sám Descartes si je vedomý ťaživosti hĺbok svojich úvah aj v rovine noetickej. V závere vyslovuje pomerne relativizujúce obavy z „prebudenia sa“, aby nemusel čeliť „nerozpleiteľnosti temnot práve rozvinutých ťažkostí.“ (I. 23).

Na prvej Descartovej meditácii možno obdivovať hĺbku myšlienok, dosiahnutú na pomerne malom výrazovom formáte, jednoduchosť štýlu,

prenikavosť argumentácie i dôslednosť v dodržiavaní svojich stanovísk. Zrodila sa metóda, ktorá už európsku filozofickú tradíciu nikdy neopustí.¹⁴ Descartesovo *Ego cogito, ergo (ego) sum*¹⁵ znamená zrod moderného subjektu, transcendentálneho postulátu a imanencie „subjektívnych práv“ v najširšom zmysle.

Mechanistický a vo svojej podstate deterministický fyzikálny model reality, vybudovaný na dôslednej deduktívnej štruktúre usudzovania taký vlastný karteziánskej tradícii, zanechal v novovekom, modernom, postmodernom i hypermodernom¹⁶ svete minimálne dva základné postuláty:

- i) parciálne scientometrické, teda prudko „merateľné“ ukazovatele si osobujú právo rozhodovať o tom, čo je a čo nie je „vedou“ – kolegovia akademici isto vedia, o čom je tu reč. Prírodovedné, karteziánske mechanisticko-deterministické videnie sveta skrze prizmu špeciálnych prírodných vied sa snaží vnútiť toto videnia sveta i tzv. duchovným, osobitne sociálnym vedám¹⁷, ktorých inštrumentárium, osobitne v oblasti práva a právnej vedy (ale i historiografie, sociológie, politickej vedy a pod.) zahŕňa i scientometricky nepostihnuteľné kategórie hermeneutické, logické či sociálne. Táto dichotómia má korene práve v karteziánskej racionalite.
- ii) téza o univerzálnosti „vrodenej idej“, v tomto prípade descartesovská „idea Ja“ – univerzálna, racionálna, vo svojej podstate platónska idea spoločná celému ľudstvu – nie náhodou (no rovnako nie v dôsledku akejsi „humanitnej“ vnímanej kauzality, preto používam pojem korelácie, ktorý je v sociálnych vedách, zdá sa, adekvátnejší, príliehavejší) je 18. storočie v Európe vnímané ako storočie osvietenskej racionality. Nadväzuje na Descartesa a Kanta vo vnímaní univerzality ľudských práv (porovnaj ďalšie výklady).

Immanuel Kant rozšíril tieto základy do konceptu univerzality apriórnych štruktúr ľudskej osobnosti (subjektu) a autonómnosti jeho mravného konania. Kantov prirodzenoprávny racionalizmus je dôstojným

¹⁴ Túto líniu európskeho myslenia o „egu“ rozvíja napr. škola psychoanalýzy, Freud so svojím Egom, Jung s kolektívnym nevedomím ako opozitom subjektívneho vedomia či Frommova práca sú toho jasným dôkazom. Bližšie pozri Slavkovský, 2015, s. 41 a nasl.

¹⁵ K vývoju subjektívneho postulátu v Descartesovej tvorbe a k rôznym variantom formulácie „cogito“ bližšie pozri Röd, 2001, s. 96 a nasl.

¹⁶ Lipovetského analýza súčasnosti ako hypermodernej doby mi konvenuje oveľa viac ako jej označovanie čoby „postpravdivej“ alebo postfaktuálnej doby. K tomu porovnaj Lipovetsky, 2013.

¹⁷ K tomu porovnaj Anzenbacher, 1991, s. 33 a nasl.

nástupcom Platóna a Descarta. Ľudský rozum je univerzálny a objektívny – to je základné Kantovo východisko. Toto východisko potom logickou dedukciou aj dokazuje, čím dospieva k povestnému „koperníkovskému obratu“, ktorý vo svojej podstate nie je ničím iným, než revíziou našich názorov na miesto „subjektu“ vo svete.¹⁸

Konkurenčná paradigma: sme len „zhlukom senzorických dát“?: David Hume, Jean- Jacques Rousseau

Alternatívou ku karteziánskej racionalite je britský senzualismus, reprezentovaný predovšetkým Johnom Lockom a Davidom Humom. Už Locke metodologicky účinne a presvedčivo spochybnil existenciu vrodenných ideí. Ak je idea Ja vrodená, musí ňou nevyhnutne disponovať **každý** človek. Locke však identifikuje minimálne tri skupiny subjektov, u ktorých je **zrejme**, že touto ideou nedisponujú – malé deti, „primitívne“ národy a oligofrenici.¹⁹ Locke dodáva: „Niet ničoho v rozume, čo by pred tým nebolo v zmyslovej skúsenosti“. Kognitívna psychológia súčasnosti dáva tomuto názoru, zdá sa, za pravdu. Pokusy na malých deťoch dokázali, že ideu „subjektívnosti“ dosiahli deti až od istej vekovej hranice – nie je vrodená...

David Hume dovádza senzualizmus až do solipsistických stanovísk, ktoré sú epistemologicky veľmi presvedčivé: „Kedykoľvek sa pozriem do svojho vnútra, nijaké Ja tam nenachádzam“. Sme doslova zhlukom empirických, senzorických dát, idea Ja je nezmyslom – ilúziou na zachovanie kontinuity, podobne ako vníma Hume kauzalitu. Z neexistencie vnútorného, psychologického Ja, pochopiteľne nemôžeme usudzovať na absolútne žiadnu univerzálnu racionalitu, a teda ani na univerzálne práva. Ktovie, čo by to v západnom myslení spôsobilo, keby sa táto paradigma presadila intenzívnejšie a širšie – v oblasti epistemológie je Hume považovaný za najvplyvnejšieho anglicky píšuceho filozofa (tiež nie vždy, až zhruba od 20. storočia), no jeho myšlienky neprenikli do „kolektívneho nevedomia“ západnej civilizácie zdá sa tak intenzívne, ako paradigma karteziánsko-kantovská. Hľadať príčiny tohto je javu je jednak zrejme nezmyselné, a jednak nad sily autora jednej krátkej štúdie. Môžbyť zohrala svoju úlohu istá prirodzená ostrovná izolovanosť a z toho vyplývajúca oneskorenosť rozšírenia ostrovných myšlienok na kontinent, no zrejme nemožno ani podceniť atraktivitu istej minimálnej ľudskej spupnosti, ktorá je zakorenená v racionalistickej tradícii: ľudský rozum je univerzálny a je schopný obsiahnuť (časom) všetko ľudské vedenie. Projekt encyklopédie je

¹⁸ Solomon, 1996, s. 36.

¹⁹ Démuth, 2015, s. 57.

typickým derivátom tohto prúdu myslenia. Rovnako nemožno celkom podceňiť ani ten fakt, že descartesovská paradigma je pomerne silne konformná kresťanskej (osobitne katolíckej a evanjelickej) vierouke, a Kant túto líniu západného myslenia ešte viac prehĺbil. Ostrovná „heréza“ celkom pochopiteľne nekonvenovala svojmu rozšíreniu v tomto segmente intelektuálnej vrstvy, ešte stále pomerne silnej.

Prirodzenou právnou koreláciou tohto osvietenského ideálu sú veľké kodifikácie 19. storočia, najmä francúzska, rakúska, nemecká, talianska, neskôr i švajčiarska. Matematický ideál pozitivizmu 19. storočia postihol i sociálne vedy, osobitne vedu právnú. Renesanciu prirodzenoprávnych teórií mala priniesť až kataklizma spojená s druhou svetovou vojnou.

Karteziánska paradigma a transcendentálny subjekt ako pojmové inštrumentárium ľudských práv.

Sedemnásťte storočie je storočím Locka a Descartesa, osemnásťte zase osvietenstva a Kanta. Tieto vplyvy výrazne korelovali kľúčovým legislatívnym dokumentom vyjadrujúcich, hoci filozoficky nevedomky, ale *verbis expressis* transcendentalitu novovekého subjektu a jemu imanentných prirodzených práv – univerzálnych, objektívnych, racionálnych. Z tohto pohľadu vrcholom je prirodzenoprávny racionalizmus kantovského typu vo Všeobecnom zákonníku občianskom (ABGB) z roku 811.

Vplyv transcendentality subjektu a z toho vyplývajúcich imanentných práv možno badať najmä v týchto aktoch:

- 18. storočie: Deklarácia práv človeka a občana, Vyhlásenie nezávislosti USA
- 19. storočie: racionalistické kodifikácie, osobitne Kantov prirodzenoprávny racionalizmus v ABGB

Vyhlásenie nezávislosti trinástich kolónii od Veľkej Británie, ratifikované Kontinentálnym Kongresom 4. júla 1776 je jasným dôkazom korelácie medzi relatívne novým, moderným konceptom subjektu vo verzii transcendentálneho postulátu univerzality istých ideí a reflexiou legislatívno-filozoficko-právnou.

We hold these Truths to be self-evident, that the all Man are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights, that among these are Life, Liberty, and the Pursuit of Happiness²⁰.

²⁰ Pokladáme za samozrejme pravdy, že všetci ľudia sú stvorení sebe rovní a sú nadaní svojím Stvoriteľom istými nescudziteľnými právami, medzi ktoré patrí právo na život, slobodu a budovanie osobného šťastia.

Rovnako tak Deklarácia práv človeka a občana z 26. 8. 1789 je založená na transcendentálnom postuláte univerzálnych subjektívnych práv²¹:

Úvod

Představitelé francouzského lidu, ustanoveni v Národním shromáždění, domnívajíce se, že nevědomost, zapomenutí nebo pohrdání lidskými právy jsou jedinými příčinami veřejných neštěstí a zkorumpování vlád, rozhodli se vyložit v slavnostní Deklaraci přirozená, nezcizitelná a posvátná práva člověka za tím účelem, aby tato Deklarace, neustále jsouc před očima všem členům lidské společnosti, uváděla jim stále na paměť jejich práva a jejich povinnosti; aby činy zákonodárné moci a činy výkonné moci mohly být v každé chvíli porovnávány s účelem každé politické instituce a byly v důsledku toho chovány ještě více v úctě; aby požadavky občanů, když se budou napříště zakládat na jednoduchých a nepopíratelných zásadách, směřovaly vždy k zachování ústavy a ku blahu všech.

V důsledku toho Národní shromáždění uznává a vyhláší, za přítomnosti a pod záštitou Nejvyšší Bytosti, tato práva člověka a občana:

- 1. Lidé se rodí a zůstávají svobodnými a rovnými ve svých právech. Společenské rozdíly se mohou zakládat pouze na prospěšnosti pro celek.*
- 2. Účelem každého politického společenství je zachování přirozených a nezadatelných práv člověka. Tato práva jsou: svoboda, vlastnictví, bezpečnost a právo na odpor proti útlaku.*
- 3. Princip veškeré svrchovanosti spočívá v podstatě v národě. Žádný sbor, žádný jednotlivec nemůže vykonávat moc, která by z něj nebyla výslovně odvozena.*
- 4. 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.*

Osobitnú kategóriu predovšetkým v stredoeurópskom priestore tvorí prirodzenoprávna verzia racionalizmu kantovského (či chceme alebo nie, protestantského) typu. Na ňom je totiž založený a Kantovými myšlienkami presiaknutý rakúsky Všeobecný zákonník občiansky, ABGB. Franz von Zeiller, jednej z hlavných zostavovateľov a redaktorov tohto

²¹ Používame oficiálny český preklad Deklarácie.

monumentálneho legislatívneho diela, patril k tej intelektuálnej vrstve, ktorá vyznávala Kantove hodnoty²². Typickým príkonom k tejto koncepcii ľudských práv je ustanovenie § 16 ABGB²³:

§ 16. Každý člověk má vrozená, již rozumem poznatelná práva a nutno jej tudíž považovati za osobu. Otročtví nebo nevolnictví a výkon moci k tomu seztahující nejsou v těchto zemích dovoleny.

Osobitne treba zdôrazniť tú skutočnosť, že v čase prijatia ABGB nemalo Habsburské súštatie klasickú ústavu, a tak plnil Občiansky zákonník na niekoľko desaťročí úlohu centrálného právneho predpisu štátu – suploval úlohu modernej ústavy. Na dôvažok treba spomenúť fakt, že táto paradigma v stredo európskom priestore žije ďalej, a to prostredníctvom nového českého Občianskeho zákonníka z roku 2012, ktorý sa ústami svojho hlavného tvorca, profesora Karla Eliáša, ku kantovskej prirodzenoprávnej racionalite otvorene hlási (je to zrejme aj z textu Občianskeho zákonníka). Vplyv, ktorý ABGB malo a má na stredo európsku, a v širšom zmysle európsku právnu kultúru, vo svojom diele opakovane zdôrazňoval i samotný Viktor Knapp, azda najvplyvnejší a najuznávanejší český (a vari trochu i československý) civilista.²⁴

Postmoderna, dekonštrukcia a postfaktuálna doba: koniec subjektu?

Napriek postmodernému ideálu dekonštrukcie, ktorý rozmetáva všetky vžitú moderné predstavy, môžeme povedať, že karteziánska paradigma je v oblasti subjektívnych práv natoľko imanentná európskemu právno-filozofickému mysleniu, že sa jej táto „dekonštrukcia všetkého“ takmer nijako nedotkla. Postmodernizmus je vo svojej podstate útokom na všetky sľuby a „predsudky“ modernity – „jej dôvery v naše poznanie, jej apriórnu istotu, že všetci ľudia na Zemi sú v podstate rovnakí“.²⁵

Napríklad Claude Lévi-Strauss, zakladateľ tzv. štrukturálnej antropológie „úplne odmieta ideu karteziánskeho subjektívneho Ja a na jej miesto kladie ambicióznú a hmlistú teóriu univerzálnych štruktúr, ktoré sa nezakladajú na subjekte (ako u Kanta a ďalších), ale na jazyku – v konečnom dôsledku však na štruktúrach ľudského mozgu“.²⁶

²² Porovnaj Tilsch, 2012, s. 24.

²³ K tomu pozri Rouček – Sedláček, 1935, s. 186: „Občiansky zákoník praví, že všechna tato práva jsou vrozená“.

²⁴ Porovnaj Knapp, CXXXII.

²⁵ Solomon, 1996, 207.

²⁶ Ibidem, s. 206, 207.

Nič z toho však vážne neovplyvnilo existenciu racionalisticko-univerzálnej paradigmy v oblasti subjektívnych práv. Nemožno badať ani náznakovité tendencie (okrem radikalistických a pevne verím, minoritných a marginálnych pseudointelektuálov na sociálnych sieťach) revidovať túto paradigmu, akosi ju „postmoderne dekonštruovať“.

A snád' je to aj dobre.

Záver

Pokúsil som sa v náznakoch obhájiť tézu, podľa ktorej univerzalita práv ľudí ako zvrchovaných a autonómnych (Kant) subjektov práva je ukotvená v karteziánsko-osvietenskej paradigme a tradícii. Konkurenčná paradigma, humovského senzualizmu, rousseauovského antiintelektualizmu a postmoderného dekonštruktivizmu (akokoľvek ich zlučovanie je tak trochu násilné, možno každá z týchto línií tvorí vlastnú, kuhnovskú paradigmu myslenia, „vedeckú revolúciu“)²⁷ nedokázala v oblasti ľudských práv nahradiť koncept európskeho (západného) univerzalizmu siahajúceho až k Platónovi. Napriek existujúcej kritike tohto konceptu expandovaného do iného než západného sveta (napríklad v citovanej Solomonovej práci) zrejme ako jediný je schopný saturovať potreby humanity, solidarity a prirodzenej ľudskosti, takej potrebnej práve v dnešnej podivnej dobe nihilizujúcej takmer všetkých a všetko.

Návrat ku koreňom európskeho humanizmu by podľa mojej mienky prispel k eliminácii niektorých výrazných snáh redukovať toto dedičstvo na plytkú, bezobsažnú vatu virtuálnych výstrelkov hrubo kriviacich myšlienky, na ktorých je táto humanita stáročia budovaná.

Netreba zabúdať na svoje korene.

Zoznam použitej literatúry:

1. Gadamer, H. G.: Pravda a metoda. Nárýs filosofické hermeneutiky. Praha: Triáda 2010.
2. Heinzmann, R.: Středověká filosofie. 1. Vydání. Reprint Olomouc 2002.
Solomon, R.: Vzostup a pád subjektu alebo od Rousseaua po Derridu. Nitra: Enigma 1996.
3. Patočka, J.: Sokrates. Přednášky z antické filosofie. Praha: SPN, 1990.
Zvarík, M.: Dejiny filozofie i. Od Hérakleita po sofistov. Trnava: Typi Universitas Tyrnaviensis, 2015.

²⁷ Bližšie pozri Kuhn, 2008.

4. Gahér, F.: Stoická sémantika a logika z pohľadu intenzionálnej logiky. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2006.
5. Platon: Dialógy II. Bratislava: Tatran, 1990.
6. Descartes, René: *Meditace o první filosofii : Námitky a autorovi odpovědi*. Prel. Petr Glombíček, Tomáš Marvan a Pavel Zavadil. Praha : OIKOYMENH, 2003.
7. Slavkovský, A.: Religioznistika. Trnava: Typi Universitas tyrnaviensis, 2015.
8. Röd, W.: Novověká filosofie I. Od Francise Bacona po Spinozu. Praha: OIKOYMENH, 2001.
9. Lipovetsky, G.: Hypermoderní doba. Od požitku k úzkosti. Brno: Prostor, 2013.
10. Anzenbacher, A.: Úvod do filozofie. Praha: SPN 1991.
11. Démuth, A.: Úvod do štúdia dejín epistemológie. Trnava: Typi Universitas tyrnaviensis, 2015.
12. Tilsch, E.: Občanské právo. Část všeobecná. Praha: Wolters Kluwer, 2012.
13. Rouček, F., Sedláček, J. a kol.: Komentář k československému obecnému zákoníku občanskému a občanské právo platné na Slovensku a Podkarpatské Rusi. Praha: V. Linhart, 1935.
14. Kuhn, T. S.: Struktura vědeckých revolucí. Praha: OIKOYMENH, 2008.
15. Knapp, V.: *Přínos středověkého soudnictví k evropské právní kultuře*. Právník, ročník CXXXII, číslo 9.

Koncept dane v Ústave Slovenskej republiky – realita a perspektíva

doc. JUDr. Martin Vernarský, PhD.

Fakulta verejnej správy Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Abstrakt

Pozornosť príspevku sa zameriava na postavenie právneho inštitútu dane v Ústave Slovenskej republiky. Ústavný pojme dane je chápaný ako nástroj decentralizácie v rovine klasifikácie daní. Najvýznamnejšia hodnota stojaca za pojmom dane v Ústave pramení vo vyvažovaní fiskálneho záujmu na stanovení relevantných príjmových zdrojov verejných rozpočtov a účinnou ochranou individuálnej sféry daňovníkov stelesnenou v katalógu základných práv a slobôd.

Abstract

Attention of the paper focuses on position of the legal institute of tax in Constitution of Slovak Republic. Constitutional concept of tax seems to be understood as an instrument asserting decentralization in level of the classification of taxes. The most relevant value behind the curtain named in Constitution as tax springs in balancing the fiscal interest on finding relevant income sources of public budgets and efficient protecting the individual sphere of taxpayers incorporated in catalogue of basic rights and freedoms.

Úvod

Používanie ústavného textu v realizačnej praxi je vo sfére daní neporovnateľne raritnejšie v porovnaní s inými oblasťami právnej regulácie. Ústava Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava“) obsahuje vo svojom texte aj pojednanie o daniach. Dotknuté ustanovenia však nie sú používané často. Daní sa v minimálnej miere dotýka aj Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) a aj komentárová literatúra k Ústave sa pri predmetných ústavných normách pozastaví len na krátko. Význam daní po r. 1989 však podstatne narástol. Ide o rozhodujúci príjem štátneho rozpočtu a aj v prostredí integrácie Slovenskej republiky do Európskej únie požiadavky na určitú kvalitu daňovej legislatívy stúpajú. Dane už neplnia výlučne funkciu fiskálnu, ale štát ich využíva aj na vedomé ovplyvňovanie hospodárskych procesov. Súčasne je nespochybniteľným konštatovanie, že daňová normotvorba ovplyvňuje aj iné právom chránené záujmy. Preto sa celkom logicky musí ocitať v konfliktnej pozícii s inými hodnotami, ktoré

Ústava protežuje. Popísaná skutočnosť vyvoláva očakávania náležitej interpretácie ústavného textu narábajúceho s pojmom dane, ale aj iných ustanovení nášho základného zákona majúcich pre daňovú sféru zásadný význam.

Spoločenské poznatky o miere, v akej v súčasnej dobe dochádza k ukracovaniu verejných peňažných fondov o daňové príjmy vedie v celoeurópskom zábere k úvahám o potrebných nástrojoch efektívneho odhaľovania daňových únikov, ale aj ich zamedzovania. Daňové zákony sú obohacované o rozmanité inštitúty predbežnej i následnej povahy, ktoré sú cieleňé na zabránenie daňovým únikom. Uvedené nástroje často zostrujú konflikt medzi oblasťou daní a inými spoločenskými priestormi, ale narážajú aj na hradbu ústavných princípov¹ zaraditeľných do materiálneho jadra Ústavy. Do budúcnosti preto možno predpokladať nielen častejší ústavno-súdny prieskum inštitútov zakotvených v daňovej normotvorbe, ale aj hľadanie nových modelov vzájomného spolužitia medzi daňovým štátom a subjektmi podliehajúcimi jeho moci. Z uvedeného hľadiska je osožné uvažovať o premenách Ústavy v časoch typických vysokým stupňom organizovanosti v boji proti daňovej delikvencii. Tieto premeny sa môžu prejaviť tak na úrovni textu Ústavy, ako aj v oblasti výkladovej inšpirácie.

Decentralizačný význam ústavnej klasifikácie daní

Regulácia daní v ústavnom texte je problematika zahŕňajúca viacero dimenzií, ktoré odrážajú mnohovýznamovosť dane. Daň predstavuje inštitút ekonomický i právny, má výrazný psychologický rozmer, v daniach a ich regulácii je často viac politikum, než odbornosť. Naznačená šírka tematického záberu orientovaného na daňovú problematiku však nebráni skúmaniu významu a postavenia daní v ústavnom texte a v ústavnom systéme. Práve naopak, je podnetným inšpiratívnym zdrojom pre východiská pri úvahách o konštitucionalistickom prístupe k daniam.

Ústava explicitne reguluje postavenie daní vo viacerých ustanoveniach, čo však neznamená, že by pre podústavnú daňovú reguláciu nemali význam aj ďalšie ústavné normy výslovne dane nespomínajúce. Ústavný súd už viackrát vyslovil právny názor, z ktorého plynie pohľad na Ústavu ako vnútorne previazaný celok, vyžadujúci si tomu zodpovedajúcu

¹ ROMÁNOVÁ, A. *The new anti abuse rule in Slovak tax law: Strengthening of legal certainty?* In: System of Financial law: System of Tax Law: 13th International Scientific Conference: 28. september - 1. október 2014, Mikulov. - Brno : Masaryk University, 2015, s. 212-228

interpretáciu². Ale práve analýza ústavných postulátov používajúcich vo svojej dikcii pojem dane otvára priestor aj pre identifikáciu ďalších daňovo relevantných ústavných požiadaviek.

Z pohľadu jazykového vyjadrenia je zásadným ustanovením Ústavy o daniach čl. 59. Pozornosť je v prvom rade potrebné venovať jeho systematickému umiestneniu v ústavnom texte. Čl. 59 ústavodarca zaradil do tretej hlavy Ústavy pojednávajúcej o hospodárstve Slovenskej republiky. V slede jednotlivých tam zaradených ústavných noriem sa daňová problematika ocitá logicky po čl. 58 Ústavy regulujúcom finančné hospodárenie Slovenskej republiky, štátny rozpočet a štátne účelové fondy. Ak sa totiž Slovenská republika v čl. 55 ods. 1 Ústavy hlási k princípom trhovej ekonomiky, potom je jedným dychom potrebné dodať, že práve trhové hospodárstvo a základ ekonomických vzťahov spočívajúci vo vlastníckom práve determinujú zásadný význam daní pre fungovanie štátu. Z prezentovaného uhla pohľadu je zaradenie daňovej problematiky do tretej hlavy Ústavy pochopiteľné, ide však o hľadisko výsostne systematické. Na druhej strane, prípadné spochybenie zaradenia čl. 59 v Ústave možno založiť na dvoch vzájomne prepojených okruhoch dôvodov. Prvým je konkrétna regulačná podoba skúmaného ústavného článku, druhým zas iné Ústavou chránené hodnoty, na ktoré daň dopadá.

Ústava v čl. 59 ods. 1 člení dane (i poplatky) na štátne a miestne. Vychádzajúc z predpokladu, že zmyslom ústavnej regulácie nie je len bezobsažná klasifikácia, je potrebné v uvedenom členení hľadať zmysel, či pozadie. Podľa nášho názoru sa diferenciácia daní formulovaná v čl. 59 ods. 1 Ústavy nemá prejaviť len v rozpočtovom určení príjmov jednotlivých daní, ale, a to je podstatnejšie, v identifikácii subjektu verejnej moci oprávneného rozhodovať o zavedení určitej dane. Práve druhý priemet skúmanej ústavnej normy je významný a už v nej ústavodarca konkretizuje všeobecne zakotvený demokratický charakter Slovenskej republiky (čl. 1 ods. 1 Ústavy) vyžadujúci dôsledné uplatnenie decentralizácie a s ňou spätého princípu subsidiarity pri rozvrstvení všetkej verejnej moci. Ak štát chce byť demokratickým, potom musí byť pripravený prenechať časť

² Ústava predstavuje právny celok, ktorý treba aplikovať vo vzájomnej súvislosti všetkých ústavných noriem. Len výnimočne a ojedinele môže nastať stav, keď sa spoločenský vzťah upravuje jedinou normou ústavy (II. ÚS 128/95). Pri aplikácii ústavy sa nijaké ustanovenia nemôžu vyčleňovať z kontextu ústavy a interpretovať samy osebe. Pri interpretácii a aplikácii ústavy sa nesmie porušiť či ignorovať príčinná súvislosť medzi tými ustanoveniami, ktoré na seba významovo nadväzujú (PL. ÚS 32/95). Každé ustanovenie ústavy treba interpretovať a uplatňovať v nadväznosti na iné normy ústavy, pokiaľ medzi nimi existuje príčinná súvislosť (II. ÚS 48/97).

svojich mocenských prerogatív aj iným aprobovaným nositeľom verejnej moci. Pri určení rozsahu verejnej moci určenej na decentralizáciu je potrebné, ako už bolo naznačené, uplatňovať princíp subsidiarity plynúci z rešpektovateľnej platformy, ktorá budúcich adresátov decentralizovanej verejnej moci spája. Pri obci to napríklad budú obyvatelia jej územia, ktorých zoskupuje spoločný záujem na efektívnom, hospodárnom využití územia, na jeho rozumnom využívaní. Prirodzene, realnosť decentralizácie je iluzórna, ak nie je podporená relevantnou majetkovou základňou. Štát môže k budovaniu verejného majetku, ktorý má slúžiť iným uznaným nositeľom verejnej moci na jej výkon, pristúpiť buď dôsledným realizovaním dotačnej politiky, alebo vytvorením prameňov, z ktorých sa majetková platforma kreuje priamo v prospech decentralizovaných subjektov verejnej moci. Práve tieto subjekty sú potom oprávnené v medziach ústavného a právneho poriadku bez akéhokoľvek sprostredkovateľa ovplyvňovať výdatnosť popísaných prameňov. Niet pochyb, že požiadavke decentralizácie zodpovedá len druhý z menovaných prístupov. Dotácie vždy budovali závislosť dotovaného subjektu od subjektu dotujúceho.

Členenie daní podľa čl. 59 ods. 1 Ústavy je teda potrebné čítať tak, že okrem daní ukladaných štátom, ktoré by v podstate ani explicitné zdôraznenie ich štátneho charakteru nevyžadovali, sa v daňovej sústave predpokladajú aj dane, o ktorých zavedení nebude rozhodovať štát, ale iný (miestny) štátom uznaný nositeľ vrchnosti. Keďže štát tomuto nositeľovi prenechá časť moci pôvodne prináležiacej práve jemu, musí náležite garantovať priestor, v rámci ktorého si iný nositeľ verejnej moci sám zaistí dostatok materiálnych zdrojov pre plnenie verejných úloh. Len tak možno zabezpečiť realnosť decentralizácie moci. Preto čl. 59 ods. 1 Ústavy hodnotíme ako záväzok štátu spočívajúci v skutočnom decentralizovaní verejnej moci, teda nielen na úrovni kompetenčnej, ale i fiskálnej. Fiskálnu rovinu decentralizácie zreteľne naznačuje čl. 65 ods. 2 prvá veta Ústavy, podľa ktorej obec a vyšší územný celok financujú svoje potreby predovšetkým z vlastných príjmov, ako aj zo štátnych dotácií. Štátne dotácie majú predstavovať iba havarijné riešenie, ktoré nastúpi v prípade, ak z náhlych objektívnych dôvodov dôjde k zásadnému výpadku vlastných príjmových zdrojov rozpočtu obce alebo rozpočtu vyššieho územného celku. Daňovú decentralizáciu však vyjadruje druhá veta čl. 65 ods. 2 Ústavy, podľa ktorej zákon ustanoví, ktoré dane a poplatky sú príjmom obce a ktoré dane a poplatky sú príjmom vyššieho územného celku. Citovaná ústavná norma zodpovedá čl. 59 ods. 1 ústavy iba čiastočne. Už totiž bolo uvedené, že rozpočtové určenie výnosov jednotlivých daní je len jeden (aj to nie najdôležitejší) význam ich členenia na štátne a miestne.

V dôsledku neúplnosti formulácie čl. 65 ods. 2 druhej vety Ústavy potom práve demokratický charakter Slovenskej republiky spojený s ústavnou reglementáciou územnej samosprávy (štvrtá hlava Ústavy) pripája k norme obsiahnutej čl. 59 ods. 1 Ústavy jednoznačný interpretačný príkaz. Ten spočíva v závere, že členenie daní na štátne a miestne zaväzuje štát vytvoriť na zákonnej úrovni reálne predpoklady pre právomoc obcí i vyšších územných celkov uskutočňovať samostatnú daňovú normotvorbu. Samostatnosť znamená voľný pohyb v medziach narysovaných zákonom.

Vysvetlený význam čl. 59 ods. 1 Ústavy podľa nášho názoru spochybuje skutočnosť, že ak by ústavodarca doviedol ideu fiskálnej decentralizácie, ako predpokladu decentralizácie ako takej, v regulačnej rovine do dôsledkov, potom postačovalo v štvrtej hlave Ústavy pojednávajúcej o územnej samospráve zakotviť oprávnenie obcí a vyšších územných celkov ukladať miestne dane na základe zákona. V takom prípade by čl. 59 ods. 1 Ústavy stratil svoj význam a problematika, ktorú v súčasnosti upravuje by bola upravená na systematicky vhodnejšom mieste. Práve určitá nejasnosť ústavného textu, ktorá ale je preklenuteľná výkladom, spôsobuje, že štát sa od svojho vzniku dlhší čas vyhýbal zákonnému zakotveniu potrebnej daňovej normotvorby v prospech územných celkov (obcí i samosprávnych krajov). Dokonca vyššie územné celky sú i v súčasnosti pozbavené akejkolvek normotvorby v daňových veciach a štát im garantuje iba podiel na niektorých štátnych daniach, ktorých výnos však samosprávne kraje nemajú možnosť nijako ovplyvniť.

Zákonnosť ukladania daní

Regulácia v čl. 59 Ústavy sa nekoncentruje len do jeho prvého odseku, ale pokračuje v odseku druhom, podľa ktorého dane (a poplatky) možno ukladať zákonom alebo na základe zákona. V tomto prípade sa regulačná podoba čl. 59 opätovne prepája na iné ústavou chránené hodnoty.

Formulácia čl. 59 ods. 2 ústavy sa javí ako výsledok inšpirácie ústavodarcu predchádzajúcimi ústavnými konceptmi daní, ktoré sa na území Slovenska uplatňovali. Z historických prehľadov prezentovaných v odbornej literatúre³ je zrejmé, že požiadavka ukladania daní na základe zákona má svoju tradíciu už z úpravy pochádzajúcej z tzv. prvej Československej republiky a svoj výraz nachádzala i v ústavných textoch z obdobia 1948 – 1989. V roku 1991 bol uvedený prístup prevzatý aj do Listiny základných

³ DRGONEC, J: *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava: C. H. Beck, 2015, s. 1025

práv a slobôd (ďalej len „Listina“), avšak v podobe, podľa ktorej dane a poplatky možno ukladať len na základe zákona.

V dikcii Ústavy a Listiny je určitý rozdiel. Dôležité je ustáliť, či sa jedná iba o diferenciu formulačnú, alebo aj významovú.

Text Listiny obsiahnutý v jej čl. 11 ods. 5 právna teória vysvetľuje tak, že „*vylučuje, aby daňovou povinnosť stanovovala exekutíva; tato pravomoc je svěřena výlučně parlamentu. Dikci odst. 5 je třeba interpretovat jako ústavní zmocnění pro parlament k legitimnímu omezení vlastnického práva skrze jím přijatý zákon.*“⁴. A slovenská odborná spisba vo vzťahu k čl. 59 ústavy konštatuje, že „*predmetom úpravy čl. 59 je samé zavedenie dane alebo poplatku*“⁵.

Priblíženie k interpretácii čl. 59 ods. 2 ústavy musí byť v prvom rade založené na dôkladnom utriedení v ňom použitých výrazov.

Pojem ukladania daní sa viaže na mocenský prejav vôle, ktorého dôsledkom bude, že sa súčasťou daňovej sústavy stane konkretizovaný daňový nástroj. Ide o normatívne rozhodnutie spadajúce na neurčitý počet prípadov rovnakého druhu. Iba zákonodarca je oprávnený k takémuto prejavu vôle, prípadne ten, koho na to zákonodarca zákonom výslovne splnomocní. Ukladanie daní teda nie je možné interpretovať tak, že sa jedná aj o ich vyberanie, ktoré je nevyhnutne spojené s určením a vyrubení dane individuálnemu daňovému subjektu. Na určenie dane a na jej vyrubenie je už splnomocnená exekutívna zložka verejnej moci (verejná správa).

Naznačený význam ale čiastočne spochybňuje judikatúra Ústavného súdu Českej republiky, ktorý pri zistenej nezákonnosti v procese určenia a vyrubenia dane konštatuje rozpor s čl. 11 ods. 5 Listiny⁶, teda rozpor s požiadavkou zákonnosti ukladania (nie určovania a vyrubovania) daní .

Odlišnosť dikcie čl. 59 ods. 2 Ústavy od čl. 11 ods. 5 Listiny je možné vysvetliť aj vzájomnou väzbou oboch odsekov zaradených do čl. 59

4 ŠIMÁČKOVÁ, K. in: WAGNEROVÁ, E. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 320

5 dielo cit. v pozn. č. 3, s. 1023

6 „*Jestliže orgány veřejné moci... vyměřily daň bez přihlednutí k daňově uznatelným odpisům, nerespektovaly zákonem formulovaná pravidla pro ukládání daní a tím v konečném důsledku porušily stěžovatelčino základní právo chráněné čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod*“ (nález Ústavného soudu České republiky z 2. októbra 2002 vo veci II. ÚS 438/01)

Ústavy. Inak povedané, štátne dane sú ukladané zákonom, kým miestne dane sú ukladané na základe zákona. Generálna prijateľnosť tohto konceptu by znamenala, že dane môže ukladať len štát a územné celky ako nositelia štátom decentralizovanej verejnej moci na vymedzenom území. Podľa nášho názoru ale princíp zákonnosti ukladania daní nevyklučuje, aby štát pri potrebnej miere detailnosti právnej úpravy umožnil zákonom aj iným nositeľom verejnej moci ukladať dane. Ide o rôzne profesijné komory, či iné subjekty, ktorým štát cestou zákona prenecháva časť výkonu verejnej moci. Platby, ktoré tieto subjekty budú ukladať členom ich personálneho substrátu nemusia byť formálne označené ako daň, dôležité je, že ich uloženie bude umožňovať zákon, že definičné znaky dane budú napĺňať, a že štát bude príslušnému subjektu oprávnenému na príjem týchto platieb mocensky garantovať realizáciu a vynútiteľnosť takýchto finančných povinností (individuálne rozhodnutia týchto subjektov o vyrubení predmetnej platby budú exekučnými titulmi). Rozhodujúcim pri uvedených úvahách naďalej zostáva požiadavka zákonnosti, pretože nositelia verejnej moci odlišní od štátu by sa pri voľbe daňových nástrojov museli opierať o explicitnú zákonnú dikciu, a teda ukladať len také dane, ktoré im zákonodarca uložiť výslovne umožní. Tento výklad čl. 59 ods. 2 Ústavy sa nevyhnutne opiera o unitárny charakter Slovenskej republiky, ktorý nedovoľuje myšlienku decentralizácie moci pripustiť do podoby, v ktorej by napokon znamenala eróziu unitárnosti bez náležitých ústavných zmien.

Jazyková formulácia čl. 59 ods. 2 Ústavy je podobná dikcii čl. 13 ods. 1 písm. a) Ústavy, podľa ktorého povinnosti možno ukladať zákonom alebo na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd. Daň sa v právnej rovine vyjadruje daňovou povinnosťou ako povinnosťou verejno-právnej povahy, preto sa aj na túto povinnosť čl. 13 ods. 1 písm. a) Ústavy určite vzťahovať musí. Uvedená skutočnosť odôvodňuje pochybnosti o nevyhnutnosti zaradenia čl. 59 ods. 2 Ústavy do ústavného textu. Možno totiž položiť otázku: Bolo by ukladať dane v Slovenskej republike bez v súčasnosti účinnej dikcie čl. 59 Ústavy reálne? Odpoveď je nepochybne kladná, čo možno podoprieť jednak komparatívnym pohľadom, ale aj ústavnou dogmatikou postavenia štátu a jej prepojením na pojmové chápanie dane.

Z uvedeného hľadiska strácajú akékoľvek úvahy o prisnom zotrúvaní na koncepcii daní a poplatkov ako jediných prípustných peňažných dávok verejnoprávnej povahy⁷ na význame. Túto požiadavku explicitne sformuloval aj ústavný súd v náleze, ktorým vyvrcholil prieskum

⁷ dielo cit. v pozn. č. 3, s. 1024

ústavnosti tzv. daňových licencií⁸, no nie je náhoda, že odlišné stanovisku sudcu ústavného súdu pripojené k odôvodneniu nálezu poukazuje práve na problém, ktorý z právneho názoru sformulovaného v tomto odvodnení vo všeobecnosti plynie⁹. Ako už bolo uvedené, daň nachádza formálno-právne vyjadrenie v daňovej povinnosti, ktorá má verejnoprávnu povahu. Štát ako mocenský suverén oprávnený vynútiteľným spôsobom usmerňovať správanie jednotlivcov v spoločenských vzťahoch ukladá v podústavnom práve množstvo rozmanitých povinností (i nepeňažných), ktoré nemajú explicitné zakotvenie v ústave. Zároveň sa jedná o povinnosti, ktoré ich nositeľovi na základe ich splnenia neprinášajú žiadne ekvivalentné a okamžité protiplnenie zo strany štátu. Ich plnenie síce môže tvoriť podmienku pre uplatňovanie verejných subjektívnych práv v úplne odlišných odvetviach právnej regulácie, to ale neznamená, že tu možno hovoriť o ekonomicky ekvivalentnom protiplnení (cene). Príkladom môže byť povinnosť hlásenia trvalého pobytu alebo prechodného pobytu, ktorej splnenie nezakladá nárok na protiplnenie zo strany štátu, aj keď je potrebné ho doložiť pri uplatňovaní iných subjektívnych práv (napr. realizácia volebného práva)¹⁰.

Všetky naznačené povinnosti verejno-právnej povahy majú jediný komplexný cieľ – umožniť štátu ako mocenskému suverénovi dovnútra reálne uskutočňovanie jeho moci. Tá totiž nie je limitovaná len na sféru normotvorby, ale koncentruje sa aj v rovine výkonu normatívne prejavenej vôle, či už v podobe exekutívnej moci alebo moci súdnej. Na to, aby prostredníctvom týchto „podzákonných“ zložiek moci dokázal štát plniť svoje zodpovedajúce funkcie, musí si vytvoriť zodpovedajúce podmienky

8 nález zo 4. novembra 2015 vo veci PL. ÚS 14/2014. V bode 63. sa uvádza, že „doslovný výklad ústavy neumožňuje rozšíriť úpravu čl. 59 ústavy na iné verejné dávky a príspevky. Ukladať možno iba dane a poplatky. Verejné dávky a príspevky, ktoré nemajú charakter daní a poplatkov, v súlade s čl. 59 ústavy vôbec nemožno ukladať. Irelevantné je, či sa iná verejná dávka alebo príspevok uloží zákonom, na základe zákona alebo celkom mimoprávne, lebo vždy pôjde o verejnú dávku odporujúcu ústave.“

9 sudca ústavného súdu L. Orosz k tomu uvádza, že „medzi iné verejné dávky nepochybne možno zaradiť odvody, ku ktorým okrem iného patria napr. odvody poisťného do nemocenského poistenia, dôchodkového poistenia a poistenia v nezamestnanosti, ako aj celý rad ďalších odvodov do rôznych verejných fondov,... nie je potrebné osobitne zdôrazňovať, aké ďalekosiahle dôsledky môže vyvolať pre celkovú konštrukciu právneho poriadku Slovenskej republiky spochybnenie ústavnej udržateľnosti iných verejných dávok než daní a poplatkov ústavným súdom, teda nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti (čl. 124 ústavy),...“.

10 napokon aj splnenie daňovej povinnosti je zákonnou podmienkou pre uplatňovanie niektorých verejných subjektívnych práv – napríklad práva neziskových subjektov (tretí sektor) na tzv. podiel zaplatenej dane z príjmov na osobitné účely podľa § 50 zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov

verejno-právnej povahy (vedenie rôznych evidencií, registrov a pod.). Ich tvorba sa v právnej rovine prejavuje ukladaním už analyzovaných verejno-právnych povinností. Spomedzi nich do popredia vystupuje daňová povinnosť nie preto, že by sa svojou teoreticko-právnou podstatou od ostatných odlišovala, ale len a len preto, lebo má povahu peňažnú, priamo siahla na vlastnícke právo daňovo povinného, a tým je obyvateľstvom vnímaná mimoriadne citlivo. Odborná literatúra vyhodnocuje, že pravidelné zdanenie sa chápe ako konfiškáciu bez príčiny¹¹. Navyše, plnením daňovej povinnosti sa vytvára finančná základňa (štátny rozpočet) umožňujúca štátu plniť jeho základné funkcie.

Daň nie je v právnom poriadku legálne definovaná, preto vymedzenie jej charakteristických znakov musí čerpať inšpiráciu z právovednej tvorby. Teoretické definície dane nie sú úplne jednotné, no pri niektorých charakteristických znakoch sa prekrývajú. Patria k nim predovšetkým: peňažný charakter, nenávratnosť a neekvivalentnosť, všeobecné určenie na krytie štátnych alebo iných verejných potrieb¹², bez konkretizovanejšieho účelového určenia¹³. Považujeme za nesporné, že vymenované charakteristiky môžu spĺňať verejnoprávne povinnosti s veľmi rozmanitými právno-konštrukčnými prvkami vyjadrujúcimi spôsob ich výpočtu. Ak takéto platby zákonodarca nepomenuje ako dane, ale ako dávky, odvody, príspevky, či akokoľvek inak, nemusí to ešte samé o sebe znamenať, že sa jedná o povinnosti stojace v rozpore s čl. 59 ústavy. I historický pohľad na predchodcov daní, ktorých formálno-právne označenie bývalo rozmanité (regály, akcízy a pod.), naznačuje, že názov platby, teda to, či išlo o daň, poplatok alebo inú obdobnú platbu, hralo len druhoradú úlohu. Rozhodujúcou pre tvorbu príjmov pokladnice bola voľba nástroja, ktorý by prinášal očakávané príjmy a súčasne narážal na čo najmenší odpor povinných¹⁴. Zdôrazňujeme, že prednesený postoj je artikulovaný výlučne v reflexii na ústavné požiadavky. Nemožno spochybniť, že aj v názvoslovnej rovine možno od zákonodarcu očakávať priliehavosť označovania zavádzaných právnych inštitútov.

11 ŠIMÁČKOVÁ, K. in: dielo cit. v pozn. č. 4, s. 320

12 BAKEŠ, M., KOTÁB, P. in: BAKEŠ, M.: a kol.: *Finanční právo*. 4. aktualizované vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 92

BABČÁK, V. *Daňové právo Slovenskej republiky*. Bratislava, EPOS, 2010, s. 18, 19

13 nález zo 4. novembra 2015 vo veci PL. ÚS 14/2014 sa v bode 64. hlási k názoru o neúčelovosti daní v tom zmysle, že „konkrétna daň v určitej výške nemá financovať konkrétny vládny projekt, ale že sa stáva súčasťou celkových príjmov verejného rozpočtu určeného na financovanie rôznych verejných potrieb.“.

14 BAKEŠ, M., KOTÁB, P. in: dielo cit. v pozn. č. 12, s. 93

Rozvíjanú argumentáciu podľa nášho názoru nijako nespochybňuje ani skutočnosť, že princíp zákonnosti ukladania daní je explicitne zakotvený v mnohých ústavách sveta. V súčasných podmienkach sa jedná skôr o pretrvávanie tradičného pohľadu na dane ako predmet istého napätia medzi výkonnou zložkou štátnej moci (kedysi predstavovanej panovníkom) a zákonodarnou mocou (kedysi stavovské povoľovanie daní, ktoré kráľ zamýšľal uložiť). Výhrada zákonnej formy ukladania daní bola charakterizovaná ako výhrada parlamentná¹⁵. Dnešné pozadie realizácie daňovej politiky však vzhľadom na konštitucionálne determinovaný vzťah výkonnej a zákonodarnej moci (vláda sa opiera o dôveru parlamentu) už nevykazuje črty typické v minulých storočiach. Dane tvoria skôr bitevné pole medzi verejnou mocou ako celkom a základnými právami a slobodami daňovníkov. Práve koncepcia základných práv a slobôd rozvinutá naplno po druhej svetovej vojne priniesla nový pohľad aj na sféru daňovú. Finančná suverenita štátu ako samozrejмый komponent verejnej moci podlieha obmedzeniam plynúcim z katalógu základných práv a slobôd tých, ktorí tvoria originárneho pôvodcu všetkej verejnej (štátnej) moci.

Aj preto v súčasnosti možno zhrňujúco k problematike čl. 59 ods. 2 ústavy konštatovať, že štát určite je oprávnený ukladať aj peňažné povinnosti neoznačené ako dane či poplatky¹⁶. Jedinou dôležitou podmienkou je, aby pri tom dôsledne rešpektoval čl. 13 ods. 1 písm. a) Ústavy, ktorý dôkladne artikuluje formálne požiadavky (zákonnosť) i požiadavky materiálne (rešpektovanie základných práv). Obsahová náplň takejto povinnosti potom determinuje aj základné právo alebo slobodu, ktoré sa jej plnením limitujú.

Na tomto mieste teda prichádzame k ďalšej úrovni interpretácie čl. 59 ods. 2 ústavy, a to tej, ktorá zohľadňuje dopad plnenia daňovej povinnosti na majetkovú sféru povinného subjektu.

Daňová povinnosť a základné práva a slobody

Dopad daňovej povinnosti na sféru základných práv a slobôd daňovo povinného je evidentný. Do popredia vystupuje predovšetkým základné

¹⁵ LANG, J. in: TIPKE, K. und Koll. *Steuerrecht*. 20. völlig überarbeitete Auflage. Köln: Verlag dr. Otto Schmidt KG, 2010, s. 108

¹⁶ príkladom je samotná Ústava, ktorá v čl. 93 ods. 3 zakazuje referendum o odvodoch, a teda ráta s typizovanou formou peňažnej povinnosti verejno-právnej povahy. Obdobne stojí za povšimnutie odvodová povinnosť prevádzkovateľov hazardných hier podľa § 37 zákona č. 171/2005 Z. z. o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

právo vlastníť majetok i základné právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť.

Konštitucionalistická teória zaujíma postoj, podľa ktorého o zásahu (obmedzení) základného práva možno hovoriť vždy vtedy, ak postup štátu odopiera alebo bráni nositeľovi základného práva v jeho uplatňovaní v najširšom možnom rozsahu¹⁷. Niet teda pochyb, že uloženie daňovej povinnosti zasahuje do majetkovej sféry povinného. Formulované východisko potom tvorí základ pre úvahy o prípustnosti takeého zásahu, keďže každé obmedzenie ústavného práva zákonom je neústavné s výnimkou prípadu, ak je primerané (proporcionálne)¹⁸. Popísaná myšlienková línia vedie k testovaniu primeranosti daňového zásahu do individuálnej sféry daňovníka chránenej katalógom základných práv a slobôd a v slovenských podmienkach sa spája s aplikáciou č. 13 ods. 4 ústavy požadujúceho rešpekt k podstate a zmyslu základných práv a slobôd pri ich obmedzovaní, no nepochybne aj s kvalitou právneho štátu (čl. 1 ods. 1), ktorý v jeho materiálnej stránke nadmernosť zdanenia zakazuje.

Daňová povinnosť je typizovaným mocenským zásahom do základných práv a slobôd, keďže každý akt zdanenia prenáša panstvo nad vlastníctvom zo súkromných do verejných rúk, znižuje tým jednotlivé súkromné majetky, a tým aj sumu majetku právnych subjektov, ktorý je k dispozícii pre súkromné využitie¹⁹. Keďže jej podstata je účelovo zacielená na tvorbu finančných zdrojov štátu, prípadne iného verejnoprávneho subjektu, slúžiacich krytiu výdavkov na plnenie úloh vyhradených týmto subjektom, test proporcionality individuálneho daňového nástroja má už vopred mnoho otázok zodpovedaných. Máme tým na mysli legitimitu cieľa právnej regulácie, vhodnosť použitého zásahového prostriedku, ako aj jeho nevyhnutnosť. Dokazujú to aj už ustálené právne názory, podľa ktorých ústavný poriadok nepriznáva ochranu majetku proti uloženiu daní. Výnimka sa môže uplatniť len v prípade, ak daňový zásah zaťažuje povinného nadmerne a podstatne (v základoch) zhorší jeho

17 BARAK, A. *Proportionality. Constitutional Rights nad their Limitations*. Cambridge University Press, 2012, s. 102

18 tamtiež, s. 102

19 KIRCHHOF, P. in: *Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen. Besteuerung und Eigentum. Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer zu Innsbruck vom 1. bis 4. Oktober 1980*. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatslehrer, Heft 39., Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1981, s. 216

majetkové pomery²⁰. Akokoľvek je teda daň verejno-právnym povinným peňažným plnením v prospech štátu, a teda zásahom do majetkového substrátu, a tým aj do vlastníckeho práva povinného subjektu, bez naplnenia ďalších podmienok nepredstavuje dotknutie ústavným poriadkom chránenej vlastníckej pozície²¹.

Ústavný súd Českej republiky už v tejto súvislosti jednak judikoval, že záujem na naplnení štátneho rozpočtu je verejným záujmom aprobovaným v čl. 11 ods. 5 Listiny základných práv a slobôd (obdobu čl. 59 ods. 2 Ústavy), sformuloval však aj názor, podľa ktorého pri posudzovaní legitimity a racionality individualizovaného daňového nástroja by musel riešiť aj jeho vzájomné súvislosti s ostatnými daňami. Súčasne, ak by sa odhodlal posudzovať vhodnosť a nevyhnutnosť určitej dane, „*vstoupil by autoritativně, avšak bez ústavního odůvodnění, do debaty, ve které není ani samotná odborná ekonomická a právnická komunita, pokud jde o návrhy de lege ferenda, jednotná*“²².

Testovanie primeranosti daní sa tak zužuje na fázu proporcionality v užšom slova zmysle. Judikatúra sa viac-menej stretáva v názore, podľa ktorého citlivou z hľadiska proporcionality je rovnosť pri konštruovaní daňových nástrojov, ako aj prípadný škrtiaci efekt dane.

Bližšia konkretizácia rovnosti vo sfére daňovej normotvorby sa v prostredí judikatúry Spolkového ústavného súdu orientuje na konštatovanie širokého priestoru daného zákonodarcovi k dispozícii pri voľbe predmetu zdanenia, ako aj pri určovaní daňových sadzieb²³. Manévrovací priestor zákonodarcu je však obmedzený dvomi vzájomne prepojenými základnými myšlienkami. Ide o nastavenie daňového bremena v súlade s princípom finančnej výkonnosti, ako aj v súlade s požiadavkou dôslednosti²⁴.

20 napr. rozhodnutie Spolkového ústavného súdu z 24. júla 1962 v konaní 2 BvL 15, 16/61, neskôr ako pripomienka v odlišnom stanovisku E.-W. Böckenfördeho k rozhodnutiu Spolkového ústavného súdu z 22. júna 1995 vo veci 2 BvL 37/91

21 nález Ústavného súdu Českej republiky z 18. augusta 2004 vo veci Pl. ÚS 7/03

22 nález Ústavného súdu Českej republiky z 21. apríla 2009 vo veci Pl. ÚS 29/08

23 napríklad rozhodnutie zo 4. decembra 2002 v konaní 2 BvR 400/98, rozhodnutie zo 7. novembra 2006 v konaní 1 BvL 10/02

24 napríklad rozhodnutie zo 6. marca 2002 v konaní 2 BvL 17/99, rozhodnutie z 21. júna 2006 v konaní 2 BvL 2/99

Princíp hospodárskej výkonnosti má svoj historický základ už v učení sv. Tomáša Akvinského²⁵, ktoré plynule prešlo do učenia Adama Smitha. Ten vo svojom daňovom kánone vyjadrujúcom zásadu spravodlivosti zdôraznil, že „v každom štáte by poddaní mali prispievať na výdavky na správu štátu tak, aby to čo najlepšie zodpovedalo ich možnostiam, to jest úmerne dôchodku, ktorý pod ochranou štátu požívajú.“²⁶ Princíp hospodárskej výkonnosti sa neskôr stal súčasťou mnohých ústavných textov v Európe²⁷. Jeho podstata spočíva v požiadavke, aby sa celkové daňové bremeno rozdelilo na jednotlivých daňovníkov v závislosti od ich hospodárskej výkonnosti. V tom spočíva podstata daňovej spravodlivosti, ktorá je odvoditeľná z príkazu rovnosti podľa čl. 12 ods. 1 Ústavy.

Požiadavka dôslednosti zas znamená, že pri úprave daňovo relevantného východiskového skutkového stavu (zjednodušene povedané zdaňovanej skutkovej podstaty) musí byť raz zákonodarcom prijaté rozhodnutie o daňovej záťaži dôsledne presadené, a to v zmysle rovnomernosti záťaže. Výnimky z tohto pravidla si potom vyžadujú osobitné vecné zdôvodnenie²⁸. Rovnosť v zmysle dôslednosti potom zakazuje takú právnu reguláciu vyberania daní, ktorá rovnosť pri daňovom zaťažení hospodárskeho úspechu principiálne spochybní²⁹.

Pokiaľ ide o škrtiaci efekt dane, možno ho jednoducho kvalifikovať ako extrémnu neproporcionalitu hraničiacu s vyprázdnením jadra základného práva alebo slobody. Oprávnenie zdaňovať dovoľuje štátu podieľať sa na výnosovej hodnote a na výmennej hodnote súkromného vlastníctva, predpokladá však, že vlastníctvo ako daňový zdroj bude natrvalo ponechané v súkromných rukách³⁰. Základné právo vlastníkov neprekáža finančnému vybaveniu štátu na ťarchu súkromného vlastníctva, avšak vyžaduje také krytie finančných potrieb štátu, ktoré šetrí

25 HAHN, H. *Der Einfluss des Thomas von Aquin auf die Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit*. In: Steuer und Wirtschaft, Bd. 81, Heft 02, 2004, s. 167

26 ŠIROKÝ, J. *Daňové teorie s praktickou aplikací*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 65

27 napríklad čl. 13 Deklarácie práv človeka a občana, čl. 134 Weimarskej ústavy a ďalšie

28 napríklad rozhodnutie Spolkového ústavného súdu z 9. decembra 2008 v konaní 2 BvL 1/07

29 rozhodnutie Spolkového ústavného súdu z 27. júna 1991 v konaní 2 BvR 1493/89

30 HENSEL, A. *Verfassungsrechtliche Bindungen des Steuergesetzgebers – Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit – Gleichheit vor dem Gesetz*. In: Vierteljahresschrift für Steuern und Finanzen. Bd. 4, 1930, s. 441

vlastníctvo³¹. Ak teda daňový zákon nemá vykazovať škrtiaci následok, znamená to, že chránené základné právo smie byť obmedzené len natoľko, že jeho nositeľovi (daňovo povinnému) bude zachovaný jadro úspechu jeho vlastnej hospodárskej činnosti v podobe zásadnej súkromnej využiteľnosti nadobudnutého majetku a v podobe zásadného dispozičného oprávnenia nad vlastnou majetkovo-právnou pozíciou³². Spolkový ústavný súd sa však pokúsil byť vo vymedzení podstaty škrtiaceho efektu dôslednejší a sformuloval tzv. zásadu rozdelenia na dve polovice (Halbteilungsgrundsatz), podľa ktorej majetková daň môže pristúpiť k ostatným daniam postihujúcim výnos vtedy, ak celkové daňové zaťaženie predpokladaného výnosu pri zohľadnení príjmov, odpočítateľných výdavkov a iných odbreňujúcich položiek zotrvá v blízkosti polovičného rozdelenia medzi súkromnú sféru daňovník a verejnú sféru daňovo oprávneného³³. Spolkový ústavný súd pri prijatí uvedeného záveru vychádzal z dogmatického pohľadu na inštitút vlastníctva, podľa ktorého spotreba vlastníctva má slúžiť súčasne súkromnému úžitku, ako aj verejnému dobru, resp. prospechu spoločenstva.

Záver

Ústava vníma dane z dvoch hľadísk. Prvým je daňová suverénita štátu ako prirodzená súčasť štátnej suverenity dovnútra. Zároveň sa tu oprávnenie štátu ukladať dane vníma ako neoddeliteľný komponent mocenskej pozície štátu, ktorý je jediným subjektom nadaným oprávnením regulovať normatívnym spôsobom spoločenské vzťahy vo sfére daní. Druhý pohľad na ústavné postavenie daní ponúka hĺbkový prienik k ich podstate, konkrétne k obmedzujúcemu dopadu na individuálnu sféru jednotlivca (daňovo povinného). Princíp zákonitosti ukladania daní teda v súčasnosti nepredstavuje bariéru zákonodarnej moci voči moci výkonnej pri ukladaní daní, ale je potrebné ho vnímať skôr ako garanciu legitimacy ukladania daní (nullum tributum sine representatione) s automatickou nadväznosťou na požiadavky plynúce na zdanenie z princípu právneho štátu (proporcionalita, rovnosť, právna istota, zrozumiteľnosť a predvídateľnosť práva).

V Ústave sa dane zreteľne dostávajú aj do polohy decentralizačného posolstva ústavodarcu. Explicitné zdôraznenie existencie miestnych daní síce nie je v ústavnom texte systematicky najvhodnejšie umiestnené,

31 KIRCHHOF, P. in: dielo cit v pozn. č. 19, s. 281

32 rozhodnutie Spolkového ústavného súdu z 25. septembra 1992 v konaní 2 BvL 5, 8, 14/91

33 rozhodnutie Spolkového ústavného súdu z 22. júna 1995 v konaní 2 BvL 37/91

zrozumiteľne však vyjadruje vôľu decentralizovať do dôsledkov a reálne. Toto chápanie daní v Ústave otvára okrem iného priestor pre úvahy o materiálnom chápaní pojmu zákon používaného v niektorých normách zakotvených v Ústave, a to v realizačnej súvislosti čl. 59 ods. 2 a čl. 13 ods. 1 písm. a) Ústavy. Zákon nemusí byť v každom ustanovení Ústavy chápaný ako pojem vyjadrujúci prejav vôle zákonodarného zboru – parlamentu. Zákon v niektorých ustanoveniach Ústavy (podľa nášho názoru sem patrí aj čl. 13 ods. 1 písm. a) Ústavy) je potrebné vnímať ako mocenský a normatívny prejav vôle akéhokoľvek štátom aprobovaného zboru priamo volených, a tým aj priamo legitimovaných zastupiteľov.

Kým zákonnosť ukladania daní nevyžaduje nevyhnutne formuláciu, aká je v súčasnosti obsiahnutá v čl. 59 ods. 2 Ústavy, rovnomernosť rozdelenia celkového daňového bremena by v rovine výslovného ústavného ustanovenia stála za úvahou. Hoci je nepochybne vyvoditeľná z čl. 12 ods. 1 Ústavy, rozmanitosť daňovo-právnych vzťahov, skutkových situácií, ktoré vo sfére zdaňovania nastávajú, i stupňujúca sa zložitnosť daňovo-právnej regulácie by si zaslúžili oddelenie požiadavky na spravodlivostnú kvalitu daňového práva od generálneho ústavného princípu rovnosti. Formulovaná potreba vyvstáva do popredia osobitne v prostredí neustáleho rozširovania funkcií zdanenia, ktoré už dávno opustilo iba pozíciu nástroja na napĺňanie štátnej (verejnej) pokladnice. Daňová spravodlivosť teda nachádza v Ústave svoj prejav v dvoch požiadavkách. Prvou je kvalita daňovej normotvorby, ktorá sa konkretizuje v príkaze rovnomernosti rozdelenia celkového daňového bremena. Akokoľvek je inšpirácia návrhov na zmeny daňových zákonov od uvedenej požiadavky vzdialená, nemožno na ňu rezignovať. Práve právna veda je tu na to, aby takéto „nemoderné“ nároky prednášala. Druhou požiadavkou je presadenie dôslednosti (v nemeckom prostredí *Folgerichtigkeit*), ktorá orientuje pozornosť na právno-aplikačnú rovinu. Jej najdôležitejším cieľom má byť garancia pretvorenia normatívne zakotvenej rovnomernosti rozdelenia celkového daňového bremena do praxe rozhodovania v individuálnych daňových prípadoch.

Použitá literatúra

BABČÁK, V. *Daňové právo Slovenskej republiky*. Bratislava: EPOS, 2010, 640 s. ISBN 978-80-8057-851-0

BAKEŠ, M. a kol.: *Finanční právo*. 4. aktualizované vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, 771 s. ISBN 80-7179-431-7

BARAK, A. *Proportionality. Constitutional Rights nad their Limitations*. Cambridge University Press, 2012, 611 s. ISBN 978-1-107-40119-8

DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax.* Bratislava: C. H. Beck, 2015, 1622 s. ISBN 978-80-89603-39-8

HAHN, H. *Der Einfluss des Thomas von Aquin auf die Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.* In: *Steuer und Wirtschaft*, Bd. 81, Heft 02, 2004, s. 167-177. ISSN 0341-2954

HENSEL, A. *Verfassungsrechtliche Bindungen des Steuergesetzgebers – Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit – Gleichheit vor dem Gesetz.* In: *Vierteljahresschrift für Steuern und Finanzen*. Bd. 4, 1930

KIRCHHOF, P. *Besteuerung und Eigentum.* In: *Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen. Besteuerung und Eigentum. Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer zu Innsbruck vom 1. bis 4. Oktober 1980.* Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatslehrer, Heft 39., Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1981, 452 s. ISBN 3-11-008614-X

ROMÁNOVÁ, A. *The new anti abuse rule in Slovak tax law: Strengthening of legal certainty?* In: *System of Financial law: System of Tax Law: 13th International Scientific Conference: 28. september - 1. október 2014, Mikulov. Brno: Masaryk University, 2015, s. 212-228. ISBN 978-80-21078-27-7*

ŠIROKÝ, J. *Daňové teórie s praktickou aplikáci.* 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008, 301 s. ISBN 978-80-7400-005-8

TIPKE, K. und Koll. *Steuerrecht.* 20. völlig überarbeitete Auflage. Köln: Verlag dr. Otto Schmidt KG, 2010, 1262 s. ISBN 978-3-504-20144-9

WAGNEROVÁ, E. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář.* Praha: C. H. Beck, 2012, 931 s. ISBN 978-80-7357-750-6
t. č. 055/7883622

K postaveniu Charty základných práv Európskej únie v právnom poriadku Slovenskej republiky

JUDr. Radoslav Benko, PhD., LL.M.

Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach

Abstrakt

Príspevok sa venuje otázke postavenia Charty základných práv Európskej únie v právnom poriadku Slovenskej republiky. Poukazuje na doterajšiu judikatúru Ústavného súdu Slovenskej republiky v tejto otázke a načrtáva jej budúci možný vývoj a to na pozadí judikatúry Súdneho dvora Európskej únie a Spolkového ústavného súdu Nemeckej spolkovej republiky (Bundesverfassungsgericht).

Abstract

The paper pays attention to the question of the position of the Charter of Fundamental Rights of the European Union in the legal order of the Slovak republic. It outlines current case law of the Constitutional Court of the Slovak republic on the issue and its future potential development on the background of the case law of the Court of Justice of the European Union and the Federal Constitutional Court of the German federal republic (Bundesverfassungsgericht).

Úvod

Po nadobudnutí všeobecnej právnej záväznosti Charty základných práv Európskej únie¹ (ďalej len „Charta“) nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy v roku 2009 sa Charta postupne začala presadzovať aj v rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd SR“) a to tak v konaní o sťažnostiach fyzických alebo právnických osôb podľa čl. 127 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava SR“) ako aj v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 Ústavy SR. Ústavný súd SR sa v súvislosti s uplatňovaním Charty musel vysporiadať s viacerými otázkami. Medzi tie najzákladnejšie možno zaradiť rozsah vecnej pôsobnosti Charty (otázku aplikovateľnosti Charty na posudzovaný prípad) a postavenie Charty v právnom poriadku Slovenskej republiky. Príspevok sa zameriava na hľadanie odpovede na druhú otázku.

¹ Charta základných práv Európskej únie. Ú. v. EÚ C 202, 7.6.2016, s. 389.

I. Postavenie medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách v právnom poriadku Slovenskej republiky

Ústavný súd SR štandardne vykladá ústavu SR s prihliadnutím na medzinárodné právo. Vychádza pritom z čl. 1 ods. 2 ústavy SR, podľa ktorého Slovenská republika uznáva a dodržiava všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná, a svoje ďalšie medzinárodné záväzky. Postavenie medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách v právnom poriadku Slovenskej republiky upravujú, okrem čl. 1 ods. 2 ústavy SR, osobitne aj ustanovenia čl. 7 ods. 5 a čl. 154c ods. 1 ústavy SR. Čl. 7 ods. 5 ústavy SR vymenúva kategórie medzinárodných zmlúv, ktorým priznáva prednosť pred zákonmi. Medzi medzinárodné zmluvy, ktoré majú prednosť pred zákonmi zaraďuje aj medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách. Podľa čl. 154c ods. 1 ústavy SR medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom pred nadobudnutím účinnosti tohto ústavného zákona, sú súčasťou jej právneho poriadku a majú prednosť pred zákonom, ak zabezpečujú väčší rozsah ústavných práv a slobôd.

Pri vymedzení postavenia medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách v právnom poriadku Slovenskej republiky ústavný súd vychádza nie len z uvedených ustanovení ústavy, ale štandardne aj z princíp medzinárodného práva *pacta sunt servanda*. Podľa ústavného súdu SR v súlade s princípom *pacta sunt servanda* základné práva a slobody podľa ústavy je potrebné vykladať a uplatňovať v zmysle a duchu medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách (PL. ÚS 5/93, PL. ÚS 15/98, PL. ÚS 17/00, PL. ÚS 10/2014, PL. ÚS 24/2014, PL. ÚS 2/2016). Ústavný súd SR tak preto vždy, pokiaľ to ústava SR svojim znením nevyklučuje, prihliada pri vymedzení obsahu základných práv a slobôd podľa ústavy aj na znenie týchto zmlúv a príslušnú judikatúru k nim sa vzťahujúcu (II. ÚS 55/98, PL. ÚS 10/2010, PL. ÚS 24/2014).

Ústavný súd SR tak v rámci svojej rozhodovacej činnosti priznáva medzinárodným zmluvám o ľudských právach a základných slobodách skôr nepriamy účinok v právnom poriadku Slovenskej republiky, spočívajúci v povinnosti vykladať základné práva a slobody podľa ústavy SR s ohľadom na tieto zmluvy. Medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách pritom slúžia ako referenčné kritérium pre výklad relevantných ustanovení ústavy SR nie len v konaní o sťažnostiach fyzických alebo právnických osôb podľa čl. 127 ods. 1 ústavy SR, ale aj v konaniach o súlade právnych predpisov podľa 125 ods. 1 ústavy SR.

II. Postavenie Charty základných práv EÚ v právnom poriadku Slovenskej republiky podľa ústavy SR

K postaveniu Charty v právnom poriadku Slovenskej republiky sa ústavný súd SR po prvý krát vyjadril v náleze vo veci č. k. PL. ÚS 10/2014-78. Ústavný súd SR v ňom konštatoval, že Charta sice nebola prijatá vo forme medzinárodnej zmluvy, nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy sa však stala právne záväznou súčasťou primárneho práva EÚ s rovnakou právnou silou ako zmluvy, na ktorých je Únia založená.² Zmluvu o pristúpení Slovenskej republiky k Európskej únii a prostredníctvom nej aj zmluvy, na ktorých je Únia založená (Zmluvu o Európskej únii, ďalej len „ZEÚ“ a Zmluvu o fungovaní Európskej únie, ďalej len „ZFEÚ“)³ možno podľa ústavného súdu SR zaradiť pod medzinárodné zmluvy podľa čl. 7 ods. 5 ústavy SR. Charte, majúcej rovnakú právnu silu ako zmluvy, na ktorých je Únia založená, je preto potrebné podľa ústavy priznať také postavenie v právnom poriadku Slovenskej republiky, aké ústava priznáva medzinárodným zmluvám o ľudských právach a základných slobodách podľa čl. 7 ods. 5 ústavy SR. Charte je teda potrebné podľa ústavy SR priznať prednosť pred zákonmi. Podľa ústavného súdu SR Charta tiež spĺňa kritéria ustanovené v čl. 125 ods. 1 ústavy SR. Obdobne ako medzinárodné zmluvy, s ktorými vyslovila súhlas národná rada a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom aj Charta predstavuje referenčné kritérium v konaní o súlade právnych predpisov (PL. ÚS 10/2014, body 69 a 73; obdobne aj: PL. ÚS 2/2016, bod 54).

Ústavný súd SR postavenie Charty v právnom poriadku Slovenskej republiky vymedzil, obdobne ako pri postavení medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách, nie len odkazom na výslovné ustanovenia ústavy SR, ale rovnako tak aj odkazom na princíp *pacta sunt servanda*. Podľa ústavného súdu SR základné práva a slobody podľa ústavy SR je potrebné v prípade, ak napadnutá vnútroštátna právna úprava spadá do

² Pozri: čl. 6 ods. 1 Zmluvy o Európskej únii v znení Lisabonskej zmluvy.

³ Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) vyslovila súhlas so Zmluvou o pristúpení Slovenskej republiky k Európskej únii (ďalej len „zmluva o pristúpení“) uznesením č. 365 z 1. júla 2003 a súčasne rozhodla, že ide o zmluvu podľa čl. 7 ods. 5 ústavy, ktorá má prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky. Prezident Slovenskej republiky ju ratifikoval 26. augusta 2003, platnosť nadobudla 1. mája 2004 a v Zbierke zákonov Slovenskej republiky bola uverejnená pod č. 185/2004 Z. z. Súhlas s Lisabonskou zmluvou, ktorou sa mení a dopĺňa Zmluva o Európskej únii a Zmluva o založení Európskeho spoločenstva národná rada vyslovila uznesením č. 809 z 10. apríla 2008. Národná rada zároveň rozhodla, že ide o zmluvu podľa čl. 7 ods. 5 ústavy, ktorá má prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky. Prezident Slovenskej republiky ratifikačnú listinu podpísal 12. mája 2008 a Lisabonská zmluva nadobudla platnosť 1. decembra 2009. V Zbierke zákonov Slovenskej republiky bola uverejnená pod č. 486/2009.

rámca pôsobnosti práva Únie, vykladať a uplatňovať aj v zmysle a duchu Charty a príslušnej judikatúry Súdneho dvora k nej vydanaj (PL. ÚS. 10/2014, bod 74). Ústavný súd SR tak aj Charte, obdobne ako medzinárodným zmluvám o ľudských právach a základných slobodách, priznal v právnom poriadku Slovenskej republiky skôr nepriamy účinok, ako by ju uznal za priamo aplikovateľný prameň práva EÚ. Pri vymedzení postavenia Charty v právnom poriadku Slovenskej republiky však ústavný súd SR neostal len pri odkaze na medzinárodnoprávny princíp *pacta sunt servanda*. Podľa ústavného súdu SR povinnosť členských štátov vykladať a uplatňovať príslušné ustanovenia ústavy SR v zmysle a duchu Charty a príslušnej judikatúry Súdneho dvora EÚ k nej vydanaj, v prípade, ak vnútroštátne opatrenie spadá do rámca pôsobnosti práva Únie, vyplýva aj z čl. 4 ods. 3 ZEÚ, ktorý *inter alia* požaduje, aby členské štáty prijali všetky opatrenia všeobecnej alebo osobitnej povahy, aby zabezpečili plnenie záväzkov vyplývajúcich zo zmlúv alebo z aktov inštitúcií Únie (PL. ÚS. 10/2014, bod 75). Uvedené ustanovenie ZEÚ upravuje zásadu lojálnej spolupráce.⁴

Pozitívna a negatívna povinnosť štátov pri plnení záväzkov zo zmlúv a dosahovaní cieľov Únie vyjadrená v čl. 4 ods. 3 pododsek 2 a 3 ZEÚ je prejavom povinnosti členských štátov „spolupracovať v dobrej viere“ označovanej ako povinnosť lojálnej spolupráce alebo aj úprimnej spolupráce. Členské štáty zaväzuje jednak vo vzťahu k ich konaniu navzájom ako aj vo vzťahu k ich konaniu voči EÚ. Povinnosť lojálnej spolupráce je prejavom solidarity a preto sa líši od princípu medzinárodného práva *pacta sunt servanda*, ktorý od štátov požaduje splniť záväzky vyplývajúce z uzavretých medzinárodných zmlúv. Princíp lojálnej spolupráce je vyjadrením princípu „federálnej dobrej viery“, ktorá má zabezpečiť vzájomné rešpektovanie právomocí legislatívnych, výkonných a súdnych orgánov na rôznych úrovniach federálneho systému a ich pripravenosť spolupracovať.⁵ Takémuto vnímaniu princípu lojálnej spolupráce nasvedčuje už aj samotné znenie príslušného článku ZEÚ, ktorý túto povinnosť upravuje – čl. 4 ods. 3 pododsek 1 ZEÚ, zavedený až

⁴ Čl. 4 ods. 3 ZEÚ znie: „Podľa zásady lojálnej spolupráce sa Únia a členské štáty vzájomne rešpektujú a vzájomne si pomáhajú pri vykonávaní úloh, ktoré vyplývajú zo zmlúv.“

Členské štáty prijímú všetky opatrenia všeobecnej alebo osobitnej povahy, aby zabezpečili plnenie záväzkov vyplývajúcich zo zmlúv alebo z aktov inštitúcií Únie.

Členské štáty pomáhajú Únii pri plnení jej úloh a neprijímú žiadne opatrenie, ktoré by mohlo ohroziť dosiahnutie cieľov Únie.“

⁵ Pozri: LENAERTS, K. - Van NUFFEL, P. Constitutional Law of the European Union. London: Sweet and Maxwell Limited, 2005, s. 115-123.

Lisabonskou zmluvou. Pred Lisabonskou zmluvou text terajšieho prvého pododseku čl. 4 ods. 3 ZEÚ v texte tejto zmluvy nebol.

Aj napriek tomu, že ústavný súd SR v náleze vo veci č. k. PL. ÚS 10/2014-78 konštatoval, že napadnuté ustanovenia zákona o elektronických komunikáciách, trestného poriadku a zákona o policajnom zbore spadajú do rámca pôsobnosti práva Únie a teda predstavujú vykonávanie práva Únie podľa čl. 51 ods. 1 charty (PL. ÚS 10/2014, body 63 – 68) a konštatoval nesúlad napadnutej právnej úpravy so základným právom na súkromie a základným právom na ochranu osobných údajov, pričom k nesúladu napadnutej právnej úpravy s uvedenými základnými právami došiel aj odkazom na judikatúru Súdneho dvora EÚ vzťahujúcu sa na čl. 7 (ktorý upravuje právo na rešpektovanie súkromného života) a čl. 8 (ktorý upravuje právo na ochranu osobných údajov) Charty, vo výroku nálezu však pristúpil len ku konštatovaniu nesúladu napadnutej úpravy s príslušnými ustanoveniami ústavy SR, Listiny základných práv a slobôd a Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd⁶ (ďalej len „Dohovor“). Nesúlad s čl. 7 a 8 Charty ústavný súd SR vo výroku nálezu nekonštatoval. Ústavný súd SR to odôvodnil tzv. samo-obmedzujúcim prístupom k výkonu svojej právomoci, podľa ktorého v prípade, ak v konaní podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy SR ústavný súd SR zistí a rozhodne, že napadnutý zákon, jeho časť alebo niektoré jeho ustanovenia nie sú v súlade s ústavou alebo ústavným zákonom, nie je v zásade už potrebné preskúmať aj ich nesúlad s právom Európskej únie (aj napriek tomu, že to navrhovatelia navrhujú), pretože aj ich prípadný nesúlad by viedol len k rovnakému výsledku a rovnakým právnym účinkom, aké sa dosiahli rozhodnutím, podľa ktorého napadnutá právna úprava nie je v súlade s ústavou alebo ústavným zákonom (PL. ÚS 3/09). Takýto „samo-obmedzujúci“ prístup k výkonu svojej právomoci ústavný súd SR odôvodňuje tým, že po vyslovení nesúladu s ústavou alebo ústavnými zákonmi zaniká predmet konania o súlade právnych predpisov vo vzťahu k namietanému nesúladu s právom Európskej únie (PL. ÚS 10/2014, bod 76). Tento samo-obmedzujúci prístup ústavného súdu a skutočnosť, že ústavný súd priznal charte prednosť len pred zákonmi, pričom právo Únie podľa judikatúry Súdneho dvora EÚ má mať prednosť aj pred vnútroštátnou ústavou, odborná literatúra podrobila kritike.⁷

⁶ Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd podpísaný v Ríme, 4.11.1950, členmi Rady Európy v znení ustanovení Dodatkových protokolov. Publikovaný v zbierke zákonov Slovenskej republiky pod číslom 209/1992 Zb.

⁷ Pozri: MAZÁK, J. – Jánošíková, M.: Charta základných práv v konaní o súlade právnych predpisov. Zatiaľ rutina namiesto doktríny. In: Právny obzor, 98, 2015, č. 6, s. 590-602.

Ústavný súd SR od samo-obmedzujúceho prístupu k výkonu svojej vlastnej právomoci podľa čl. 125 ods. 1 ústavy SR upustil v náleze vo veci č.k. PL. ÚS 2/2016-108, ktorého druhý a piaty výrok konštatuje nesúlad napadnutej úpravy aj s príslušným ustanovením Charty (čl. 39 ods. 2 charty). Zatiaľ ústavným súdom SR nezodpovedanou otázkou ostáva, či Charta má mať prednosť aj pred ústavou SR a nie len pred jej zákonmi.

III. K priznaniu prednosti Charty aj pred ústavou SR

Postavenie práva Únie v právnych poriadkoch jej členských štátov vymedzuje princíp prednosti práva Únie, na existenciu ktorého poukázal a kontúry uplatňovania ktorého dotváral Súdny dvor EÚ.⁸ Podľa judikatúry Súdneho dvora má mať právo Únie prednosť aj pred vnútroštátnym ustanovením ústavného charakteru v prípade kolízie s ním.⁹ Právo Únie tak požaduje prednostné uplatnenie Charty aj pred vnútroštátnou ústavou, v prípade kolízie s ňou.

Z judikatúry Súdneho dvora k princípu prednosti práva Únie možno vyvodit' nasledovné závery. Status práva Únie v právnych poriadkoch členských štátov je záležitosťou samotného práva Únie (a nie právnej úpravy členských štátov). Nedeterminuje ho teda klasické pravidlo medzinárodného práva, podľa ktorého sám štát určuje status medzinárodných záväzkov vo svojom právnom systéme. Pre priznanie absolútnej a bezpodmienečnej prednosti práva Únie v prípade jeho kolízie s vnútroštátnym právom bola rozhodujúca rétorika Súdneho dvora, že právo Únie vytvára *sui generis* a autonómny právny poriadok.¹⁰ Autonómia právneho poriadku Únie s jeho osobitnými znakmi je dôležitá z funkcionálnych dôvodov. Iba taký medzinárodnou zmluvou založený právny režim, ktorému je priznaná absolútna a bezpodmienečná prednosť pred kolidujúcim ustanovením vnútroštátneho práva je schopný efektívne dosahovať ciele, pre ktoré bol zriadený. Bez nároku na prednostnú aplikáciu práva Únie by došlo k ohrozeniu jeho jednotnej a efektívnej aplikácie. Súdny dvor EÚ doktrínu prednosti práva Únie nezaložil na koncepte

⁸ Pozri: Rozsudok *Flaminio Costa proti E.N.E.L.*, 6/64, EU:C:1964:66; Rozsudok *Amministrazione delle Finanze dello Stato proti Simmenthal SpA*, 106/77, EU:C:1978:49; rozsudok *The Queen proti Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd a i.*, C-213/89, EU:C:1990:257; rozsudok *Andrea Francovich a Danila Bonifaci a iní proti Talianskej republike*, C-6/90 a C-9/90, EU:C:1991:428.

⁹ Rozsudok *Internationale Handelsgesellschaft mbH proti Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, 11/70, EU:C:1970:114.

¹⁰ K autonómii práva Únie vzťahu k právu členských štátov a vo vzťahu k medzinárodnému právu pozri, napr.: *Stanovisko Súdneho dvora z 18. decembra 2014, 2/13*, EU:C:2014:2454, bod 170.

normatívnej autority, zvrchovanosti či demokracie, ale na osobitnom a autonómnom charaktere práva Únie v porovnaní s bežnými medzinárodnými zmluvami.¹¹

IV. Uplatniteľnosť práva Únie podľa judikatúry Spolkového ústavného súdu Nemeckej spolkovej republiky (*Bundesverfassungsgericht*)

Absencia „Európskeho démosu“ a skutočnosť, že EÚ je založená na medzinárodných zmluvách a nie na akte Európskej ustanovujúcej moci (*pouvoir constituant*) viedla ústavné súdy niektorých členských štátov (obzvlášť nemecký *Bundesverfassungsgericht*) trvať na podriadení prednostného uplatnenia práva Únie špecifickým vnútroštátnym ústavným požiadavkám. Členské štáty prostredníctvom svojich ústav alebo rozhodovacej činnosti svojich ústavných súdov akceptovali prednosť práva Únie pred zákonmi, uvedomujúc si dôležitosť zabezpečenia jednotnej a efektívnej aplikácie práva Únie, prednosť práva Únie pred ustanoveniami ich ústav už však neakceptovali bez výhrad.

Medzi “limity” prednostnej aplikácie práva Únie nemecký Spolkový ústavný súd, ktorého judikatúru nasledovali aj ústavné súdy iných členských štátov,¹² zaradil v prvom rade vyšší vnútroštátny štandard ochrany základných práv. V rozhodnutí vo veci *Solange I*¹³ nemecký *Bundesverfassungsgericht* vyvažoval potrebu zabezpečiť efektívnu a jednotnú aplikáciu práva Únie s potrebou zabezpečiť ochranu základných práv vyplývajúcu z nemeckej ústavy (Základného zákona). Nemecký Spolkový ústavný súd dospel k záveru, že pokiaľ na úrovni Únie (v tom čase Európskeho hospodárskeho spoločenstva, pozn.) nebude zabezpečená ochrana základných práv porovnateľná s ich ochranou podľa Základného zákona, uplatnenie práva Únie (resp. Európskeho hospodárskeho spoločenstva) na území Nemecka má podliehať jeho súladu s ústavným štandardom ochrany základných práv. V prípade rozporu práva Únie so štandardom ochrany základných práv podľa Základného zákona nemecký Spolkový ústavný súd si vyhradil právomoc vyhlásiť akt Únie za

¹¹ Bližšie pozri: BENKO, R.: Rozprava o princípe prednosti práva Európskej únie - vláda práva za hranica štátu. In: *Studia Iuridica Cassoviensia* [elektronický zdroj]. - ISSN 1339-3995. - Roč. 3, č. 1 (2015), s. 128-141. Online prístup: http://sic.pravo.upjs.sk/files/10_benko_-_rozprava_o_principe.pdf.

¹² Pozri, napr.: Nález Ústavného súdu Českej republiky z 26. novembra 2008, sp. zn. Pl. ÚS 19/08, „*Lisabonská zmluva I.*“; Nález Ústavného súdu Českej republiky z 3. novembra 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/09, „*Lisabonská zmluva II.*“.

¹³ Rozsudok Spolkového ústavného súdu Nemecka (*Bundesverfassungsgericht*) z 29. mája 1974 vo veci *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr – und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel („Solange I“)*, 2 BvG 52/71.

neaplikovateľný na území Nemecka. Na tomto postoji zotrval aj v rozhodnutí vo veci *Solange II*,¹⁴ v ktorom ale zároveň uviedol, že štandard ochrany základných práv na úrovni Únie (resp. Európskeho hospodárskeho spoločenstva) dosiahol štandard ich ochrany podľa Základného zákona. Vo svojom rozhodnutí vo veci *Maastrichtskej zmluvy*¹⁵ a neskôr vo veci *Lisabonskej zmluvy*¹⁶ nemecký Spolkový ústavný súd determinoval, že disponuje právomocou preskúmať, či akt Únie nebol prijatý *ultra vires*. Ak by tomu tak bolo, opätovne si vyhradil právomoc vyhlásiť daný akt Únie za neaplikovateľný na území Nemecka. Argument demokratickosti zohrával centrálnu úlohu pri oboch týchto rozhodnutiach nemeckého Spolkového ústavného súdu. Nakoľko demokratickosť Únie zostáva nevyvinutá, je dôležité pre *Bundesverfassungsgericht* zabezpečiť, že akty orgánov Únie budú vydané v rámci právomocí zverených im v zmluvách. Nemecký Spolkový ústavný súd však túto svoju právomoc obmedzil len na prípady, ak prekročenie právomocí orgánov Únie je dostatočne jasné a závažné a ak sporný akt Únie vedie k štrukturálne významnej zmene prerozdelenia právomocí medzi EÚ a jej členské štáty. Vo svojom rozhodnutí vo veci *Lisabonskej zmluvy* nemecký ústavný súd determinoval aj ďalší ústavný záväzok vedúci k vnútroštátnej rezistencii voči prednostnému uplatneniu práva Únie. Za ústavný záväzok brániaci prednostnému uplatneniu práva Únie označil ochranu ústavnej identity formujúcej nezmeniteľného jadro nemeckej ústavy.

V. K vzťahu Charty k iným nástrojom ochrany základných práv podľa samotnej Charty

Vzťah Charty k iným nástrojom ochrany základných práv upravuje aj samotná Charta. Podľa čl. 53 Charty žiadne ustanovenie charty sa nesmie vykladať tak, že obmedzuje alebo poškodzuje ľudské práva a základné slobody uznané v rámci príslušného rozsahu ich pôsobnosti, právom Únie, medzinárodným právom a medzinárodnými zmluvami, ktorých zmluvnou stranou je Únia alebo všetky členské štáty, a najmä Európskym dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ako aj ústavami členských štátov. Článok 53 Charty požaduje, aby sa žiadne ustanovenie Charty

¹⁴ Rozsudok Spolkového ústavného súdu Nemecka (*Bundesverfassungsgericht*) z 22. októbra 1986 vo veci 2 BvR 197/83.

¹⁵ Rozsudok Spolkového ústavného súdu Nemecka (*Bundesverfassungsgericht*) z 12. októbra 1993 vo veci Brunner v European Union Treaty („Maastrichtská zmluva“), 2 BvG 2134/92 a 2159/92.

¹⁶ Rozsudok Spolkového ústavného súdu Nemecka (*Bundesverfassungsgericht*) z 30. júna 2009 vo veci Gauweiler, Die Linke v Act of Approval of the Lisbon Treaty („Lisabonská zmluva“), 2 BvE 2/08.

nevykladalo tak, že obmedzuje alebo poškodzuje ľudské práva a základné slobody uznané predovšetkým Dohovorom a ústavami členských štátov. Ustanovenie čl. 53 Charty sa na prvý pohľad javí byť tzv. „klauzulou minimálneho štandardu ochrany“ tradične známou v medzinárodnom práve ľudských práv,¹⁷ ktorá právny nástroj, ktorého obsah tvorí, stavia do roviny nástroja zabezpečujúceho „len“ minimálnu úroveň ochrany základných práv, ktoré uznáva. V prípade existencie nástroja garantujúceho vyššiu úroveň ochrany základných práv, uplatniť by sa mal tento iný nástroj a tým vyššia úroveň ochrany základných práv. V tomto kontexte sa tak uvedená klauzula označuje aj ako tzv. „maximalizačná“ klauzula, alebo klauzula „lepšej ochrany“ požadujúca uplatnenie najvyššieho štandardu ochrany základných práv.¹⁸ Ustanovenie článku 53 Charty však Súdny dvor v rozsudku vo veci *Melloni*¹⁹ postavil do opačnej roviny. Vo veciach spadajúcich do pôsobnosti práva Únie Súdny dvor priznal Charte prakticky status skôr maximálneho ako minimálneho štandardu ochrany základných práv.²⁰

V rozsudku vo veci *Melloni* sa Súdny dvor zaoberal výkladom a posúdením platnosti článku 4a ods. 1 rámcového rozhodnutia Rady o európskom zatykači²¹ a preskúmaním, či členský štát môže odmietnuť

¹⁷ Pozri, napr.: Článok 53 Dohovoru, článok 5 odsek 2 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach, článok 5 odsek 2 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach, alebo článok 29 Amerického dohovoru o ľudských právach. Článok 53 Charty bol priamo inšpirovaný znením článku 53 Dohovoru. Článok 53 Dohovoru znie: „*Nič v tomto dohovore sa nebude vykladať tak, aby obmedzovalo alebo zasahovalo do výkonu ľudských práv a základných slobôd, ktoré môžu byť uznané zákonmi ktorejkoľvek Vysokej zmluvnej strany alebo akýmkoľvek iným dohovorom, ktorého je táto zmluvnou stranou*“. Rozdiel medzi článkom 53 Charty a článkom 53 Dohovoru je, že článok 53 Charty odkazuje na „*uznanie v rámci príslušného rozsahu ich pôsobnosti*“. Uvedený výraz sa javí byť problematickým, nakoľko pôsobnosť ústav členských štátov a pôsobnosť Charty sa môžu prekrývať. Napokon, ak by Charta a vnútroštátne ústavné štandardy ochrany základných práv mali úplne odlišný rozsah pôsobnosti, článok 53 Charty by bol zbytočný. Pozri: BESSELINK, L.F.M. The Member States, the National Constitutions and the Scope of the Charter. *Maastricht Journal*, 1, 2001, č. 8, s. 75.

¹⁸ Pozri: GROUSSOT, X. - OLSSON, I. Clarifying or Diluting the Application of the Charter of Fundamental Rights? – The Judgments in Åkerberg and Melloni. *Lund Student EU Law Review*. 2013, Vol. II, s. 21.

¹⁹ Rozsudok Stefano Melloni proti Ministerio Fiscal, C-399/11, EU:C:2013:107.

²⁰ Obdobne pozri, napr.: MORIJN, J. Åkerberg and Melloni: what the ECJ said, did and may have left open. In *Eutopialaw* [online] 14.3. 2013. Dostupné z: <<http://eutopialaw.com/2013/03/20/akerberg-and-melloni-what-the-court-said-did-and-may-have-left-open/>>.

²¹ Rámcové rozhodnutie Rady 2002/584/SVV z 13. júna 2002 o európskom zatykači a postupoch odovzdávania osôb medzi členskými štátmi. *Ú. v. ES L 190, 18.7.2002, s. 1*;

vykonať európsky zatykač na základe článku 53 Charty z dôvodu porušenia základných práv dotknutej osoby zaručených vnútroštátnou ústavou. Španielsky ústavný súd adresoval Súdnemu dvoru konkrétne otázku, či rámcové rozhodnutie o európskom zatykači bráni španielskym súdom v tom, aby podmienili odovzdanie pána Melloniho preskúmaním odsudzujúceho rozsudku v štáte, ktorý rozsudok vydal, s cieľom zaručiť dotknutej osobe právo na obhajobu a či článok 4a ods. 1 rámcového rozhodnutia o európskom zatykači je zlučiteľný s požiadavkami vyplývajúcimi z práva na účinný prostriedok nápravy a na spravodlivý proces podľa článku 47 Charty, ako aj s právom na obhajobu zaručeným článkom 48 ods. 2 Charty. Súdny dvor mal rovnako posúdiť otázku, či článok 53 Charty sa má vykladať v tom zmysle, že umožňuje vykonávajúcemu členskému štátu podriadiť odovzdanie osoby odsúdenej v neprítomnosti podľa rámcového rozhodnutia podmienke preskúmania odsudzujúceho rozsudku v štáte, ktorý vydal zatykač, aby sa predišlo porušeniu práva na spravodlivý proces a práva na obhajobu zaručených jeho ústavou. Po tom, čo Súdny dvor kladne odpovedal na prvé dve položené prejudiciálne otázky, pristúpil k odpovedi na tretiu z nich. Podľa Súdneho dvora článok 53 Charty potvrdzuje, že ak si akt práva Únie vyžaduje vnútroštátne vykonávacie opatrenia, vnútroštátne orgány môžu uplatniť vnútroštátne štandardy ochrany základných práv, pokiaľ toto uplatnenie neohrozí úroveň ochrany vyplývajúcu z Charty, ako ju vykladá Súdny dvor, ani prednosť, jednotnosť a účinnosť práva Únie.²² Podľa Súdneho dvora tak vyšší vnútroštátny štandard ochrany základných práv ako je štandard uznaný Chartou možno uplatniť len vtedy, pokiaľ jeho uplatnením nedôjde k ohrozeniu princípu prednosti práva Únie a tým aj jednotnej a účinnej aplikácie práva Únie. Súdny dvor tým v podstate odmietol tzv. *Solange* prístup zastávaný okrem nemeckého Spolkového ústavného súdu aj niektorými ďalšími ústavnými súdmi členských štátov.²³

Podľa Súdneho dvora sa členský štát nemôže dovolávať článku 53 Charty s cieľom podriadiť odovzdanie osoby odsúdenej v neprítomnosti podmienke, ktorá nie je stanovená v rámcovom rozhodnutí o európskom zatykači a to, že odsudzujúci rozsudok je možné preskúmať v štáte, ktorý vydal zatykač, aby sa predišlo porušeniu práva na spravodlivý proces a práva na obhajobu uznaných ústavou vykonávajúceho členského štátu,

Mim. vyd. v slovenskom jazyku 19/006, s. 34-5, zmenené a doplnené rámcovým rozhodnutím 2009/299/SVV z 26. februára 2009, Ú. v. EÚ L 81, s. 24.

²² Rozsudok Stefano Melloni proti Ministerio Fiscal, EU:C:2013:107, bod 60.

²³ Bližšie pozri, napr.: BENKO, R.: Vplyv Charty základných práv EÚ na formovanie ústavnoprávnej štruktúry EÚ na pozadí rozhodnutia Súdneho dvora vo veci Melloni. In: Právnik: teoretický časopis pro otázky státu a práva, 154, 2015, č. 8, s. 662-676.

keďže by to viedlo – spochybňujúc jednotnosť štandardu ochrany základných práv stanovenú rámcovým rozhodnutím o európskom zatykači – k narušeniu zásad vzájomnej dôvery a uznávania, ktoré sa toto rámcové rozhodnutie snaží ustanoviť a v dôsledku toho k ohrozeniu jeho účinnosti.²⁴

VI. Odpoveď nemeckého Spolkového ústavného súdu na rozsudok Súdneho dvora vo veci *Melloni*

Za reakciu nemeckého *Bundesverfassungsgericht* na rozhodnutie Súdneho dvora vo veci *Melloni* možno považovať jeho rozhodnutie označované ako „*Solange III*“.²⁵ Nemecký ústavný súd v ňom vymedzil postavenie práva Únie vo vzťahu k ústavnej identite Nemecka. Ide o prvý ústavný prieskum uplatniteľnosti práva Únie s ohľadom na ústavnú identitu Nemecka.

Nemecký Spolkový ústavný súd v ňom posudzoval ústavnosť rozhodnutia Vyššieho krajinského súdu v Düsseldorfe, ktorý potvrdil rozhodnutie o vydaní sťažovateľa, občana Spojených štátov Amerických, do Talianska na základe európskeho zatykáacieho rozkazu vydanom talianskym prokurátorom na účely výkonu trestu odňatia slobody v trvaní 30 rokov, ktorý mu bol uložený v konaní, na ktorom sa osobne nezúčastnil a na ktorom nebol ani zastúpený právnym zástupcom.

Nemecký Spolkový ústavný súd konštatoval, že rozhodnutím o vydaní sťažovateľa na výkon trestu odňatia slobody v trvaní 30 rokov vynesenom v konaní, na ktorom sťažovateľ nebol prítomný a nebol ani právne zastúpený, došlo k porušeniu sťažovateľovho základného práva na ľudskú dôstojnosť podľa čl. 1 ods. 1 Základného zákona. Podľa nemeckého Spolkového ústavného súdu základné právo na ľudskú dôstojnosť požaduje, aby predtým ako je niekto prisne potrestaný za trestný čin, jeho/jej vina bola uznaná bez dôvodných pochybností („*beyond reasonable doubt*“) v súdnom konaní rešpektujúcim aspoň minimálne procesné štandardy. Odsúdenie na 30 rokov väzenia bez možnosti vyvrátenia dôkazov proti dotknutej osobe spadá mimo rámec týchto minimálnych štandardov. K porušeniu základného práva na ľudskú dôstojnosť zo strany orgánu verejnej moci pritom môže dôjsť nie len v prípade, ak on sám vystaví dotknutú osobu takémuto zaobchádzaniu, ale rovnako tak aj v prípade, ak rozhodne o vydaní dotknutej osoby do jurisdikcie, kde jej takéto zaobchádzanie vážne hrozí.

²⁴ Rozsudok Stefano Melloni proti Ministerio Fiscal, EU:C:2013:107, bod 63.

²⁵ Rozsudok Spolkového ústavného súdu Nemecka (*Bundesverfassungsgericht*) z 15. decembra 2015 vo veci sp. zn. 2 BvR 2735/14, „*Solange III*“.

Nemecký Spolkový ústavný súd konštatoval porušenie základného práva na ľudskú dôstojnosť sťažovateľa v spojení s čl. 23 ods. 1 veta tretia a čl. 79 ods. 3 Základného zákona. Článok 23 ods. 1 veta tretia Základného zákona pojednáva o prenose zvrhovaných právomocí na EÚ na základe zákona so súhlasom Bundesratu a čl. 79 ods. 3 Základného zákona pojednáva o neprípustnosti zmien určitých ustanovení Základného zákona, medzi inými aj princípov zakotvených v čl. 1 a čl. 20 Základného zákona. Čl. 1 Základného zákona v ods. 1 uznáva ľudskú dôstojnosť za nedotknuteľnú a požaduje, aby jej rešpektovanie a ochrana boli povinnosťou všetkých štátnych autorít, v ods. 2 uznáva za nedotknuteľné a neodňateľné základné práva ako základ každej spoločnosti, mieru a spravodlivosti vo svete a v ods. 3 požaduje, aby základné práva zaväzovali legislatívnu, výkonnú a súdnu moc ako priamo aplikovateľné právo. Čl. 20 Základného zákona zakotvuje niektoré ďalšie ústavné princípy napr. požaduje, aby Nemecká federatívna republika bola demokratickým a sociálnym federálnym štátom.

Vyslovením porušenia základného práva na ľudskú dôstojnosť podľa čl. 1 ods. 1 Základného zákona v spojení s čl. 23 ods. 1 veta tretia a čl. 79 ods. 3 Základného zákona nemecký Spolkový ústavný súd v podstate konštatoval, že vydanie sťažovateľa porušuje aj ústavnú identitu Nemecka, ktorá stojí mimo akejkoľvek ustanovenej moci (*pouvoirs constitués*) vrátane legislatívnej moci zmeniť samotnú ústavu a preto žiadna z ustanovených mocí ani nemôže jej ochranu preniesť na EÚ. Rámcové rozhodnutie o európskom zatykači nezaväzuje nemecké orgány ich povinnosti zabezpečiť ochranu ľudskej dôstojnosti, ktorá predstavuje súčasť ústavnej identity Nemecka. Aplikáciu práva Únie povoľuje a limituje Základný zákon. Podľa nemeckého Spolkového ústavného súdu zásady vzájomnej dôvery a uznávania, spravujúce vydávanie stíhaných alebo odsúdených osôb v rámci Únie, limituje ústavný záväzok ochrany ľudskej dôstojnosti. Nemecký Spolkový ústavný súd však v posudzovanom prípade druhým dychom dodal, že k vydaniu sťažovateľa do Talianska na základe európskeho zatykacieho rozkazu by nemalo dôjsť ani na základe samotného rámcového rozhodnutia o európskom zatykači.

Nemecký Spolkový ústavný súd považoval ustanovenie čl. 4a ods. 1 rámcového rozhodnutia o európskom zatykači, ktoré upravuje možnosť odmietnutia vykonať európsky zatykač vydaný na účely výkonu trestu odňatia slobody, ak sa dotknutá osoba osobne nezúčastnila konania, ktoré viedlo k vydaniu rozhodnutia za „*acte clair*“ a preto nepovažoval za svoju povinnosť predložiť Súdneho dvoru prejudiciálnu otázku podľa čl. 267 ZFEÚ týkajúcu sa jeho výkladu. Nemecký Spolkový ústavný súd uviedol,

že čl. 4a ods. 1 písm. d) bod (i) rámcového rozhodnutia o európskom zatykači musí byť chápaný tak, že dovoľuje odmietnuť výkon európskeho zatykača, ak rozsudok vydaný v neprítomnosti nie je prípustné preskúmať v štáte, ktorý ho vydal. Nemecký Spolkový ústavný súd k uvedenému interpretačnému záveru dospel na základe jazykového (gramatického), systematického, historického a teleologického výkladu.²⁶ V danom prípade tak odmietnuť vydanie sťažovateľa do Talianska bolo možné aj na základe samotného rámcového rozhodnutia o európskom zatykači. Za úvahu stojí, že v danom rozhodnutí nemecký *Bundesverfassungsgericht* odkazuje aj na čl. 6 Dohovoru, upravujúci právo na spravodlivý proces a tiež na čl. 47 a 48 Charty, upravujúce právo na účinný prostriedok nápravy a na spravodlivý proces a prezumpciu neviny a právo na obhajobu, ale vôbec nespomína základné právo na ľudskú dôstojnosť podľa čl. 1 Charty.

Nemecký Spolkový ústavný súd tak síce vyslovil, že Vyšší krajský súd porušil právo na ľudskú dôstojnosť sťažovateľa podľa čl. 1 ods. 1 Základného zákona a tým zasiahol aj do ústavnej identity Nemecka, ale zároveň konštatoval, že právo Únie od Vyššieho krajského súdu nepožadovalo tak učiniť (t.j. vykonať európsky zatykač v okolnostiach sťažovateľa) a preto nie je dôvod právo Únie vyhlásiť za neaplikovateľné. Nemecký ústavný súd síce v posudzovanom prípade nerozhodol o neuplatnení práva Únie, keďže nezasahovalo do ústavnej identity Nemecka, ale poukázal na to, že by tak učinil v prípade, ak by do nej zasahovalo.

Vo svojom neskoršom rozhodnutí nemecký *Bundesverfassungsgericht* uviedol, že ľudská dôstojnosť je základom všetkých ústavných práv a že všetky ústavné práva konkretizujú princíp ľudskej dôstojnosti.²⁷ Všetky základné práva podľa Základného zákona tak možno vnímať ako súčasť ústavnej identity Nemecka, porušenie ktorej právom Únie zakladá dôvod jeho neuplatniteľnosti.

VII. Odpoveď zo strany Súdneho dvora

Súdny dvor sa k možnosti odmietnutia vykonať európsky zatykač z dôvodu ochrany ľudskej dôstojnosti vyjadril v rozsudku v spojených veciach *Pál Aranyosi a Robert Căldăraru*.²⁸ Súdny dvor v ňom odpovedal

²⁶ Pozri: Rozsudok Spolkového ústavného súdu Nemecka (*Bundesverfassungsgericht*) z 15. decembra 2015 vo veci sp. zn. 2 BvR 2735/14, „Solange III“, body 86 -90.

²⁷ Rozsudok Spolkového ústavného súdu Nemecka (*Bundesverfassungsgericht*) zo 6. septembra 2016 vo veci sp. zn. 2 BvR 890/16, bod 93.

²⁸ Rozsudok *Pál Aranyosi a Robert Căldăraru* proti Generalstaatsanwaltschaft Breme, spojené veci C-404/15 a C-659/15 PPU, EU:C:2016:198.

na prejudiciálnu otázku Vyššieho krajského súdu Brémy, či môže súd členského štátu odmietnuť vykonať zatýkací rozkaz z dôvodu, že osoba, ktorá má byť na jeho základe vydaná, by mohla pri výkone pozbavenia osobnej slobody čeliť neľudským alebo ponižujúcim podmienkam, napríklad z dôvodu výrazne preplnenej väznice. Súdny dvor odpovedal, že v takomto prípade vnútroštátny súd odmietnuť vykonať európsky zatykač môže, pretože rámcové rozhodnutie o európskom zatykači je potrebné vykladať s ohľadom na čl. 4 Charty, upravujúcom zákaz neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania alebo trestu.²⁹ Podľa Súdneho dvora čl. 1 ods. 3 rámcového rozhodnutia o európskom zatykači nemá mať vplyv na zmenu povinnosti rešpektovať základné práva zakotvené predovšetkým v Charte. Zákaz neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania alebo trestu, upravený v čl. 4 Charty, je podľa Súdneho dvora absolútny, keďže je úzko spojený s rešpektovaním ľudskej dôstojnosti upravenej v čl. 1 Charty.³⁰ Podľa Súdneho dvora čl. 1 a 4 Charty, ako aj čl. 3 Dohovoru zakotvujú jednu zo základných hodnôt Únie a jej členských štátov. Práve z tohto dôvodu Dohovor absolútne zakazuje za akýchkoľvek okolností, vrátane prípadov boja proti terorizmu a organizovanému zločinu, mučenie a neľudské alebo ponižujúce tresty a zaobchádzanie, a to bez ohľadu na konanie dotknutej osoby.³¹ Podľa Súdneho dvora zásady vzájomného uznávania a vzájomnej dôvery medzi členskými štátmi nie sú absolútne a možno ich obmedziť za výnimočných okolností.³²

V rétorike Súdneho dvora v rozsudku v spojených veciach *Pál Aranyosi a Robert Căldăraru* možno badať určitú zmenu prístupu v porovnaní s jeho rozsudkom vo veci *Melloni*. Zatiaľ čo podľa rozsudku vo veci *Melloni* bolo potrebné v rámcovom rozhodnutí o európskom zatykači uvádzané taxatívne prípady povinného a nepovinného nevykonania európskeho zatykača považovať za definitívne a vylučujúce akýkoľvek individuálny prieskum, rozsudok v spojených veciach *Pál Aranyosi a Robert Căldăraru* požaduje zabezpečiť ochranu základných práv v individuálnom prípade. Možno konštatovať, že Súdny dvor sa v rozsudku *Pál Aranyosi a Robert Căldăraru* priklonil k pozícii nemeckého Spolkového ústavného súdu (ako aj Európskeho súdu pre ľudské práva). To nasvedčuje tvrdeniu, že aplikáciu práva Únie na území jej členských štátov formuje

²⁹ Tamtiež, body 78 -84.

³⁰ Tamtiež, bod 85. Pozri tiež: rozsudok Schmidberger, C-112/00, EU:C:2003:333, bod 80.

³¹ Rozsudok *Pál Aranyosi a Robert Căldăraru* proti Generalstaatsanwaltschaft Breme, EU:C:2016:198, bod 87. Pozri tiež: rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Bouyid* proti Belgicku, sťažnosť č. 23380/09, z 28. septembra 2015, bod 81.

³² Rozsudok *Pál Aranyosi a Robert Căldăraru* proti Generalstaatsanwaltschaft Breme, EU:C:2016:198, body 78, 82.

ústavný súdny dialóg medzi Súdny dvorom, Európskym súdom pre ľudské práva a ústavnými súdmi členských štátov.³³

Záver

Vráťme sa k otázke postavenia Charty v právnom poriadku Slovenskej republiky. Mala by byť Charta priznaná prednosť aj pred ústavou SR? Relevantnosť posúdenia tejto otázky vyvstáva v situácii, ak by uplatneniu právneho aktu Únie, ktorý je v súlade s Chartou, bránilo nejaké ustanovenie ústavy SR. Ak by tým ustanovením ústavy bolo ustanovenie upravujúce základné právo alebo slobodu, v podstate by išlo o situáciu, že ústava SR by príslušnému základnému právu alebo slobode priznávala väčší rozsah ochrany ako vyplýva z Charty. V takejto situácii podľa judikatúry Súdneho dvora by sa príslušný právny akt Únie mal uplatniť a to aj napriek tomu, žeby jeho uplatnením došlo k zásahu do základného práva alebo slobody podľa ústavy SR. Uplatniť by sa tak mal štandard ochrany základných práv a slobôd uznaný Chartou a to aj na úkor uplatnenia vyššieho vnútroštátneho ústavného štandardu ich ochrany. Ústavný súd SR má však v prípade takejto kolízie Charty s ústavným štandardom ochrany základných práv možnosť, obdobne ako na to poukázal nemecký Spolkový ústavný súd, vyhlásiť právny akt Únie, súladný s Chartou, za neaplikovateľný na území Slovenskej republiky, odvolávajú sa na čl. 1 ods. 1 ústavy SR, ktorý upravuje základné princípy a hodnoty fungovania Slovenskej republiky (jej zvrchovanosť a princípy demokratického a právneho štátu), ktoré možno označiť za princípy a hodnoty tvoriace ústavnú identitu SR. Základné práva a slobody podľa ústavy SR možno, tak ako na to obdobne poukázal nemecký Spolkový ústavný súd, vnímať ako konkretizáciu základného práva na zachovanie ľudskej dôstojnosti (čl. 19 ústavy SR) a ochranu ľudskej dôstojnosti možno nepochybné označiť za súčasť ústavnej identity Slovenskej republiky.

³³ K súdnemu dialógu vo viacúrovňovom ústavnom systéme EÚ medzi Nemeckým Spolkovým ústavným súdom a Súdny dvorom EÚ pozri, napr.: HODÁS, M.: Dialóg súdov vo viacúrovňovom ústavnom systéme (prípady programu OMT). In: Ústavné dni: Implementácia rozhodnutí medzinárodných súdnych orgánov vnútroštátnymi súdmi a inými orgánmi verejnej moci. V. ústavné dni. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017. ISBN 9788081524769. - ISSN 2454-003X. s. 231-242. K súdnemu dialógu pozri aj, napr.: SLAUGHTER, A. M.: Typology of Transjudicial Communication. In: University of Richmond Law Review, 29, 1994, č. 1, s. 99-137; McGRUDDEN, CH. A.: Common Law of Human Rights?: Transnational Judicial Conversations on Constitutional Rights. In: Oxford Journal of Legal Studies, 20, 2000, č. 4, s. 499-532.

Charte možno priznať prednosť aj pred ústavou SR, tak ako to požaduje Súdny dvor, nemusí sa jej však priznať bezpodmienečná prednosť pred všetkými jej ustanoveniami. Prednostné uplatnenie Charty (resp. právneho aktu, ktorý je s ňou v súlade) možno, tak ako to obdobne naznačil nemecký Spolkový ústavný súd, podmieniť ústavnou požiadavkou ochrany ústavnej identity Slovenskej republiky. Uvedené platí pre konania o ústavných sťažnostiach fyzických alebo právnických osôb podľa čl. 127 ods. 1 ústavy SR. V konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy SR ústavný súd SR síce posudzuje súlad zákona a podzákonných predpisov nie len s ústavou SR a ústavnými zákonmi, ale aj s medzinárodnými zmluvami, s ktorými národná rada vyslovila súhlas a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom (do kategórie ktorých možno zaradiť aj Chartu), neposudzuje v ňom však uplatniteľnosť právneho aktu Únie. Posúdenie súladu zákona, prípadne podzákonných predpisov, s právnym aktom Únie je záležitosťou, aj keď nepriamou, Súdneho dvora v konaní o prejudiciálnej otázke podľa čl. 267 ZFEÚ v rámci výkladu relevantných ustanovení príslušného právneho aktu Únie.³⁴

Otázkou ostáva, či prípad, kedy by právny akt Únie bol v súlade s Chartou a v rozpore s vnútroštátnym ústavným štandardom ochrany základných práv vôbec môže v praxi nastať a či teda uvedený prípad nepredstavuje len teoretický problém. Hodnoty, na ktorých je Únia založená (čl. 2 ZEU) a ktoré sú pretavené aj do Charty sa totižto javia byť identickými s hodnotami, ktoré formujú ústavnú identitu SR, resp. členských štátov EÚ. Úroveň ochrany základných práv a slobôd podľa Charty a podľa vnútroštátnej ústavy tak nemusí/nemala by byť rozdielna.

Zoznam použitej literatúry:

1. BENKO, R.: Konanie o prejudiciálnej otázke ako prostriedok účinného uplatňovania "rule of law". In: Ústavné dni: Implementácia rozhodnutí medzinárodných súdnych orgánov vnútroštátnymi súdmi a inými orgánmi verejnej moci. V. ústavné dni. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017. ISBN 9788081524769. - ISSN 2454-003X. s. 200-216.

³⁴ Bližšie pozri, napr.: BENKO, R.: Konanie o prejudiciálnej otázke ako prostriedok účinného uplatňovania "rule of law". In: Ústavné dni: Implementácia rozhodnutí medzinárodných súdnych orgánov vnútroštátnymi súdmi a inými orgánmi verejnej moci. V. ústavné dni. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017. ISBN 9788081524769. - ISSN 2454-003X. s. 209-210.

2. BENKO, R.: Rozprava o princípe prednosti práva Európskej únie - vláda práva za hranica štátu. In: *Studia Iuridica Cassoviensia* [elektronický zdroj]. - ISSN 1339-3995. - Roč. 3, č. 1 (2015), s. 128-141. Online prístup: http://sic.pravo.upjs.sk/files/10_benko_-_rozprava_o_principe.pdf.
3. BENKO, R.: Vplyv Charty základných práv EÚ na formovanie ústavnoprávnej štruktúry EÚ na pozadí rozhodnutia Súdneho dvora vo veci Melloni. In: *Právnik: teoretický časopis pro otázky státu a práva*, 154, 2015, č. 8, s. 662-676.
4. BESSELINK, L.F.M. The Member States, the National Constitutions and the Scope of the Charter. In: *Maastricht Journal*, 1, 2001, č. 8, s. 68-80.
5. GROUSSOT, X. - OLSSON, I. Clarifying or Diluting the Application of the Charter of Fundamental Rights? – The Judgments in Åkerberg and Melloni. In: *Lund Student EU Law Review*, 2, 2013, s. 7-35.
6. HODÁS, M.: Dialóg súdov vo viacúrovňovom ústavnom systéme (prípady programu OMT). In: *Ústavné dni: Implementácia rozhodnutí medzinárodných súdnych orgánov vnútroštátnymi súdmi a inými orgánmi verejnej moci*. V. ústavné dni. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017. ISBN 9788081524769. - ISSN 2454-003X. s. 231-242.
7. LENAERTS, K. - Van NUFFEL, P. *Constitutional Law of the European Union*. London: Sweet and Maxwell Limited, 2005, s. 115-123.
8. MAZÁK, J. – Jánošíková, M.: Charta základných práv v konaní o súlade právnych predpisov. Zatiaľ rutina namiesto doktríny. In: *Právny obzor*, 98, 2015, č. 6, s. 590-602.
9. McGRUDDEN, CH. A.: Common Law of Human Rights?: Transnational Judicial Conversations on Constitutional Rights. In: *Oxford Journal of Legal Studies*, 20, 2000, č. 4, s. 499-532.
10. MORIJN, J. Åkerberg and Melloni: what the ECJ said, did and may have left open. In *Eutopialaw* [online] 14.3. 2013. Dostupné z: <<http://eutopialaw.com/2013/03/20/akerberg-and-melloni-what-the-court-said-did-and-may-have-left-open/>>.
11. SLAUGHTER, A. M.: Typology of Transjudicial Communication. In: *University of Richmond Law Review*, 29, 1994, č. 1, s. 99-137.

Právo na sebaurčenie národa a deklaratórny charakter klauzuly večnosti

JUDr. Marta Breichová Lapčáková, PhD.

Právnická fakulta, UPJŠ v Košiciach

Abstrakt

Právo na sebaurčenie národa tvorí jednu zo základných zásad medzinárodného práva kogentnej povahy. Počiatky tohto práva siahajú k prvým ústavným dokumentom z čias formovania demokratickej formy vlády koncom 18. storočia. Pokým vnútorná stránka práva na sebaurčenie národa, v podobe práva národa slobodne si určovať svoj vlastný politický štatút, je štandardne vnímaná ako záležitosť vnútroštátneho práva, v druhej polovici 20. stor. sa situácia zásadne mení a dochádza k jeho regulácii na medzinárodnej úrovni. Vnútorné právo na sebaurčenie je pritom totožné s ústavodarnou mocou ľudu. Materiálne jadro ústavy explicitne chránené klauzulou večnosti, vnímame ako výsledok pôsobenia ústavodarnej moci ľudu. Klauzula večnosti má tak z pohľadu medzinárodného práva charakter vnútroštátnej garancie práva na sebaurčenie národa, z čoho vyplýva jej deklaratórny charakter.

Abstract

The right to self-determination is one of the fundamental principles of international law, which is of a mandatory nature. The origins of this right dates back to the first constitutional documents from the time of formation of a democratic form of government in the late 18th century. The internal aspect of the right to self-determination, in the form of the right of the nation to freely determine its own political status, was initially perceived as a matter of national law. In the second half of the 20th century, the situation has fundamentally changed in the sense of moving its regulation to the international level. The internal right to self-determination is identical to the Constituent power of the people. The material core of the Constitution, explicitly protected by the eternity clause, is perceived as a result of the action of the Constituent power. From the point of view of international law, the eternity clause has the character of a national guarantee of the right to self-determination of the nation, from which it is possible to define its declaratory character

Úvod

Slovenský národ a jeho snaha o vlastnú štátnosť stojí v centre vývoja práva na sebaurčenie národa. Vznik prvej Československej republiky v roku 1918 je priamym dôsledkom uplatnenia práva národov na sebaurčenie, tak ako ho proklamoval americký prezident Woodrow Wilson dňa 8. januára 1918.¹ Týchto slávnych 14 bodov prezidenta Wilsona tvorí výrazný medzník vo vývoji² tohto kolektívneho práva³, ktoré z pohľadu súčasného medzinárodného práva zaradzujeme do rámca noriem *ius cogens*.

Boj za sebaurčenie slovenského národa je avšak omnoho starší. Slováci sa už v 19. storočí v duchu dobových tendencií pripojili k snahám európskych národov, ako napr. Talianska, Nemecka, či Grécka⁴ a počas „meruôsmych“ rokov potvrdili svoju vlastnú národnú identitu.⁵ Za zmienku rovnako stojí iniciácia Československej socialistickej republiky v roku 1966 vedúca k prijatiu rezolúcie OSN o zákaze hrozby silou a použitia sily v medzinárodných vzťahoch. Slovenský národ posuný na medzinárodnej scéne a vývoji medzinárodnoprávnej úpravy neobchádzajú, práve naopak. Ich priamym vyústením je vznik samostatnej Slovenskej republiky, ktorý je dodnes vzorom z pohľadu rozpadu federácie mierovou cestou.⁶

Dôsledkom naplnenie práva na sebaurčenie národa je spravidla vznik nového štátu, či už vo forme pričlenenia, odčlenenia alebo rozčlenenia. Stelesnením nového štátu a právnym vyjadrením jeho existencie je jeho ústava. Právnym vyjadrením vzniku samostatnej Slovenskej republiky, sa

¹ K tomu pozri napr.: DNISTRIJANSKYJ, S.: *Právní vznik československého státu*. Právnik, 1929, č. 12, s. 353 a n. In: MASOPUST, Z. (eds.): *Právo a stát na stránkách Právníka*. 150 let českého právnického časopisu. Ústav státu a práva AV ČR 2011, s. 75.

² Porovnaj: JANKUV, J. – LANTAJOVÁ, D. – ŠMID, M. et al: *(Ne)uznanie štátov v medzinárodnom práve a jeho dopad na vnútroštátne právo*. Spolok Slovákov v Poľsku – Towarzystwo Słowaków w Polsce 2014, s. 70.; LANTAJOVÁ, D.: *Medzinárodnoprávna úprava práva národov na sebaurčenie*. In: Slovenská ročenka medzinárodného práva 2008, Slovenská spoločnosť pre medzinárodné právo pri Slovenskej akadémii vied 2009, s. 88.

³ WENGLER, W.: *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker als Menschenrecht*. Saarbrücken 1986, s. 61 a n. In: QUARITSCH, H.: *Selbstbestimmungsrecht als Grundlage der Einheit*. In: ISENSEE, J. – KIRCHHOF, P. (eds.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Band XI. Internationale Bezüge. C: F. Müller 2013, Fn 25.

⁴ JANKUV, J.: *Právo na sebaurčenie v kontexte judikatúry Výboru pre ľudské práva*. In: LANTAJOVÁ, D. (ed.): *Právo na sebaurčenie v kontexte moderného medzinárodného práva*. Trnavská univerzita 2012, s. 48.

⁵ K tomu pozri napr. DANGL, V.: *Od revolúcie k svetovej vojne 1948 – 1914*. In: SEGEŠ, V. a kol.: *Vojenské dejiny Slovenska a Slovákov*. Ottovo nakladatelství 2015, s. 186.

⁶ Porovnaj: BALAŠ, V.: *Právo na sebaurčenie*. Právnik, 136, 1997, č. 2, s. 142.

po rozčlenení Českej a Slovenskej Federatívnej republiky stáva Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.⁷

Na rozdiel od Ústavy Českej republiky, v Ústave Slovenskej republiky absentuje tzv. klauzula večnosti, teda výslovné zakotvenie nemeniteľného jadra Ústavy chrániaceho ústavu pred zmenou jej základných princípov vyjadrujúcich jej identitu. Napriek absencii klauzuly večnosti v ústavnom texte, sa časť slovenskej právnej vedy nazdáva, že aj Ústava Slovenskej republiky obsahuje nemeniteľné jadro Ústavy⁸, ktoré je avšak implicitné⁹ a k jeho obsahu sa potrebujeme dopracovať interpretáciou textu Ústavy. Tento názor nás môže do viesť k záveru, že v podstate každá Ústava má svoje nemeniteľné materiálne jadro.¹⁰ Dôsledkom akceptácie uvedenej tézy je v podstate iba deklaratórny charakter klauzuly večnosti.¹¹ Predmetom tohto príspevku je skúmanie charakteru existencie klauzuly večnosti z pohľadu medzinárodného práva.

I. Systém medzinárodného práva

a) Dispozitívne a imperatívne normy medzinárodného práva

Medzinárodné právo má svoje špecifiká¹², pre účely tohto článku budeme preto vychádzať z definície Jána Kľučku podľa ktorého „pravidlá

⁷ Ústava Slovenskej republiky bola schválená ešte v období existencie Českej a Slovenskej Federatívnej republiky. Koncipovaná bola ale ako ústava unitárneho štátu a v celom rozsahu nadobúda účinnosť dňom vzniku samostatnej Slovenskej republiky, teda 1.1.1993.

⁸Porovnaj: BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M.: *Ústava a ústavné zákony*. KALLIGRAM 2013, s. 191 – 196.; BALOG, B.: *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky a jeho ochrana*. EUROKÓDEX 2014, s. 71 a n.; BALOG, B.: *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*. In: *Ústava Slovenskej republiky. 20 rokov v národnom a európskom pohľade*. Lonfinger, s. r. o. 2012, s. 227 a n.; DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky*. C. H. Beck 2015, s. 313 a n.; MIKOVÁ, V.: *Systém prameňov práva v premenách času*. In: MADLEŇÁKOVÁ, L. – VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, H. (ed.): *Právo v proměnách času: 10 let debatování mladých právníků*. Leges 2016, s. 291 a n.

⁹ K problematike implicitného, nepísaného jadra Ústavy bližšie pozri: WINTERHOFF, CH.: *Verfassung – Verfassungsgebung – Verfassungsänderun*. Mohr Siebeck 2007, s. 371.

¹⁰ OROSZ, L. – SVÁK, J. – Balog, B.: *Základy teórie konštitucionalizmu*. EUROKÓDEX, s. r. o. 2011, s. 80 - 81.

¹¹ V časti prekrývajúcej sa s obsahom materiálneho ohniska ústavy; K problematike pojmového rozlíšenia materiálneho jadra ústavy a klauzuly večnosti pozri: MOLEK, P.: *Materiální ohnisko ústavy: Věčný limit evropské integrace?* Masarykova univerzita 2014, s. 137 a n.; TOMOSZEK, M.: *Podstatné náležitosti demokratického právneho štátu*. Leges 2015, s. 99 a n.; PREUSS, O.: *Demokratický právní stát tesaný do pískovce*. Časopis pro právní vědu a praxi, 3/2016, č. 3, s. 365 a n.

¹² Pozri napr.: KREUZBAUER, G.: *Die Norm im Völkerrecht – Eine rechtsphilosophische und rechtstheoretische Untersuchung*. Berlin 2006.

medzinárodného práva predstavujú záväzné normy správania jeho subjektov, plnenie ktorých je vynúiteľné použitím sankcií“.¹³

Normy medzinárodného práva vytvárajú prevažne horizontálny systém. Väčšina noriem medzinárodného práva je tvorená dispozitívnymi právnymi normami vyznačujúcimi sa rovnakým stupňom právnej sily.¹⁴ Uvedený horizontálny charakter systému medzinárodného práva ale narúša existencia *ius cogens*. Normy *ius cogens* sú známe aj ako imperatívne, prípadne kogentné normy medzinárodného práva.

Medzi všeobecne akceptovaný fakt patrí vylúčenie použiteľnosti pravidla *lex posterior derogat legi priori* vo vzťahu skoršej kogentnej normy všeobecného medzinárodného práva a neskoršej dispozitívnej normy všeobecného medzinárodného práva obsiahnutej či už v prameňoch zmluvnej, alebo obyčajovej povahy.¹⁵

Podľa Viery Strážnickej sú kogentné normy „*absolútne a nezrušiteľné, bez ohľadu na to, či boli prijaté a uznané všetkými členmi medzinárodného spoločenstva, pretože obsahujú zákazy, ktoré chránia najzákladnejšie hodnoty spoločenstva ako celku a aj jej členov.*“¹⁶

Normy *ius cogens* sú relatívne nezrušiteľné¹⁷ a zaväzujú všetky štáty bez ohľadu na ich vôľu. Vyznačujú sa akousi supernormatívnosťou, pretože spôsobujú neaplikáciu, prípadne zrušenie noriem s nižším stupňom právnej sily.¹⁸ Povinnosťiam z nich vyplývajúcich sa preto nemožno vyhnúť ani uzavretím medzinárodnej zmluvy s odlišným obsahom.

b) Ústava medzinárodného práva

¹³ KEUČKA, J.: *Medzinárodné právo verejné (všeobecná a osobitná časť)*. IURA EDITION 2011, s. 130.

¹⁴ JANKUV, J. a kol.: *Medzinárodné právo verejné*. Prvá časť. Plzeň 2015, s. 19.

¹⁵ BROWNLIE, I.: *Princípy medzinárodného verejného práva*. Prvé vydanie. EUROKÓDEX, s. r. o. a Paneurópska vysoká škola 2013, s. 557.

¹⁶ STRÁŽNICKÁ, V. a kol.: *Medzinárodná a európska ochrana ľudských práv*. Prvé vydanie. EUROKÓDEX, s. r. o. 2013, s. 61.

¹⁷ BROWNLIE, I.: *Princípy medzinárodného verejného práva*. Prvé vydanie. EUROKÓDEX, s. r. o. a Paneurópska vysoká škola 2013, s. 557.

¹⁸ RÍŠOVÁ, M.: *Legalita a legitimita*. In: BUREŠ, P. a kol.: *Mezinárodní aspekty vzniku a zániku státu*. Univerzita Palackého v Olomouci 2013, s. 158.

Veda medzinárodného práva v súčasnosti uvažuje nad existenciou *ústavy*¹⁹ systému všeobecného medzinárodného práva. Uvedená ústava má charakter ústavy v materiálnom zmysle a ako taká je tvorená právnymi zásadami, ktorých existencia je nevyhnutná pre právnú reguláciu medzinárodných vzťahov.²⁰ Alfred Verdross definuje ústavu medzinárodného práva, ako komplex právnych zásad, z ktorých sa odvodzuje všetko ostatné medzinárodné právo, no sú zároveň neodvoditeľné od iných zásad.²¹

K ústave medzinárodného práva patria okrem nevyhnutných organizačných zásad aj určité materiálne právne zásady, ktorých dodržiavanie je významné pre zachovanie súčasnej podoby medzinárodného práva.²² Ústava medzinárodného práva je tak tvorená *základnými zásadami*, reps. *princípmi* medzinárodného práva, konštitutívneho významu,²³ teda princípmi ktoré sú neodvoditeľné od iných.

Väčšina týchto základných zásad sa radí ku kogentným normám medzinárodného práva.²⁴ Podľa niektorých autorov majú charakter *ius cogens* dokonca *všetky* základné zásady tvoriace ústavu medzinárodného práva.²⁵ Podľa Jána Azuda tvoria základné zásady *jadro systému* medzinárodného práva a majú normotvornú silu kogentných noriem.²⁶ Kogentné normy pritom nemajú *prednosť* iba pred celým medzinárodným právom, ale *aj pred právom vnútroštátnym*.²⁷

¹⁹ Porovnaj: KLEINLEIN, T.: *Konstitutionalisierung im Völkerrecht*. Springer 2012; UERPMANN, R.: *Internationales Verfassungsrecht*. Juristenzeitung, 56, 2001, č. 11, s. 565-573.

²⁰ Bližšie pozri: GEIGER, R.: *Grundgesetz und Völkerrecht*. Verlag C.H. Beck München 2009, s. 10.

²¹ VERDROSS, A.: *Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft*, Verlag J. Springer 1926, in: GEIGER, R.: *Grundgesetz und Völkerrecht*. Verlag C.H. Beck München 2009, s. 10.

²² GEIGER, R.: *Grundgesetz und Völkerrecht*. Verlag C.H. Beck München 2009, s. 10 – 11.

²³ Porovnaj: BOGDANDY, A.: *Prinzipien von Staat, supranationalen und internationalen Organisationen*. In: ISENSEE, J. – KIRCHHOF, P. (eds.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Band XI. Internationale Bezüge. C. F. Müller 2013, s. 295.

²⁴ STRÁŽNICKÁ, V. a kol.: *Medzinárodná a európska ochrana ľudských práv*. Prvé vydanie. EUROKÓDEX, s. r. o. 2013, s. 61 – 62.

²⁵ GEIGER, R.: *Grundgesetz und Völkerrecht*. Verlag C.H. Beck München 2009, s. 11.

²⁶ AZUD, J.: *Medzinárodnoprávne zásady priateľských vzťahov a spolupráce*. Právny obzor, 89, 2006, č. 1, s. 46 - 47.

²⁷ Podľa Medzinárodného trestného súdneho dvora pre bývalú Juhosláviu vo veci Furundžila vyplýva z charakteru *ius cogens* zákaz a ničotnosť odporujúcich vnútroštátnych

Vo vede medzinárodného práva sa tak v súčasnosti stretávame s pojmami prameňov práva, resp. ich častí doposiaľ vyhradených vnútroštátnemu systému práva, a to Ústava, resp. úvahy o nezmeniteľných princípoch tvoriacich jadro systému medzinárodného práva.

Medzinárodné právo si tak prepožičiava pojmy vnútroštátneho práva a zároveň im pripisuje obdobný obsah. Dovoľujeme si preto vysloviť nasledovnú tézu: *Z pohľadu ústavy medzinárodného práva, resp. jadra medzinárodného práva má existencia explicitného materiálneho jadra vnútroštátnej ústavy, v podobe klauzuly večnosti, iba deklaratórny charakter.* Túto tézu vnímame ako logické vyústenie vnímania vnútroštátnych ústav medzinárodným právom. Z pohľadu ústavy medzinárodného práva je prijatie vnútroštátnych ústav iba právnym dôsledkom realizácie jej obsahu. Existencia nezrušiteľných základných princípov vnútroštátnych ústav, vyplýva z obsahu nezrušiteľných princípov medzinárodného práva (*ius cogens*). Resp. môžeme povedať, že z jadra medzinárodného práva vyplýva existencia materiálneho jadra vnútroštátnych ústav. To, že nejde iba o hranie sa so slovíčkami, sa pokúsime preukázať nasledujúcimi úvahami.

II. Deklaratórny charakter klauzuly večnosti

a) Právo na sebaurčenie národa ako súčasť ústavy medzinárodného práva

Medzi základné zásady tvoriace ústavu medzinárodného práva sa zvyknú zaradzovať zásady obsiahnuté v čl. 2 Charty OSN, prípadne sedem zásad rezolúcie VZ OSN z roku 1970 nazývanej Deklarácia zásad medzinárodného práva týkajúcich sa priateľských vzťahov a spolupráce medzi štátmi (ďalej aj ako „Deklarácia priateľských vzťahov“),²⁸ ktorá rozvíja zásady čl. 2 Charty OSN.

Deklarácia priateľských vzťahov obsahuje týchto sedem zásad:

1. zásada zákazu hrozby silou a použitia sily
2. zásada mierového riešenia medzinárodných sporov
3. zásada nezasahovania do vnútorných právomocí štátu
4. zásada povinnej spolupráce štátov

norium. Rozsudok I. Inštancie z 10.12.1998 (IT 95 – 17/1-T). Porovnaj: BOGDANDY, A.: *Prinzipien von Staat, supranationalen und internationalen Organisationen*. In: ISENSEE, J. – KIRCHHOF, P. (eds.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Band XI. Internationale Bezüge. C. F. Müller 2013, s. 295.; CASSESE, A.: *International law*. Oxford University Press 2001, s.144 -145.

²⁸ VRŠANSKY, P. a kol.: *Medzinárodné právo verejné. Všeobecná časť*. Wolters Kluwer 2015, s. 141-142.

5. zásada rovnoprávnosti a právo na sebaurčenie národa
6. zásada zvrchovanej rovnosti štátov
7. zásada poctivého plnenia záväzkov

V zmysle uvedeného tvorí právo na sebaurčenie národa jednu zo základných, konštitutívnych zásad medzinárodného práva. Ohľadom imperatívneho charakteru základných zásad všeobecného medzinárodného práva sa vedú rôzne diskusie, no podľa mnohých autorov vystupuje právo na sebaurčenie ako integrálna súčasť *ius cogens*.²⁹

Deklarácia priateľských vzťahov vymedzuje právo na sebaurčenie nasledovným spôsobom: „Podľa zásady rovnakých práv a sebaurčenia národov, zakotvanej v Charte majú všetky národy právo *slobodne si určovať* bez vmiešavania sa zvonka *svoj politický štatút* a sledovať svoj hospodársky, sociálny a kultúrny rozvoj a každý štát je povinný rešpektovať toto právo v súlade s ustanovením Charty ... *Vytvorenie zvrchovaného a nezávislého štátu, slobodné pripojenie* k nezávislému štátu alebo *spojenie* sa s ním, alebo nastolenie akéhokoľvek iného politického štatútu slobodne určeného národom, *predstavuje formu výkonu práva na sebaurčenie* týmto národom.“

*Medzi suverenitou a sebaurčením nie je žiaden zásadný rozpor, pretože obe sú výrazom jednotného princípu medzinárodného práva.*³⁰ *Idea suverenity ľudu je v medzinárodnom práve vyjadrená v podobe práva na sebaurčenie národa.* Isté nedorozumenia môže vyvolať rozlišovanie pojmov ľud a národ vzhľadom na ich vágnosť a neostrosť. Oba pojmy možno

²⁹ Porovnaj: AZUD, J.: *Medzinárodnoprávne zásady priateľských vzťahov a spolupráce*. Právny obzor, 89, 2006, č. 1, s. 32.; BROWNLIE, I.: *Princípy medzinárodného verejného práva*. Prvé vydanie. EUROKÓDEX, s. r. o. a Paneurópska vysoká škola 2013, s. 558.; GROSS, H. E.: *Self Determination and Jus cogens*. In: CASSESE, A.: *UN law/fundamental rights: two topics in international law*, Sijthoff & Noordhoff international Publishers, Aalphen aan den Rijn, s. 167. In: GIERTL, A.: *Štát in statu nascendi*. In: LANTAJOVÁ, D. (ed.): *Právo na sebaurčenie v kontexte moderného medzinárodného práva*. Trnavská univerzita 2012, s. 19.; RÍŠOVÁ, M.: *Legalita štátosti a ius cogens*. In: BUREŠ, P. a kol.: *Mezinárodněprávní aspekty vzniku a zániku státu*. Univerzita Palackého v Olomouci 2013, s. 157.

³⁰ GRAWERT, R.: *Staatsvolk und Staatsangehörigkeit*. In: Isensee, J. – Kirchhof, P. (ed.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Bd. II. C.F. Müller 2004, s. 110.; VOSGERAU, U.: *Das Selbstbestimmungsrecht des Volkes in der Weltgemeinschaft*. In: Isensee, J. – Kirchhof, P. (ed.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Bd. XI. C. F. Müller 2013, Rn. 12.

stotožňovať so štátom a ako také sú pojmami jednoty a identity.³¹ Ľud je politickou jednotkou, politickým subjektom a zdrojom štátnej moci. Národ by sme mohli vymedziť ako ľud ktorý sa individualizoval prostredníctvom zvláštneho politického vedomia.³²

Vedľa pojmu suverenita dochádza k formulácii pojmu *suverenita národa, v zmysle slobody národa rozhodovať sa o vlastnom osude*.³³ V zmysle hesla čo národ, to štát dochádza v Európe v priebehu 19. storočia k vzniku nových národných štátov.³⁴ Nebolo preto potrebné rozlišovať medzi politickým pojmom národa (štátny ľud) a etnickým pojmom národa (národnosť).³⁵ Politický význam suverenity národa postupne stúpa a začiatkom 20 storočia *nachádza svoje vyjadrenie v zásade sebaurčenia národa*, na medzinárodnej scéne prvýkrát formulovanej v 14 bodoch prezidenta Woodrowa Wilsona.

Táto zásada je následne zakotvená v Charte OSN, Medzinárodnom Pakte o ľudských právach z roku 1966 a Medzinárodnom Pakte o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach z roku 1966. Obsahovo je precizovaná v Deklarácii zásad medzinárodného práva týkajúcich sa priateľských vzťahov a spolupráce medzi štátmi v roku 1970. Právo na sebaurčenie národa je rovnako obsahom záverečného dokumentu Konferencie pre Európsku bezpečnosť a spoluprácu z Helsínk z roku 1975.

Výsledkom uplatnenia zásady na sebaurčenie národa je vznik nových afrických a ázijských štátov v období dekolonizácie.

b) Vnútroštátna ústava – výsledok realizácie práva na sebaurčenie národa

Právnym titulom vzniku štátu je realizácia práva na sebaurčenie národa.³⁶ Prvým dokumentom ústavného významu vychádzajúcim

³¹ Porovnaj: BRÖSTL, A. – DOBROVIČOVÁ, G. – KANÁRIK, I.: *Základy Štátovedy*. UPJŠ v Košiciach 2007, s. 36.

³² PERNTHALER, P.: *Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre*. Springer-Verlag 1686, s. 35 a n.

³³ POTOČNÝ, M. – ONDŘEJ, J.: *Medzinárodné právo verejné – Zvláštni část*, 5. doplnené a rozšírené vydanie. C. H. Beck 2006, s. 14.

³⁴ BRÖSTL, A. – DOBROVIČOVÁ, G. – KANÁRIK, I.: *Základy Štátovedy*. UPJŠ v Košiciach 2007, s. 36.

³⁵ POTOČNÝ, M. – ONDŘEJ, J.: *Medzinárodné právo verejné – Zvláštni část*, 5. doplnené a rozšírené vydanie. C. H. Beck, 2006, s. 14.

³⁶ GIERTL, A.: *Štát in statu nascendi*. In: LANTAJOVÁ, D. (ed.): *Právo na sebaurčenie v kontexte moderného medzinárodného práva*. Trnavská univerzita 2012, s. 19.

z uvedenej koncepcie je Deklarácia nezávislosti USA zo 4. júla 1776,³⁷ na základe ktorej sa od Veľkej Británie odčleňuje 13 amerických kolónií: „Keď sa v priebehu ľudských dejín stane pre niektorý národ nevyhnutným rozviazať politické zväzky, ktoré ho pútali k inému národu a zaujať medzi mocnosťami sveta oddelené a rovnocenné postavenie, k akému ho oprávňujú zákony prírody a boha prírody, potom jednoduchá úcta k názorom ľudstva vyžaduje, aby vyhlásil príčiny, ktoré ho viedli k odtrhnutiu.“

Na uvedené úvahy nadväzuje odkaz na prirodzenoprávne zdôvodnenú ideu suverenity ľudu: „Pokladáme za samozrejmé pravdy, že všetci ľudia sú stvorení sebe rovní a sú obdarení svojim stvoriteľom istými nescudziteľnými právami ... Že k zaisteniu týchto práv sa ustanovujú medzi ľuďmi vlády, odvodzujúce svoju oprávnenú moc od súhlasu tých, ktorým vládnu, pokiaľ kedykoľvek začne byť niektorá vláda týmto cieľom na prekážku, má ľud právo ju zmeniť a lebo zrušiť a ustanoviť novú vládu, ktorá by bola založená na takýchto zásadách ...“

Deklarácia nezávislosti USA z roku 1776 podobne ako Deklarácia základných zásad z roku 1970 upozorňuje na existenciu dvojakej podoby práva na sebaurčenie, a to „vonkajšie“ právo na sebaurčenie a „vnútorné“ právo na sebaurčenie.

Pokiaľ sa **vonkajšie právo na sebaurčenie** v zmysle Deklarácie zásadných zásad prejavuje najmä vo *vytvorení nového štátu, pripojení k nezávislému štátu alebo spojeniu s ním, vnútorné právo na sebaurčenie* obsahuje právo *slobodne si určovať svoj politický štátut*.³⁸

Vnútorné právo na sebaurčenie obsahujúce parvo národa slobodne si určovať svoj politický štátut, **je vlastne identické s ústavodarnou mocou ľudu**³⁹, ktorej teoretické základy sú na európskom kontinente

³⁷ LANTAJOVÁ, D.: *Otázka sukcesie vo vzťahu k uplatneniu práva národov na sebaurčenie*. In: LANTAJOVÁ, D. (ed.): *Právo na sebaurčenie v kontexte moderného medzinárodného práva*. Trnavská univerzita 2012, s. 89.

³⁸ K problematike vonkajšieho a vnútorného práva na sebaurčenie bližšie pozri napr. PERNTHALER, P.: *Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre*. Springer-Verlag 1086, s. 45-49.; GIERTL, A.: *Staat in statu nascendi*. In: LANTAJOVÁ, D. (ed.): *Právo na sebaurčenie v kontexte moderného medzinárodného práva*. Trnavská univerzita 2012, s. 25.

³⁹ SCHNEIDER, H.- P.: *Die verfassungsgebende Gewalt*. In: HStR VII, 1992, § 158, Rn. 1 a n.; HECKEL, M.: *Die Legitimation des Grundgesetzes durch das Deutsche Volk*. In: HStR VIII, 1995, § 197, Rn. 33 a n., 45 a n. In: QUARITSCH, H. *Das Selbstbestimmungsrecht des Volkes als Grundlage der deutschen Einheit*. In: Isensee, J. –

položené v ére Veľkej Francúzskej revolúcie. Francúzska Deklarácia práv človeka a občana z roku 1789 komprimuje demokratické právo na sebaurčenie za pomoci pojmu suverenity (vnútorná suverenity) do nasledujúcej vety: „Princíp celej suverenity spočíva v podstate v národe.“⁴⁰ *Ústavodarnú moc* následne vymedzuje E m m a n u e l J o s e p h *Steyés* ako *akt sebaurčenia národa* slobodných a rovných občanov.⁴¹

Z pohľadu medzinárodného práva je pritom jedným z nevyhnutných predpokladom existencie štátu ako subjektu medzinárodného práva, identifikácia právneho poriadku odvoditeľného **od vlastnej ústavy**. Uvedená esenciálna vlastnosť štátu sa tak prekrýva s pojmovým vymedzením štátu v zmysle čistej právnej vedy Hansa Kelsena.⁴²

Vnútorné právo na sebaurčenie bolo od konca 18. stor. považované za vnútroštátnu záležitosť, a ako také sa odčlenilo od úvah o medzinárodnej rovine práva národov na sebaurčenie. *K prepájaniu vnútornej a vonkajšej roviny práva na sebaurčenie dochádza až v druhej polovici 20. storočia.*⁴³

Rešpektovanie medzinárodného práva vystupuje ako limit pre uplatnenie vnútorného práva na sebaurčenie⁴⁴ a zároveň sú prejavy

Kirchhof, P. (ed.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Bd. XI. C. F. Müller 2013, s. 112.

⁴⁰ QUARITSCH, H.: *Das Selbstbestimmungsrecht des Volkes als Grundlage der deutschen Einheit*. In: Isensee, J. – Kirchhof, P. (ed.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Bd. XI. C. F. Müller 2013, s. 113.

⁴¹ MÖLLERS, CH.: *Verfassungsgebende Gewalt – Verfassung – Konstitutionalisierung*. In: BOGDANDY, A. – BAST, J. (ed.): *Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge*. Springer Verlag Berlin Heidelberg 2009, s. 251.

⁴² PERNTHALER, P.: *Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre*. Springer-Verlag 1986, s. 35 a n.; Podľa Hansa Kelsena sa pojmové vymedzenie štátu končí pri vymedzení právneho poriadku. Bližšie pozri: KELSEN, H.: *Allgemeine Staatlehre*, Berlin 1925, s. 87.

⁴³ QUARITSCH, H.: *Das Selbstbestimmungsrecht des Volkes als Grundlage der deutschen Einheit*. In: Isensee, J. – Kirchhof, P. (ed.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Bd. XI. C. F. Müller 2013, s. 113.

⁴⁴ V zmysle medzinárodnoprávnej doktríny je nový štát viazaný normami *ius cogens* od svojho počiatku. Porovnaj: KLUČKA, J.: *Medzinárodné právo verejné (všeobecná a osobitná časť)*. IURA EDITION 2011, s. 62.; Podľa súčasného medzinárodného práva majú štáty povinnosť neuznať štát ktorý vznikol za porušenia noriem medzinárodného práva. Uplatňuje sa princíp *ex iniuria ius non oritur*, teda princíp neuznania skutočnosti, ktorá vznikla na základe neoprávneného použitia sily proti územnej celistvosti a zvrchovanosti štátu. Bližšie pozri: JANKUV, J.: *Medzinárodné právo verejné. Prvá časť*. Aleš Čeněk 2015, s. 60 – 61.; Michaela Ríšová v tejto súvislosti zastáva myšlienku právnej nemožnosti vzniku štátu v dôsledku porušenia noriem *ius cogens*. Pozri: RÍŠOVÁ, M.: *Legalita štátnosti a ius cogens*. In: BUREŠ, P. a kol.: *Mezinárodněprávní aspekty vzniku a zániku státu*. Univerzita Palackého v Olomouci 2013, s. 167.

vonkajšieho práva na sebaurčenie podmienené a ohraničené pôsobením vnútroštátneho práva (čoho aktuálnym príkladom sú neústavné snahy Katalánskej autonómnej vlády). Neústavné a násilné presadzovanie vnútorného práva na sebaurčenie zároveň vyvoláva otázku legitimacy novej vlády a štáty si vyhradujú právo takúto vládu neuznať.⁴⁵ Prepájanie vnútornej a vonkajšej stránky práva na sebaurčenie je v súčasnosti rovnako významné aj pri pohľade na limity prenosu právomoci z členských štátov na orgány Európskej únie.⁴⁶

c) Klauzula večnosti

*Ústavu v materiálnom slova zmysle vnímame ako výsledok pôsobenia vnútornej stránky práva na sebaurčenie národa, rozhodujúceho o spôsobe a forme svojej politickej jednoty.*⁴⁷ Ústava konštituuje štát a ako taká je zhmotnením právnej existencie štátu. Moderná demokratická ústava je produktom revolúcií konca 18. storočia. Je výsledkom presadenia ideí suverenity ľudu, resp. štátneho národa.⁴⁸ Ústava je základným zákonom štátu, ktorý vymedzuje právomoci a kompetencie jednotlivých štátnych orgánov.

Aj keď v už existujúcom štáte dochádza k prejavu ústavodarnej moci a prijatiu novej ústavy založenej na nových ústavných hodnotách, medzinárodnoprávna subjektivita štátu tým zostáva nedotknutá. Táto zmena nastavenia vnútorných pomerov ako dôsledok realizácie vnútornej stránky práva na sebaurčenie nemá vplyv na zmenu štátnych hraníc, zloženie obyvateľstva, či obsah medzinárodných záväzkov.⁴⁹ Realizácia vnútorného

⁴⁵ JANKUV, J.: *Medzinárodné právo verejné. Prvá časť*. Aleš Čeněk 2015, s. 64- 65.; K tomu pozri aj: WEBER, H.: *Jugoslawien – konflikt und die Grenzen des Selbstbestimmungsrechts der Völker*. In: *Humanitäres Völkerrecht. Informationsschriften*. 1993, č. 1, s. 10.

⁴⁶ VOSGERAU, U.: *Das Selbstbestimmungsrecht des Volkes in der Welgemeinschaft*. In: Isensee, J. – Kirchhof, P. (ed.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Bd. XI. C. F. Müller 2013, s. 104 – 105.

⁴⁷ Porovnaj: QUARITSCH, H. : *Das Selbstbestimmungsrecht des Volkes als Grundlage der deutschen Einheit*. In: Isensee, J. – Kirchhof, P. (ed.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Bd. XI. C. F. Müller 2013, s. 112.

⁴⁸ K vývoju ideí suverenity ľudu pozri napr.: BÖCKENFÖRDE, E. – W.: *Geschichte der Rechts – und Staatsphilosophie. Antike und Mittelalter*. Mohr Siebeck 2006, s. 284 – 398; ZIPPELIUS, R.: *Allgemeine Staatslehre*. Verlag C. H. Beck 2010, s. 92; HRDINA, I. A. – MASOPUST, Z.: *Chrestomatie ke studiu filosofie práva*. Leges s. r. o. 2011, s. 103 – 119, 144 – 175.

⁴⁹ Porovnaj: CASSESE, A.: *International law*. Oxford University Press 2001, s. 52 – 54.; ISENSEE, J.: *Staat und Verfassung*. In: Isensee, J. – Kirchhof, P. (ed.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Bd. II. C. F. Müller 2004, s. 27 - 28.; KIRCHHOF, P.: *Die Identität der Verfassung*. In: Isensee, J. – Kirchhof, P. (ed.):

práva na sebaurčenie nepodmieňuje automaticky prejavenie vonkajšej stránky práva na sebaurčenie. Zároveň je ale nemysliteľné vytvorenie nového štátu bez príslušných ústavných zmien.

Na druhej strane z vnímania ústavy ako výsledku realizácie vnútorného práva na sebaurčenie vyplýva deklaratórny charakter klauzuly večnosti. Dôsledné rozlišovanie medzi mocou ústavodarnou a mocou ustanoveniu patrí medzi základné predpoklady existencie ústavného štátu.⁵⁰ Prijímanie novej ústavy založenej na nových ústavných hodnotách patrí do právomoci moci ústavodarnej, pokým zmeny ústavy v podobe modifikácie ústavy nedotýkajúcej sa základných princípov ústavy patrí do právomoci moci ustanovenej.⁵¹ Uvedená koncepcia predstavuje ústavno-teoretické zdôvodnenie existencie materiálneho jadra ústavy.⁵²

Moderné demokratické ústavy sa snažia zvýšiť mieru rigidity svojich ústav a výslovne zakazujú zmenu niektorých častí ústavy.⁵³ Zvyčajne ide o ústavy štátov ktoré prešli výraznou transformáciou mocenských pomerov⁵⁴ a zaznamenali zmenu nedemokratickej formy vlády na demokratickú do obsahu nezmeniteľných častí nových ústav, tzv. klauzúl večnosti, reflektujúcich tieto významné hodnotové modifikácie.⁵⁵ Klauzuly

Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Bd. II. C. F. Müller 2004, s. 276

⁵⁰ Bližšie pozri: BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M.: *Ústavodarca verzus Ústavný súd*. In: 20 rokov Ústavy Slovenskej republiky – I. Ústavné dni. II. zväzok. UPJŠ v Košiciach 2012, s. 106 a n.

⁵¹ SCHMITT, C.: *Verfassungslehre*. Duncker & Humblot GmbH 2003, s. 103-104.

⁵² K tomu pozri napr.: HAIN, K. - E.: *Die Grundsätze des Grundgesetzes*. Baden Baden 1999, s. 15 - 16.

⁵³ BRÖSTL, A. – DOBROVIČOVÁ, G. – KANÁRIK, I.: *Teória práva*. Aleš Čeňek, s.r.o. 2013, s. 49.; LAPČÁKOVÁ, M.: *Rigidné a flexibilné ústavy*. (Porovnávacía štúdia členských štátov Európskej únie). Justičná revue, 2007, č. 8-9, s.1066 a n.

⁵⁴ K tomu pozri napr.: KLOKOČKA, V.: *Ústavní systémy evropských států*. Linde 2006, s. 280 a n.; K problematike konvergenie svetových právnych systémov bližšie pozri: TÓTHOVÁ, M.: *Dynamické zmeny práva a ich odraz v právnej vede*. In: Aktuálne otázky právnej vedy. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach 2014, s. 74 a n.

⁵⁵ K hodnotovému charakteru ústavných princípov pozri napr.: OROSZ, L.: *Všeobecné ústavné princípy – základná charakteristika, význam a spôsob ich vyjadrenia v ústavnom systéme Slovenskej republiky*. Právny obzor, 2003, č. 4, s. 326 - 327.; BRÖSTL, A. – GAJDOŠÍKOVÁ, Ľ.: *Grundrechte in der Slowakei*. In: MERTEN, D. – PAPIER, H.J. – ARNOLD, R.(ed.): *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*.Band IX. C.F.Müllers, 226 a n.; BRÖSTL, A.: *Právny štát, pojmy teórie, princípy*. Košice 1995.; SVÁK, J. – CIBULKA, Ľ. – Klíma, K.: *Ústavné právo Slovenskej republiky*. *Všeobecná časť*. EUROKÓDEX 2013, s. 223 a n.; TÓTHOVÁ, M.: *Právne princípy v rôznych právnych kultúrach*. Právny obzor, 2003, č. 3, s. 294.; BÁRÁNY, E.: *Hodnotový základ*

večnosti takto explicitne chránia materiálne jadro ústavy pred neoprávnenou zmenou ústavy zo strany ústavného zákonodarcu.

Klauzuly večnosti tým vlastne ochraňujú jadro realizácie vnútorného práva na sebaurčenie národa. *Klauzuly večnosti môžeme z pohľadu medzinárodného práva vnímať ako vnútroštátnu garanciu práva na sebaurčenie národa.*⁵⁶

Záver

V zmysle vnútorného práva na *sebaurčenie národa* majú národy právo slobodne určovať svoj *politický štátut*. Je to práve ústava ktorá predstavuje *rozhodnutie o spôsobe a forme politického usporiadania*.⁵⁷ Základné politické rozhodnutia tvoriace podstatu ústavy nemôžu byť predmetom ústavnej zmeny a sú vyhradené novému ústavodarcovi.⁵⁸

Právo na sebaurčenie národa ma pritom z pohľadu medzinárodného práva imperatívny, kogentný charakter a zaväzuje všetky štáty, resp. štátne národy bez ohľadu na ich vôľu. *Ius cogens* tak predstavuje vyššie právo z ktorého vyplývajú záväzky aj pre ústavodarcu.

Z práva na sebaurčenie vyplýva zákaz stotožňovať ľud ktorý vzniká na základe ústavy a je viazaný ústavou (moc ustanovenú), s ľudom realizujúcim právo na sebaurčenie (mocou ústavodarnou). Ako upozorňuje Ulrich Vosgerau *klauzuly večnosti, ako garancie práva na sebaurčenie národa majú z pohľadu medzinárodného práva iba deklaratórnu povahu*.⁵⁹

Medzinárodné právo nám tak ponúka ďalší argument v prospech akceptácie tézy o existencii nepísaného materiálneho jadra Ústavy, ktoré podľa nášho názoru obsahuje aj Ústava Slovenskej republiky.

Zoznam použitej literatúry:

ústavy. In: Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie Postavenie ústavných súdov a ich vplyv na právny poriadok štátu, EQUILIBRIA, s. r. o. 2013, s. 114.

⁵⁶ VOSGERAU, U.: *Das Selbstbestimmungsrecht des Volkes in der Welgemeinschaft*. In: Isensee, J. – Kirchhof, P. (ed.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Bd. XI. C. F. Müller 2013, s. 100.

⁵⁷ SCHMITT, C.: *Verfassungslehre*. Duncker & Humblot GmbH 2003, s. 76.

⁵⁸ SCHMITT, C.: *Tamže*, s. 26, 103, 105.

⁵⁹ VOSGERAU, U.: *Das Selbstbestimmungsrecht des Volkes in der Welgemeinschaft*. In: Isensee, J. – Kirchhof, P. (ed.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Bd. XI. C. F. Müller 2013, s. 100, 101.

AZUD, J.: *Medzinárodnoprávne zásady priateľských vzťahov a spolupráce*. Právny obzor, 89, 2006, č. 1.

BALAŠ, V.: *Právo na seburčenie*. Právnik, 136, 1997, č. 2.

BALOG, B.: *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky a jeho ochrana*. EUROKÓDEX 2014.

BALOG, B.: *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*. In: *Ústava Slovenskej republiky. 20 rokov v národnom a európskom pohľade*. Lonfinger, s. r. o. 2012.

BÁRÁNY, E.: *Hodnotový základ ústavy*. In: *Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie Postavenie ústavných súdov a ich vplyv na právny poriadok štátu*, EQUILIBRIA, s. r. o. 2013.

BOGDANDY, A.: *Prinzipien von Staat, supranationalen und internationalen Organisationen*. In: ISENSEE, J. – KIRCHHOF, P. (eds.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Band XI. Internationale Bezüge. C. F. Müller 2013.

BÖCKENFÖRDE, E. – W.: *Geschichte der Rechts – und Staatsphilosophie. Antike und Mittelalter*. Mohr Siebeck 2006.

BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M.: *Ústava a ústavné zákony*, KALLIGRAM 2013.

BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M.: *Ústavodarca verusus Ústavný súd*. In: *20 rokov Ústavy Slovenskej republiky – I. Ústavné dni*. II. zväzok. UPJŠ v Košiciach 2012.

BROWNLIE, I.: *Princípy medzinárodného verejného práva*. Prvé vydanie. EUROKÓDEX, s. r. o. a Paneurópska vysoká škola 2013.

BRÖSTL, A. – DOBROVIČOVÁ, G. – KANÁRIK, I.: *Základy štátovedy*. UPJŠ v Košiciach 2007.

BRÖSTL, A. – DOBROVIČOVÁ, G. – KANÁRIK, I.: *Teória práva*, Aleš Čeňek, s.r.o. 2013.

BRÖSTL, A. – GAJDOŠÍKOVÁ, E.: *Grundrechte in der Slowakei*. In: MERTEN, D. – PAPIER, H.J. – ARNOLD, R.(ed.): *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*.Band IX. C.F.Müllers.

BRÖSTL, A.: *Právny štát, pojmy teórie, princípy*. Košice 1995.

CASSESE, A.: *International law*. Oxford University Press 2001.

DANGL, V.: *Od revolúcie k svetovej vojne 1948 – 1914*. In: SEGEŠ, V. a kol.: *Vojenské dejiny Slovenska a Slovákov*. Ottovo nakladateľství 2015.

DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky*. C. H. Beck 2015.

GEIGER, R.: *Grundgesetz und Völkerrecht*. Verlag C.H. Beck München, 2009.

GIERTL, A.: *Štát in statu nascendi*. In: LANTAJOVÁ, D. (ed.): *Právo na seburčenie v kontexte moderného medzinárodného práva*. Trnavská univerzita 2012.

GRAWERT, R.: *Staatsvolk und Staatsangehörigkeit*. In: Isensee, J. – Kirchhof, P. (ed.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Bd. II. C. F. Müller 2004.

HAIN, K. - E.: *Die Grundsätze des Grundgesetzes*. Baden Baden 1999.

HRDINA, I. A. – MASOPUST, Z.: *Chrestomatie ke studiu filosofie práva*. Leges s. r. o. 2011.

ISENSEE, J.: *Staat und Verfassung*. In: Isensee, J. – Kirchhof, P. (ed.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Bd. II. C. F. Müller 2004.

JANKUV, J. – LANTAJOVÁ, D. – ŠMID, M. et al: *(Ne)uznanie štátov v medzinárodnom práve a jeho dopad na vnútroštátne právo*. Spolok Slovákov v Poľsku – Towarzystwo Słowaków w Polsce, 2014.

JANKUV, J.: *Právo na sebaurčenie v kontexte judikatúry Výboru pre ľudské práva*. In: LANTAJOVÁ, D. (ed.): *Právo na sebaurčenie v kontexte moderného medzinárodného práva*. Trnavská univerzita 2012.

JANKUV, J. a kol.: *Medzinárodné právo verejné*. Prvá časť. Plzeň 2015.

KELSEN, H.: *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1925.

KIRCHHOF, P.: *Die Identität der Verfassung*. In: Isensee, J. – Kirchhof, P. (ed.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Bd. II. C. F. Müller 2004.

KLEINLEIN, T.: *Konstitutionalisierung im Völkerrecht*, 2012.

KLOKOČKA, V.: *Ústavní systémy evropských států*. Linde 2006.

KEUČKA, J.: *Medzinárodné právo verejné (všeobecná a osobitná časť)*. IURA EDITION 2011.

KREUZBAUER, G.: *Die Norm im Völkerrecht – Eine rechtsphilosophische und rechtstheoretische Untersuchung*. Berlin 2006.

LANTAJOVÁ, D.: *Medzinárodnoprávna úprava práva národov na sebaurčenie*. In: Slovenská ročenka medzinárodného práva 2008, Bratislava: Slovenská spoločnosť pre medzinárodné právo pri Slovenskej akadémii vied 2009.

LANTAJOVÁ, D.: *Otázka sukcesie vo vzťahu k uplatneniu práva národov na sebaurčenie*. In: LANTAJOVÁ, D. (ed.): *Právo na sebaurčenie v kontexte moderného medzinárodného práva*. Trnavská univerzita 2012.

LAPČÁKOVÁ, M.: *Rigidné a flexibilné ústavy. (Porovnávací štúdia členských štátov Európskej únie)*. Justičná revue, 2007, č. 8-9.

MASOPUST, Z. (eds.): *Právo a stát na stránkách Právníka*. 150 let českého právníckého časopisu. Ústav státu a práva AV ČR 2011.

MIKOVÁ, V.: *Systém prameňov práva v premenách času*. In: MADLEŇÁKOVÁ, L. – VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, H. (ed.): *Právo v proměnách času: 10 let debatování mladých právníků*. Leges 2016.

MOLEK, P.: *Materiální ohnisko ústavy: Věčný limit evropské integrace?* Masarykova univerzita 2014.

MÖLLERS, CH.: Verfassunggebende Gewalt – Verfassung – Konstitutionalisierung. In: BOGDANDY, A. – BAST, J. (ed.): Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge. Springer Verlag Berlin Heidelberg 2009.

OROSZ, L. – SVÁK, J. – Balog, B.: *Základy teórie konštitucionalizmu*. EUROKÓDEX, s. r. o., 2011.

OROSZ, L.: *Všeobecné ústavné princípy – základná charakteristika, význam a spôsob ich vyjadrenia v ústavnom systéme Slovenskej republiky*. Právny obzor, 2003, č. 4.

PERNTHALER, P.: *Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre*. Springer-Verlag 1686.

POTOČNÝ, M. – ONDŘEJ, J.: *Medzinárodné právo verejné – Zvláštní část*, 5. doplněné a rozšířené vydanie. C. H. Beck, 2006,

PREUSS, O.: *Demokratický právní stát tesaný do pískovce*. Časopis pro právní vědu a praxi, 3/2016, č. 3.

QUARITSCH, H.: Selbstbestimmungsrecht als Grundlage der Einheit. In: ISENSEE, J. – KIRCHHOF, P. (eds.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band XI, Internationale Bezüge. C: F. Müller 2013.

RÍŠOVÁ, M.: *Legalita a legitimita*. In: BUREŠ, P. a kol.: Mezinárodní aspekty vzniku a zániku státu. Univerzita Palackého v Olomouci 2013.

SCHMITT, C.: *Verfassungslehre*. Duncker & Humblot GmbH 2003.

STRÁŽNICKÁ, V. a kol.: *Medzinárodná a európska ochrana ľudských práv*. Prvé vydanie. EUROKÓDEX, s. r. o., 2013.

SVÁK, J. – CIBULKA, L. – Klíma, K.: *Ústavné právo Slovenskej republiky. Všeobecná časť*. EUROKÓDEX 2013.

TOMOSZEK, M.: *Podstatné náležitosti demokratického právního státu*. Leges 2015.

TÓTHOVÁ, M.: *Dynamické zmeny práva a ich odraz v právnej vede*. In: Aktuálne otázky právnej vedy. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach 2014.

TÓTHOVÁ, M.: *Právne princípy v rôznych právnych kultúrach*. Právny obzor, 2003, č. 3.

UERPMANN, R.: *Internationales Verfassungsrecht*. Juristenzeitung, 56, 2001, č. 11, s. 565-573.

VOSGERAU, U.: *Das Selbstbestimmungsrecht des Volkes in der Welgemeinschaft*. In: Isensee, J. – Kirchhof, P. (ed.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Bd. XI. C. F. Müller 2013.

VRŠANSKY, P. a kol.: *Medzinárodné právo verejné. Všeobecná časť*. Wolters Kluwer 2015.

WEBER, H.: *Jugoslawien – konflikt und die Grenzen des Selbstbestimmungsrechts der Völker*. In: Humanitäres Völkerrecht. Informationsschriften. 1993, č. 1.

WINTERHOFF, CH.: *Verfassung – Verfassunggebung – Verfassungsänderun*. Mohr Siebeck 2007.

ZIPPELIUS, R.: *Allgemeine Staatslehre*. Verlag C. H. Beck 2010.

Ústavnosť a jej ochrana v časoch legislatívneho optimizmu

JUDr. Štefan Kseňák, PhD.

Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Abstrakt:

Postavenie a úloha Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd“) sa modifikujú tak, ako sa mení spoločenský a právny kontext, v ktorom Ústavný súd pôsobí. Tradičné postavenie Ústavného súdu, ako tzv. negatívneho normotvorcu, kedy rozhoduje o nesúlade právnych predpisov s Ústavou Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava“), ustupuje do úzadia, presnejšie netvorí ťažiskovú rozhodovaciu činnosť Ústavného súdu. Ako negatívny normotvorca má Ústavný súd priamy vplyv na právny poriadok Slovenskej republiky. Kvantitatívne najrozsiahlejšiu náplň práce Ústavného súdu tvorí rozhodovanie o ústavných sťažnostiach podľa čl. 127 Ústavy. Ústavný súd má kasačné oprávnenia voči všeobecným súdom. To znamená, že môže vplývať na judikatúru všeobecných súdov, a to predovšetkým na judikatúru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky. To znamená, že Ústavný súd modeluje rozhodovaciu prax slovenského súdnictva. Po kvalitatívnej stránke vystupuje v poslednej dobe do popredia postavenie Ústavného súdu ako arbitra v prípade, ak dôjde k stretu medzi najvyššími štátnymi orgánmi, čo sa deje napr. oprávnením vykladať Ústavu a ústavné zákony. Do budúca možno predpokladať zvýraznenie postavenia Ústavného súdu v prípade stretu tzv. európskeho práva a Ústavy Slovenskej republiky. S prihliadnutím na pôsobnosť Ústavného súdu, dôležitosť agendy, ktorú rieši a jeho preťaženosť, je potrebné naliehavo uvažovať o jeho materiálnom a personálnom posilnení. Ústavný súd Slovenskej republiky má kasačné oprávnenia voči súdom všeobecných súdov. To znamená, že môže vplývať na judikatúru všeobecných súdov, a to predovšetkým na judikatúru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky. Ústavný súd Slovenskej republiky rozhoduje o nesúlade právnych predpisov s Ústavou Slovenskej republiky, čo znamená, že má priamy vplyv na právny poriadok Slovenskej republiky.

Abstract:

Position and a role of the Constitutional Court of the Slovak Republic (further only the Constitutional Court) are modified in the way the social and legal context change and within which the Constitutional Court operates. The traditional position of the Constitutional Court is being put

backwards into the role of a so called negative legislature when there is running a decisionmaking process about disharmony of the legal rules with the Constitution of the Slovak Republic (further only Constitution) and does not create the main decisionmaking activity of the Constitutional Court. As a negative legislature the of the Constitutional Court has a direct impact on the legal order of the Slovak Republic. Considering the quantity, the widest work load of the Constitutional Court is decisionmaking process about the constitutional claims due to the Art. N° 127 of the Constitution. The Constitutional Court has so called casation authority against the general courts. It means it might influence the law of the general courts mainly the law of the Supreme Court of the Slovak Republic. It means the Constitutional Court is modeling the decisionmaking practise of the Slovak judiciary system. As for the quality aspect, it is said, the function of the Constitutional Court as an arbiter is prioritised; in case of confrontation with the highest state bodies, e.g. authorised interpretation of the Constitution and constitutional laws. It might be prognosed to strenghten the position of the Constitutional Court in case of meeting with the European Law and the Constitution of the Slovak Republic. Respecting the activity of the Constitutional Court, its agenda to be solved by and its overloading, it is necessary to urgently think about its material and personal completion. The Constitutional Court the makes decisions about disharmony of the legal directions with the Constitution of the Slovak Republic that means it has a direct impact on the Slovak Law Order of the Slovak Republic.

I.

Nietzsche prirovnal štát k tomu najstudensiemu zo všetkých studených netvorov¹. Pohľad z perspektívy Kafkovho Jozefa K. nám vykreslí štát ako anonymnú a nepochopiteľnú mašineriu, v ktorej sa človek stratí ako v bludisku.

Štáty porovnávame napr. podľa rastu hrubého domáceho produktu (ďalej „HDP“), miery kriminality, vnímania korupcie a ďalších akože „objektívnych“ kritérií, ktorých verifikovateľnosť je žiaľ pochybná. Je až fascinujúce, aké rôzne rebríčky vznikli a aká bezcenná je ich výpovedná hodnota. Napr. pri raste HDP sa taktne pomlčí, že bohatstvo sa nekumuluje tam, kde je vysoký rast HDP, ale tam, kam smeruje dividenda a tá bude zvyčajne smerovať tam, kde je právna stabilita, pričom samotný rast HDP nebude rozhodujúcim kritériom.

¹ Tak pravil Zarathustra, str. 42,

Vrcholom je radenie štátov podľa miery šťastia, pretože sa iste vždy nájde niekto ochotný urobiť iných šťastnými, a to aj proti ich vôli. Zrejme nie je nikde na svete toľko bilionárov ako v Zimbabwe a súčasne je tam asi aj nízka spotreba antidepresív. Otázne je, do akej miery sú obyvatelia Zimbabwe šťastní, keď bilionármi sú vďaka hyperinflácii, a pretože sú chudobní nemajú ani na lieky.²

V tomto kontexte pôsobí dosť znepokojujúco štát, ktorý je teatrálné sebavedomý, majúci vždy naporúdzi jasne definovanú pravdu, štát bez pokory, ktorý je zbožšťovaný a plochý zároveň, ventilujúci sa na povinných pochodoch alebo na zjazdoch, kde prejavuje svoju jasavú tvár, pričom ale nemá svedomie. Morálny rozmer štátu sa premieta do ústavy.³

Štát je tvorený inštitúciami, ktoré sú tvorené ľuďmi, teda v konečnom dôsledku aj štát manifestuje isté ľudské vlastnosti. Ako by človek mal mať svedomie, tak by aj štát mal mať inštitucionálne zakotvený mechanizmus sebareflexie. Iste by sa dalo argumentovať tým, že predsa právny štát je viazaný svojimi zákonmi, ale to je len istý formálny rozmer právneho štátu.

O úroveň vyššie je štát s nezávislým súdnictvom, pretože v takom štáte má aj „neštát“ možnosť vyhrať nad štátom. Aké kritériá treba splniť na to, aby si sudca mohol povedať, že je skutočne nezávislý, by bolo na veľmi dlhú diskusiu.

A ešte o stupienok vyššie je sebareflexia štátnej moci inštitucionalizovaná vo forme ústavného súdnictva. Ochranca ústavnosti, či už v koncentrovanej alebo difúznej forme, je akoby svedomím štátu.

Československá republika bola štátom, ktorý mal medzi prvými právne zakotvený osobitný orgán ochrany ústavnosti, teda model

² Podľa údajov v rámci OECD bola v r. 2013 najvyššia spotreba antidepresív na Islande, teda v krajine s vysokým priemerným vekom dožitia, vysokým životným štandardom a spokojnosťou so životom. Internetový zdroj: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/social-issues-migration-health/health-at-a-glance-2015/antidepressant-drugs-consumption-2000-and-2013-or-nearest-years_health_glance-2015-graph175-en#page1

³ „Ústava je súčasťou právnej, politickej a morálne symbolického komunikácie moderných spoločností. Kromě toho, že je základním textem právního systému, ústava představuje důležitý referenční bod morálky opírající se o expresivní symbolismus, kolektivní identitu, historické tradice a ideály politické společnosti“ cit. z Příběhů, J.: Právní symbolismus. Str.: 21. Filosofický ústav AV ČR 2007. ISBN 978-80-7007-266-0

koncentrovaného ústavného súdництва⁴. Táto súčasť aj našej histórie je žiaľ viac menej neznáma. Dokonca to pôsobí tak, že občania nie sú stotožnení so štátnymi inštitúciami a vnímajú ich ako niečo cudzie a súčasne potrebné, čo máme preto, lebo to majú aj inde vo vyspelom svete.

Ochrana ústavnosti prešla rôznymi polohami, v ktorých sa realizovala. Konštrukcia funkcií ústavného súdnictva sa musí prispôbovať zmeneným podmienkam v spoločnosti, predovšetkým v ponímaní a realizácii základných práv, ktoré zvykneme označovať síce rôzne, ale vnímame ich ako *ústavné práva*.⁵ Rozvoj katalógu základných práv bol síce generovaný často ako výsledok politického boja, ale v súvislosti so vznikom právneho štátu tento proces nadobúda viac evolučný než revolučný charakter. Keď v roku 1990 bolo priznané v kantóne Appenzell Innerrhoden volebné právo aj pre ženy, udialo sa tak so zásadným prispením súdnej moci.

Rovnako ako zdravý človek si neuvedomuje, že zdravie nie je samozrejmosťou, tak aj nositeľ základných práv a slobôd si vlastne ani neuvedomuje, ako príjemne sa žije v demokratickom a právnom štáte. Snáď najlepšie sa to dá ilustrovať na volebnom práve, ktoré si museli niektoré skupiny obyvateľstva doslova vybojovať, pričom dnes uvažujeme o tom, ako voličov pomaly prilákať k volebným urnám, či znížiť vekovú hranicu, či majú voliť aj osoby vo výkone trestu odňatia slobody a pod. Znepokojivé je to, že volebná problematika sa transformuje do podoby grotesky, o čom svedčí aj to, že v pestrom panoptiku kandidátov na predstaviteľov verejnej moci nájdeme aj také osoby, ktoré by volič zrejme nechcel za susedov, ale ktorým ochotne odovzdá svoj hlas, a tak zostáva veriť, že je to istá forma protestu, ak nie niečo horšie.⁶ To, že napokon sú mnohí aj zvolení, je v podstate už len finále dramatického predstavenia.

Samotná skutočnosť, že v politickom a kultúrnom okruhu, ktorého sme súčasťou, sme dospeli k tomu, že máme na pôdoryse právneho štátu funkčné inštitúcie, je iste dôvodom na optimizmus. Na druhej strane to ale vedie k tomu, že sa občania spoliehajú na to, že tento inštitucionálny rámec vyplnený sumou orgánov verejnej moci, bude stále zlepšovať svoje fungovanie. Toto platí aj napriek tomu, že občania môžu byť k nositeľom verejnomočných oprávnení neraz aj hyperkritickí. Táto kritickosť však

⁴ Naši rakúski kolegovia radi poukazujú na to, že ich ústavný súd bol ako prvý funkčný.

⁵ Ľudské práva, základné práva a slobody, občianske práva a pod.

⁶ Pri úvahách o alternatívnych formách hlasovania treba zohľadniť aj požiadavku dôstojnosti výkonu volebného práva.

klesá, keď štát deklaruje svoje prípadné nedostatky a niečo ako snahu ich napraviť, a to nezriedka prijatím ďalších regulácií, prípadne aj zriadením ďalšieho orgánu plateného z verejného rozpočtu. Tento proces má svoje opodstatnenie – spoločnosť má dostatok zdrojov⁷, zvyšuje sa zamestnanosť, zlepšuje sa výber daní a poplatkov, teda je z čoho financovať činnosti vo verejnej správe, hoci nezriedka má tento proces veľmi asymetrickú podobu.⁸

Podstata demokratického a právneho štátu je v tom, že verejná moc, a teda aj rozhodovacie procesy, sú rozdelené medzi viaceré orgány, ktoré sú vo vzťahu vzájomných brzd a vyvážení. Tieto orgány, v súlade s princípom suverenity ľudu, odvádzajú svoju legitimitu od občanov, presnejšie od ľudí. Pokiaľ ide o základné práva a slobody, a teda aj o ich ochranu, táto sa realizuje v základnom trojuholníku voliči – parlament – súdna moc.

V mojom príspevku chcem poukázať na nesmierne dynamický proces normotvorby, ktorý so sebou prináša aj možné riziká protiústavnosti a na postavenie korektora pri ochrane ústavnosti. Ústavné sudy tradične plnili úlohu negatívnych normotvorcov. V súčasnosti je prevažná rozhodovacia prax ústavného súdu tvorená ústavnými sťažnosťami⁹. Predmetom ďalších riadkov tohto príspevku bude poukávanie na riziká, ktoré prináša normotvorná špirála.

II.

Počas vysokoškolských štúdií autora tohto príspevku bolo obvyklé zapracovať novelu do novelizovaného predpisu tak, že sa novelizovaný text vystrihol a prelepil sa ním pôvodný text. Ak by sa takýto postup mal aplikovať aj v súčasnosti, tak v priemernej advokátskej kancelárii alebo na

⁷ Stačí si pozrieť fotografie z prelomu 19. a 20. storočia, z ktorých je zrejmé, že *dôstojná plnoštitlosť* bola príznačná pre lepšie situované vrstvy obyvateľstva.

⁸ Úsilie s akým sa snažíme na Katedre ústavného práva a správneho práva Právnickej fakulty UPJŠ v Košiciach uspieť v „*súťaži*“ o získanie grantov sa našťastie neoslabilo ani po znepokojujúcich podozreniach súvisiacich s možnými pochybeniami pri prideľovaní grantov.

Náklady na verejnú správu rastú a verejná správa hypertrofuje.

⁹ To sa samozrejme netýka len slovenského ústavného súdu, ale aj iných - v prípade Spolkového ústavného súdu SRN je to okolo 96%. Zdroj: Hranice přezkumu rozhodnutí obecných soudů ústavním soudem v řízení o ústavní stížnosti. Zborník príspevkov z konferencie usporiadanej Ústavným súdom Českej republiky a Benátskou komisiou rady Európy. Ústavní soud České republiky 2005. Str. 63. ISBN 80-7201-580-X.

Nebudem teraz analyzovať dôvody rozmachu tohto inštitútu, lebo samotná kvantita nie je až taká podstatná a iste súvisí aj s dostupnosťou právnych služieb a nemalé množstvo najmä sťažností podľa čl. 127 ústavy je podaných aj napriek tomu, že advokát klienta poučí o zrejmej bezúspešnosti podania.

súdnom oddelení by to vyzeralo ako v základnej umeleckej škole, prípadne v komunitnom centre tréningu jemnej motoriky.¹⁰

Aplikovať takýto postup, nepochybne patriaci do (záveru) minulého tisícročia, by dnes zrejme nebolo efektívne, a to predovšetkým preto, lebo intenzita práce rôznych subjektov, či už tvoriacich alebo dotvárajúcich právne predpisy, je na takej úrovni, že „strihať a lepiť“ už nestačí.

To, že objem právnych regulácií narastá je všeobecne známou skutočnosťou a odráža to kvalitu (rozmer) človeka ako normatívnej bytosti, čo zrejme súvisí aj s adaptabilitou človeka na rôzne životné prostredia, pretože človek žije v púšti, v pralese, v arktických oblastiach a pod. Iste, nájdeme živočíchy, ktoré majú podobný životný priestor, napr. niektoré druhy hlodavcov alebo hmyzu, ale tie najčastejšie len využívajú prostredie, ktoré im vytvára človek.¹¹

Adaptabilita je schopnosť prispôbiť sa meniacim sa podmienkam. V prípade človeka prevažuje kultúrna evolúcia nad biologickou - *mozol na ruce je adaptace, ale luk nebo kladivo ne.*¹² Zmenám sa prispôsobuje jednotlivec a zmenám sa tiež prispôsobuje aj spoločnosť a adekvátnejšie je hovoriť nie o adaptácii jednotlivca, ale o adaptácii spoločnosti, hoci aj táto sa skladá z jednotlivcov. To, že sa spoločnosť skladá z jednotlivcov a to, že jednotlivci tvoria spoločnosť, sa zdá byť tým istým, ale v určitých súvislostiach tomu tak nie je. Napr. samotný jednotlivec by sa nereprodukoval¹³, reprodukuje sa len v spoločnosti, hoci istý čas vie prežiť človek aj sám¹⁴, niekedy sa zasa nevie prispôbiť jednotlivec dynamicky sa meniacej spoločnosti. Inak sa zmenám prispôsobuje dieťa, mladý človek, človek v strednom veku, senior a pod. V konečnom dôsledku dochádza nezriedka k situáciám, že jednotlivec sa nedokáže prispôbiť spoločnosti,

¹⁰ Nedá sa ale vylúčiť, že tréning jemnej motoriky ešte zažije zlaté časy, ale zrejme nie vo vyššie popísanej podobe.

¹¹ Niekde existenciu takýchto súputníkov človeka priamo predpokladáme – napr. vo verejnej kanalizácii, alebo v podpalubí lode, inde by pôsobila skôr prekvapujúco – napr. na palube kozmickej lode.

¹² Sokol, J.: Etika, život, inštituce. Str. 41. Vydavateľstvo Vyšehrad 2014, ISBN 978-80-7429-223-1

¹³ Možno časom aj to bude formou klonovania možné, ale aj v takomto prípade bude záujemca potrebovať služby špecializovaného zariadenia.

¹⁴ Škótsky námorník Alexander Selkirk, ktorý bol inšpiráciou pre Daniela Defoea pri písaní románu o Robisonovi Crusoeovi, prežil na ostrove o samote štyri roky. Románový Robinson Crusoe bol stroskotancom sedemkrát dlhšie, čo ale zmierňuje fakt, že istú dobu robil spoločnosť Piatok. Ktovie, ako by sa vyvíjali osudy Robinsona Crusoea, keby počúvol svojich rodičov a stal sa právnikom....

ktorá sa adaptuje na meniace sa podmienky, čo so sebou prináša rozvoj mechanizmov, ktoré majú takéhoto jednotlivca motivovať k tomu, aby sa prispôbil. Schéma vývoja motivačných nástrojov sa v zásade opakuje – rastie počet opisov základných podstat skutkov, ktoré normotvorca považuje za trestný čin, priestupok, či disciplinárny a správny delikt, stupňuje sa intenzita „trestania“ a pod. Intenzita trestania sa musí stupňovať, lebo inak stráca účinnosť. Samozrejme nikto nemôže spochybníť istú humanizáciu represívneho aparátu (či už trestného alebo správneho), ale treba brať do úvahy, že ide skôr o reakciu na zmenený kontext – v stredovekých podmienkach iste nebolo možné všetkých páchatel'ov násilnej trestnej činnosti dlhodobo väzniť, lebo ak 95% obyvateľstva pôsobilo v poľnohospodárstve a lesníctve, tak zaiste nemali dosť kapacít dlhodobo väzniť iné ako tzv. „urodzené“ osoby, ktoré boli v podstate skôr rukojemníkmi-väzňami. Toto je už pre dnešného človeka z ekonomicky vyspelého kultúrneho okruhu skoro nepochopiteľné, čo vedie k tomu, že schému „*humánneho trestania*“ by rád rozšíril na celý svet o čom svedčia aj požiadavky napr. ľudskoprávných organizácii na zákaz trestu smrti vo všetkých krajinách. Ale ako napr. potrestať piráta, ktorý patrí k organizácii disponujúcej modernými zbraňami a dostatkom finančných prostriedkov v štáte, ktorý vlastne ani riadne nefunguje. Ako majú potrestať vraha domorodé kmene žijúce v amazonskom pralese? Oba tieto príklady naznačujú, že lege artis humánne trestanie je možné tam, kde je spoločnosť materiálne na takej úrovni, že si môže dovoliť niekoho dlhoročne väzniť, a teda sa o neho aj starať. Dovolím si toto malé odbočenie do problematiky trestania uzavrieť úvahou, či sa sankcie skutočne „humanizujú“ - teda, ak vôbec vieme zdefinovať, čo rozumieme pod humanizáciou, zrejme ide najmä o vylúčenie sankcií narušujúcich fyzickú integritu trestaného alebo spôsobujúcich fyzickú bolesť. Predstavme si ale začínajúceho napr. lekára, advokáta alebo notára, ktorý býva v byte, ktorý zaplatil prostriedkami z hypotekárneho úveru, a teší sa, že už zo štyridsiatich rokov splácania úveru zdolal napr. desať a chýba mu už len tridsať rokov, a do toho príde napr. sankcia za nedodržanie povinností pri ochrane osobných údajov a bude mu uložená pokuta, ktorá bude pre neho likvidačná.¹⁵ Možno by uprednostnil amputáciu malíčka na ruke pred takouto pokutou a zrejme mu bude len malou útechou napr. jednoduchšia procedúra osobného bankrotu. Kombinácia vysokých peňažných sankcií s jednoduchšou procedúrou osobného bankrotu žiaľ pôsobí tak, ako keby existovala vôľa pokutovať a súčasne aj (inak celkom pochopiteľná obava), že potrestaný stratí motiváciu pracovať. S istou autorskou licenciou sa až žiada dodať, že bolo

¹⁵ Iste by bolo nesmierne zaujímavé a poučné nahliadnuť do mysle tých, ktorí takéto pokuty vymýšľajú, prípadne aj analyzovať ich detstvo a pod.

by vhodné dôkladne *preskúmať*, kto navrhuje tieto právne úpravy a či si ich nedal vypracovať v nejakej advokátskej kancelárii, lebo to pôsobí dojmom, ako keby výsledným efektom bola saturácia trhu s právnymi službami.

U niektorých skupín predpokladáme celkovo nižšiu schopnosť adaptovať sa na zmeny, čo vedie k zjednodušenému záveru, že napríklad seniori sú neadaptabilní¹⁶, a teda sú pre spoločnosť príťažou. Tieto zjednodušené (primitívne) myšlienkové schémy sa veľmi dobre projektujú napr. v súvislosti s výdavkami na dôchodkové a zdravotné poistenie. V podstate sa verejnosť vtlača predstava, že základňa mladých ľudí sa musí neustále rozširovať, aby užívala vlastne už neproduktívnych dôchodcov. Táto predstava už ale nie je v súlade s predstavou o preľudnení sveta, lebo ak by mali mať radosť ekonómovia požadujúci pyramidálnu štruktúru spoločnosti, tak jej základňa by sa musela stále rozširovať a počet obyvateľov Zeme by musel neustále dynamicky narastať, čo je zrejme nemožné. Prístup k seniorom je najlepším príkladom, ako sa v spoločnosti rešpektuje princíp legitímnych očakávaní. Ak je niekto v produktívnom veku, tak by mal spozornieť, ak zaznamená, že v spoločnosti sa obmedzujú práva seniorov, pretože človek v produktívnom veku predsa produkuje aj preto, aby mal zabezpečený dôstojný život v seniornom veku¹⁷, a nie preto, aby bol na dôchodku vystavený teóriám niektorých ekonomických bankových analytikov, ktorí akoby ignorovali neuveriteľný rast produktivity práce, produkcie energií a potravín¹⁸, a ktorí – ak by mali skutočne dar predvídať budúcnosť ekonomiky, by boli nie bankovými analytikmi, ale vlastníkmi bánk.

Ľudská spoločnosť sa adaptuje zmenou svojho správania. Ak sa zmenia prírodné podmienky, napr. sa zvýši vlhkosť, neprejaví sa to tým, že človeku narastú v priebehu krátkej doby napr. blany medzi prstami a žiabre, ale zmenia sa vzťahy v spoločnosti, zmení sa štruktúra priemyselných a iných odvetví v spoločnosti a nastane stav, ktorý je reakciou na zmenenú

¹⁶ Adaptabilita súvisí s neuroplasticitou mozgu. Vedci Eriksson a Gage požiadali smrteľne chorých pacientov, aby im umožnili aplikovať marker BrdU, ktorý preniká do neurónov v okamihu ich vzniku. Po smrti týchto pacientov sa v ich mozgoch, v hipokampe, našli a identifikovali mladé neuróny obsahujúce BrdU, čo znamená, že tieto sa tvorili ešte pred smrťou. Doidge, N.: Váš mozok se dokáže zmeniť. Computer Press, a.s. 2011, str. 226, ISBN 978-80-251-3331-6

¹⁷ Pôvodne som chcel napísať, že v *starobe*. Ale po tom, ako som videl dokument o výstupe 94 ročného Marcela Rémyho 450m vysokou stenou na Miroir de l'Argentine, sa mi príliehavejšie zdá používať označenie seniorný vek.

¹⁸ V konečnom dôsledku pokles z príjmov dôchodkových fondov budú vo vyspelých krajinách kompenzovať kapitálové dane.

situáciu, pričom ale ide o stav, ktorý by ešte pred krátkym časom pôsobil nepravdepodobne a po istom čase môže opäť pôsobiť nepatrične. Napr. ak by súčasnému slovenskému päťdesiatnikovi bol niekto povedal v roku 1988, že bude bežne jesť jablká z Čile a cesnak z Číny, tak by to pôsobilo dosť (nevedecko) fantasticky. Určite by dosť nedôveryhodne pôsobila už informácia o tom, že sa budú dať bez problémov kúpiť iné ako pomaranče z Kuby. Domnievam sa, že v nie tak vzdialenom horizonte bude tento „transport“ tovarov interpretovaný ako bezostyšné plytvanie energiami, na ktoré sa budú neskoršie generácie pozeráť podobne, ako sa my dnes pozeráme na to, že si kedysi dámy z vyšších vrstiev natierali tvár masťami s obsahom ortute, aby pôsobili zvodne bledo.

III.

Reakciou na zmenené podmienky je zmena pravidiel správania, teda zmena objektívneho práva. Problém je ale v tom, že obrovské množstvo regulácií ľudská spoločnosť nemôže absorbovať a je tu súčasne tendencia regulovať aj to, čo predtým nebolo predmetom normatívnej úpravy, a to aj v takých „súkromných sférach“, ako je napr. oblasť stravovania. Ľudské poznanie je nedokonalé, stačí sa zamyslieť nad „piruetami“ v náhlade na konzumáciu kávy, vajec alebo mäsa. Očakávať možno, že „zlatým klincom“ podobných doporučení bude nejaká štúdia o neuroprotektívnom účinku nikotínu spojená s doporučením nikotín aj užívať. Ak štát na pôdoryse omylného ľudského poznania postaví konštrukciu povinností, ktoré si žiadny človek napokon ani len nemôže dôkladne osvojiť, tak je nepochybné, že ide o zlý postup. Navrhovateľ právnych úprav si to však neprizná a svoj legislatívny zámer odôvodňuje často možno aj nepresnými, alebo účelovo skreslenými údajmi, čím vlastne uvádza zákonodarcu do omylu.

Legislatívny optimizmus doslova vytvára podmienky, v ktorých právo patrí *bdelym*, do tej miery, že by mali byť až paranoidní. Budúci sudcovia všeobecných súdov budú zrejme pracovití ľudia s výbornou pamäťou, pretože sito výberových konaní je nastavené tak, že šancu na úspech má predovšetkým ten, kto má výbornú pamäť a je ochotný investovať skoro všetok svoj čas, aby uspel v náročnom boji o sudcovský talár. Samozrejme u nich je predpoklad, že ako mimoriadne právne zdatní sú aj nadmieru *bdeli* a je dosť možné, že tieto svoje kritériá na *bdelosť* budú vyžadovať aj od iných, o ktorých budú rozhodovať.

V súvislosti s rastúcim počtom právnikov a ich čoraz výraznejšou špecializáciou¹⁹ je logické, že ich názory na aktuálne právne problémy sa budú rôzniť a rovnako sa budú rôzniť aj rozhodnutia súdov. Do popredia sa tak dostáva Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej aj ako „najvyšší súd“) ako súd, ktorého úlohou je zjednocovať rozhodovacie prax nižších súdov. Nakoľko ústavný súd môže svojím rozhodnutím zrušiť rozhodnutie najvyššieho súdu, tak ho môžeme vnímať ako súd, ktorý ovplyvňuje rozhodovacie prax všeobecných súdov. Pokiaľ sťažovateľ neuspeje ani na ústavnom súde, môže sa obrátiť na Európsky súd pre ľudské práva (ďalej aj ako „ESLP“), a to ak namieta porušenie ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej aj „Dohovor“), ktorým je Slovenská republika viazaná. Rozhodnutia ESLP síce nemajú vo vzťahu k rozhodnutiam vnútroštátnych súdov kasačný účinok, ale môžu privodiť obnovu konania, a to aj na ústavnom súde.

Z vyššie uvedenej „reťaze“ súdov je zrejmé, že kým bude podaná sťažnosť proti rozhodnutiu všeobecného súdu, uplynie pomerene dlhá doba. Toto môže spôsobovať v kontexte legislatívnych zmien istý problém, pretože postupom času sa môže meniť aplikačná prax súvisiaca so základnými právami a slobodami. Navyše právo na súdnu ochranu (čl. 46 ústavy) a právo na spravodlivý proces (čl. 6 Dohovoru) predstavujú „bránu“ k ochrane ostatných základných práv a táto brána nie je z kaučuku.²⁰ Na riziko preťaženia súdov ústavného súdu a následný presun skutočného rozhodovania do rúk poradcov ústavného súdu poukazuje napr. jeho bývalý podpredseda Eduard Bárány.²¹

¹⁹ Na samotnej špecializácii nie je v zásade nič zlé, ale človek a aj ľudská spoločnosť sa vyznačujú istou komplexnosťou, ktorej musí ustúpiť aj prílišná špecializácia. Istú paralelu možno vidieť v medicínskej oblasti, kedy napr. lekár špecialista v snahe dosiahnuť optimálnosť ním sledovaných parametrov poškodí závažnejším spôsobom zdravie svojho pacienta.

²⁰ Na mimoriadnu preťaženosť Ústavného súdu Českej republiky upozorňoval v roku 2005 Vojtěch Šimíček, a to s tým, že ročný nápad (v tom čase) činí takmer 3000 vecí, čo znamená, že každý sudca spravodajca by musel každý pracovný deň napísať jedno rozhodnutie. Šimíček V.: Hranice přezkumu rozhodnutí obecných soudů ústavním soudem v řízení o ústavní stížnosti. Zborník príspevkov z konferencie. Ústavný súd Českej republiky 2005. Str. 105. ISBN 80-7201-580-X. Porovnajme to s aktuálnym nápadom vecí na slovenskom ústavnom súde a vydeľme to počtom sudcov a bude nám zrejmé, ako je to s preťaženosťou slovenského ochrancu ústavnosti.

²¹ Bárány, E.: Důsledky přetáženosti ústavního soudu. In Orosz, L. – Majerčák, T. (ed): Ochrana ľudských práv a základných slobôd ústavnými súdmi a medzinárodnými súdnymi orgánmi – III. ústavné dni. Zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice UPJŠ 2014. Str. 212 a nasl. ISBN 978-80-8152-207-9

Pre výkon niektorých povolání a funkcií sú stanovené vekové cenzu. Ich potrebnosť zistí človek až vtedy, keď sa dožije istého veku. Trochu to pripomína výstup na horu, počas ktorého si človek uvedomuje, čo všetko nevedel a ako fragmentárne vnímal realitu.

Normotvorná smršť nie je priateľská ku skôr narodeným, lebo si ťažšie osvojujú nové úpravy, resp. nezriedka ich považujú aj za zbytočné. Starší človek si viac váži čas a viac si uvedomuje krehkosť ľudského života. Starší človek má väčší nadhľad a zažil už viacero zásadných spoločenských zmien.²² Nie je bez zaujímavosti, že štáty s vyšším vekovým priemerom majú tendenciu byť pacifistické, starší ľudia sú odkázanejší na funkčný systém, a preto majú zvýšený záujem na stabilnom – aj právnom - prostredí. Rímsky senát je od slova *starec* – *senex*, lebo bol tvorený starými ľuďmi.²³ Vek sudcu ústavného súdu je minimálne 40 rokov a požiadavkou je aj to, aby bol v právnickom povolaní činný minimálne 15 rokov. Už tieto kritériá, teda profesná spôsobilosť a vyšší vekový priemer personálneho substrátu ochrancu ústavnosti, predurčujú ústavný súd, aby plnil funkciu istého korektora, ktorý eliminuje excesy, ktoré môžu v spoločnosti nastať.

IV.

Bez ohľadu na zložitosť postmodernej spoločnosti sa základné potreby ľudí až tak nemenia. Človek potrebuje jesť, piť, má potrebu vlastniť, slobodne sa pohybovať, vyjadrovať a pod. Tieto potreby sa premietajú do podoby ľudských práv. Čo je zaujímavé, pribúdajú také práva a k nim sa viažuce povinnosti, ktoré súvisia so základnými ľudskými právami akosi „umelo“, ale prikladá sa im mimoriadna dôležitosť. Ide napr. o rôzne administratívne povinnosti. Samozrejme je dôležité, aby napr. lekár zabezpečil ochranu osobných údajov svojich pacientov. Zrejme sme si ani neuvedomovali, v akom obrovskom nebezpečenstve sme žili, keď boli naše rodné čísla verejne prístupné na katastrálnom portáli na internete, dodnes sú tam dátumy narodenia a rodné mená. Šťastným riadením osudu sme to akosi prežili. Momentálne sa ochrana týchto údajov zvyšuje – ale cenou za to bude vyššia administratívna náročnosť pre napr. lekára alebo advokáta, ktorých jednotliviec nevyhľadá za účelom ochrany osobných údajov – i keď ani to sa nedá vylúčiť, hoci to bude zriedkavé, napr. keď klient vyhľadá advokáta, aby sa poradil ako chrániť osobné údaje, alebo pacient svojho

²² Aj pohľad na starnutie sa vekom mení. S istým nadhľadom sa dá povedať, že pre 16 ročného človeka je 40 ročný človek už starý a 60 ročný už vlastne skoro mŕtvy.

²³ Pohľad na vek dožitia v minulosti skresľuje detská úmrtnosť. Ak sa človek dožil dospelosti, bolo pravdepodobné, že sa dožije aj staroby. Platón nariaďoval každému mužovi, aby sa vo veku 30 až 35 rokov oženil a mal deti. Sokol, J.: *Etika, život, inštituce*. Str. 179. Vydavateľstvo Vyšehrad 2014, ISBN 978-80-7429-223-1

lekára, pretože má fóbiu, že mu niekto ukradne rodné číslo – ale ich vyhľadá preto, lebo má zdravotný alebo právny problém. A tento základný problém má jeho lekár (advokát, notár, daňový poradca alebo inštalatér) riešiť.²⁴

Problémom je nielen množstvo administratívnych povinností, ale aj výška sankcií za ich nedodržanie, čo v konečnom dôsledku sťažuje realizáciu samotných základných práv, ako je právo podnikateľ, nakladať so svojim majetkom, združovať sa a pod.

Spoločnosť si zrejme tieto riziká dostatočne neuvedomuje, resp. im neprikladá potrebnú vážnosť. Pritom sa nejedná o také problémy, ktoré sú nepredvídateľné. Je záhadou, prečo chce štát zaťažovať ďalšími administratívnymi záťažami napr. lekárov, keď je ich už dnes nedostatok a ich vekový priemer hrozivo stúpa. Možno je to dané tým, že tí, ktorí rozhodujú o predmetných administratívnych opatreniach majú zabezpečený dostatočný zdravotný servis a pod. Ale ak je súčasťou ich rozhodovania nedostatok empatie, tak potom nemajú osobnostné predpoklady, aby vykonávali akúkoľvek funkciu, v ktorej vytvárajú právne prostredie pre občanov. Zvyšujúce sa administratívne záťaže pôsobia likvidačne najmä na malé firmy, ktoré sú ale v spoločnosti nenahraditeľné.²⁵ Tieto záťaže ale spôsobia zníženie dostupnosti tovarov a služieb, ktoré môžu byť pre realizáciu v ústave zakotvených práv nevyhnutné. Ak sa pacient nevie dostať na včasné ošetrenie k lekárovi, akokoľvek kvalitná ústavná úprava je pre neho v rovine len *fiktívnej ústavnosti*.²⁶

²⁴ V auguste 2017 som bol členom v komisii na rigoróznom konaní, kde bola rigoróznantka pracujúca v orgáne venujúcej sa ochrane osobných údajov. Na otázku, čo má robiť lekár vo svetle prichádzajúceho nariadenia o ochrane osobných údajov uviedla, že má chodiť na školenia venované danej problematike a má sa v nej vzdelávať.

²⁵ Predstava, že zložitú záležitosť týkajúcu sa pozemkového práva v súvislosti so skoro bezcenným spoluvlastníckym podielom bude riešiť nadnárodná advokátska kancelária, patrí zrejme do riše rozprávok.

²⁶ Ak človeka intenzívne bolí zub a má na výber medzi skúseným zubným lekárom s nízkou gramotnosťou v oblasti informačných technológií a zubným lekárom, ktorý je dobre zorientovaný v oblasti informačných technológií, ale nemá dostatočné klinické skúsenosti, je takmer isté, aká bude voľba. U chirurgov sa hovorí, že majú byť „*vyoperovaní*“, teda majú mať veľa praktických skúseností. Predstava anesteziológa, ktorý sa nesústredí pri operácii, lebo premýšľa, či a ako vloží údaje do dátového úložiska, má už jemne hororový nádych. O spisovaní rôznych informovaných súhlasov, v ktorých pacient prehlasuje, že vlastne všetkému rozumie, si rozumný človek myslí svoje. Takýto informovaný súhlas by mal zmysel, ak by lekár liečil svojho profesného kolegu. Je len prejavom potemkinizácie spoločnosti, ak sa pacientovi dáva podpísať maličkými písmenami zaplnený list, z ktorého má zrejme vyplývať, že pacient bol za nejakých 15 min. nielen vyšetrený, ale aj dôkladne poučený a pod.

Týmto chcem vlastne naznačiť, že ústavný súd bude v budúcnosti chrániť ústavnosť aj vo vzťahu k takým administratívnym záťažiam, ktoré budú ústavnosť ohrozovať.

V blízkej budúcnosti sa zrejme ústavný súd nevyhne otázke vymedzenia *identity* slovenskej ústavy, a to ako vo vzťahu k otázke novej protiústavnosti ústavného zákona a tiež aj vo vzťahu k tzv. európskemu právu. Rýdzo formalistické ponímanie možnosti novelizácie ústavy ústavným zákonom nie je akceptovateľné. Novela je niečo, čo *prirastie* k novelizovanému predpisu, resp. s ním splynie a stane sa jeho súčasťou. Okamihom vrcholnej selekcie medzi minulosťou a budúcnosťou je revolúcia.²⁷ Ale okamihom radikálnej selekcie medzi minulosťou a budúcnosťou nemôže byť evolúcia v podobe novely ústavy, resp. reťaze niekoľkých noviel ústavy. Ak by ústavodarca prijal novelu, ktorou by menil republikánsku formu zriadenia na monarchiu, tak takáto novela by bola popretím novelizovaného predpisu a v ničom by nenadväzovala na jeho identitu.

Otázka identity je citlivá aj vo vzťahu meniaceho sa kontextu v spoločenských podmienkach. Metódami interpretácie práva je možné dospieť k výkladom, ktoré budú dosť vzdialené od gramatického výkladu. Avšak ani účelový výklad nemôže viesť k popretiu identity ústavy.²⁸

Pokiaľ má Slovenská republika ambíciu byť ústavnoprávnym štátom, je nevyhnuté posilniť ústavný súd v personálnej oblasti. Počet 13 sudcov je viac ako nedostatočný. Počet sudcov všeobecných súdov v posledných rokoch rastie, primerane tomu je potrebné zvýšiť aj kapacitu ústavného súdu.

Množstvo právnych procesov neustále rastie, zvyšuje sa justifikácia spoločnosti, teda logicky hypertrofuje aj súdna moc.

Protiargument v podobe záťaže na verejný rozpočet je falošný, pretože stačí vychádzať z toho, ako narastajú verejné výdavky a tiež aj výdavky na súdnu moc, ak by teda niekto chcel výraznejšie šetriť, tak nie v tejto oblasti. Protiargument v podobe pekla rozbíhavej judikatúry²⁹ je

²⁷ Příbáň, J.: Právní symbolismus. Str.: 104. Filosofický ústav AV ČR 2007. ISBN 978-80-7007-266-0

²⁸ Samozrejme veľa odpovedí prinesie čas. Napr. trestná zodpovednosť právnických osôb mení náš pohľad na otázku ústavne garantovaného práva na obhajobu.

²⁹ Bárány, E.: Dôsledky preťaženia ústavného súdu. In Orosz, L. – Majerčák, T. (ed): Ochrana ľudských práv a základných slobôd ústavnými súdmi a medzinárodnými súdmi

síce závažnejší, avšak toto riziko sa môže eliminovať zjednocovaním rozhodovacej praxe ústavného súdu.

Zoznam použitej literatúry:

1. Bárány, E.: *Dôsledky preťaženia ústavného súdu*. In Orosz, L. – Majerčák, T. (ed): *Ochrana ľudských práv a základných slobôd ústavnými súdmi a medzinárodnými súdnymi orgánmi – III. ústavné dni*. Zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice UPJŠ 2014.
2. Doidge, N.: *Váš mozek se dokáže změnit*. Computer Press, a.s. 2011
3. Příbáň, J.: *Právní symbolismus*. Filosofický ústav AV ČR 2007.
4. Sokol, J.: *Etika, život, instituce*. Vydavatelství Vyšehrad 2014
5. Šimíček V.: *Hranice přezkumu rozhodnutí obecných soudů ústavním soudem v řízení o ústavní stížnosti*. Zborník příspěvků z konferencie. Ústavný soud České republiky 2005.

orgánmi – III. ústavné dni. Zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice UPJŠ 2014. Str. 213 a nasl. ISBN 978-80-8152-207-9

Trvalý pobyt ako ústavná podmienka volebného práva vo voľbách do orgánov územnej samosprávy

JUDr. Simona Farkašová

Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach

Abstrakt

Hlavné obsahové zameranie príspevku sa sústreďuje na vplyv ústavného zákona č. 90/2001 Z. z., ktorým sa priamo novelizovala Ústava SR č. 460/1992 Zb. na rozšírenie práva voliť a byť volený na cudzincov vo voľbách do orgánov územnej samosprávy obcí a vyšších územných celkov, ktorí majú na území obce či vyššieho územného celku trvalý pobyt a spĺňajú podmienku veku. Obyvatelia obce či vyššieho územného celku nemusia spĺňať podmienku nepretržitého trvalého pobytu v trvaní niekoľkých rokov na účely uplatnenia volebného práva. Z dôvodu možného zneužitia tejto liberálnej podmienky volebného práva vo forme účelového prihlasovania sa na trvalý pobyt v krátkom období pred konaním volieb autorka polemizuje o možnosti zavedenia cenzu dĺžky trvalého pobytu, t. j. minimálnej dĺžky trvalého pobytu ako podmienky volebného práva

Abstract

The main content of the contribution focuses on the impact of constitutional law no. 90/2001 Coll., amending the Constitution of the Slovak republic no. 460/1992 Coll. for the extension of the possibility to vote and to be elected to the foreigners in elections to the bodies of territorial self-government of municipalities and higher territorial units who have permanent residence in there. Residents of the municipality and the higher territorial unit do not have to meet the condition of permanent residence of several years for the purpose of exercising the right to vote. Due to the possible abuse of this liberal voting right in the form of a purposeful registration to a permanent residence in the short term before the election the author argued about the possibility of introducing the census of the duration of the permanent residence- the minimum length of permanent residence as a condition of electoral law.

Úvod

Ústavné zakotvenie volebného cenzu trvalého pobytu prekonáva štátoobčiansky princíp a tým umožňuje participáciu cudzincov (nielen občanov Európskej Únie) na konštituovaní orgánov územnej samosprávy.

Tento smer vývoja nepochybne predstavuje **liberalizačné tendencie v oblasti všeobecného volebného práva**. Uvedené smerovanie zvyčajne aj **A. Krunková**, ktorá tvrdí, že: „*transformačné udalosti európskeho kontinentu Slovenskú republiku nevyvímajúc dotýkajúce sa aj komunálnej oblasti nastolili liberálnejší prístup práve k uvedeným formám demokracie, keď umožňujú voliť a zároveň aj uchádzať sa o pôsobenie- teda byť voleným do orgánov územnej samosprávy aj cudzincom za predpokladu, že majú trvalý pobyt v príslušnej obci.*“¹

V tomto kontexte možno pozitívne hodnotiť progresívny krok ústavodarcu, a to prijatie ústavného zákona č. 90/2001 Z. z., ktorým sa priamo novelizovala Ústava SR. Zdôrazňujúc slovné spojenie „*cudzinci s trvalým pobytom*“ načrtujeme tri kľúčové oblasti, ktoré spolu nevyhnutne súvisia a ktoré na seba nadväzujú:

1. volebné právo cudzincov do orgánov samosprávy obcí a vyšších územných celkov,
2. účel zakotvenia volebného cenzu trvalého pobytu,
3. perspektívy ustanovenia minimálnej dĺžky trvalého pobytu ako podmienky volebného práva.

Ad. 1) Už na začiatku 90. tých rokov významní autori ústavnej vedy **J. Filip a K. Schelle** (správne) predpokladali, že s rozvojom integračných tendencií v Európe spojených s voľným pohybom obyvateľstva a kapitálu bude sila argumentov v prospech štátnoobčianskeho cenzu neustále slabnúť, i keď počiatok tohto procesu je nutné očakávať na úrovni obecnej samosprávy. Poukázali na závery Rady Európy, ktorá 25. novembra 1991 odporučila svojim 25 členským štátom, aby zaistili právo voliť a byť volený do miestnych orgánom cudzincom žijúcich na ich území. K tejto otázke mala byť pripravená v roku 1992 príslušná konvencia.²

V medzinárodnej sfére bolo prijaté značné množstvo dokumentov spojených s myšlienkou participácie cudzincov v politickom živote. V tejto oblasti volebného práva Rada Európy, špeciálne Parlamentné zhromaždenie, venuje veľkú pozornosť integrácii cudzincov v členských štátoch Rady Európy, zvlášť participácií cudzincov v miestnych voľbách. Ide predovšetkým o tieto dokumenty:

¹ KRUNKOVÁ, A.: *K niektorým otázkam komunálnych volieb v Slovenskej republike*. In: *Právni rozpravy 2015 s podtitulom „Vývoj práva“*. Recenzovaný zborník príspevků z mezinárodní vědecké konference. Hradec Králové: Magnanimitas, 2015. 280 s.

² FILIP, J., SCHELLE, K.: *Vývoj a současnost voleb a volebního práva v ČSFR*. Brno: Masarykova univerzita. 1992, 71 s.

- **Dohovor o účasti cudzincov vo verejnom živote na miestnej úrovni z roku 1992**, ktorý bol spracovaný v Rade Európy Riadiacim výborom pre miestne a regionálne orgány (CDLR) a 5. februára otvorený na podpis pre členské štáty Rady Európy (ďalej len „Dohovor o účasti cudzincov“),³
- **Odporúčanie 1500 (2001) Parlamentného zhromaždenia: Participácia imigrantov a cudzincov na politickom živote v členských štátoch Rady Európy** (Participation of immigrants and foreign residents in political life in the Council of Europe member states), ktoré bolo prijaté dňa 26. januára 2001 (ďalej len „Odporúčanie 1500 (2001)“),⁴
- **Odporúčanie (2001)19 Výboru ministrov členských krajín Rady Európy: o účasti občanov na miestnom verejnom živote** (Participacion of citizens in local public life) prijaté dňa 6. decembra 2001 (ďalej len „Odporúčanie (2001)19“),⁵
- **Rezolúcia 1459 (2005) Parlamentného zhromaždenia: Zrušenie obmedzení volebného práva** (Abolition of restrictions on the right to vote) prijatá dňa 24. júna 2005 (ďalej len „Rezolúcia 1459 (2005)“).⁶
- **Odporúčanie 1714 (2005) Parlamentného zhromaždenia: Zrušenie obmedzení volebného práva** (Abolition of restrictions on the right to vote) prijaté dňa 24. júna 2005 (ďalej len „Odporúčanie 1714 (2005)“).⁷
- **Správa Európskej komisie pre demokraciu prostredníctvom práva (Benátska komisia) k dokumentu Zrušenie obmedzení**

³ Dohovor o účasti cudzincov vo verejnom živote na miestnej úrovni.[online]. Concil of Europe. [cit. 01.05.2017]. Dostupné na: < <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/144>>

⁴ Odporúčanie Parlamentného zhromaždenia 1500 (2001) Participácia imigrantov a cudzincov na politickom živote v členských štátoch Rady Európy. [online]. Parliamentary Assembly Council fo Europe. [cit. 01.05.2017]. Dostupné na: <<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16876&lang=en>>

⁵ Odporúčanie Výboru ministrov členských krajín Rady Európy o účasti občanov na miestnom verejnom živote. [online]. Ministerstvo vnútra. [cit. 14.4.2017]. Dostupné na: < <http://www.minv.sk/?medzinarodne-dohovory>>

⁶ Rezolúcia 1459 (2005) Parlamentného zhromaždenia Zrušenie obmedzení volebného práva. [online]. Parliamentary Assembly Concil of Europe. [cit. 02.05.2017]. Dostupné na: < <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17364&lang=en>>

⁷ Odporúčanie 1714 (2005) Parlamentného zhromaždenia Zrušenie obmedzení volebného práva. [online]. Parliamentary Assembly Council of Europe. [cit. 02.05.2017]. Dostupné na: <<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17363&lang=en>>

volebného práva vo všeobecných voľbách č. 306/2004, ktorá bola schválená dňa 4. decembra 2004 (ďalej len „Správa Benátskej komisie č. 306/2004“).⁸

Všetky tieto dokumenty zhodne apelujú na členské štáty, aby v miestnych voľbách mohli **participovať aj cudzinci s trvalým pobytom na ich území**, napr. podľa čl. 6 Dohovoru o účasti cudzincov: „*každá strana zaväzuje, bez ujmy na ustanovení čl. 9 ods. 1, priznať právo voliť a byť volený v komunálnych voľbách každému cudzincovi, ktorý spĺňa rovnaké podmienky ako iní občania a spĺňa podmienku zákonného a obvyklého pobytu na území daného štátu počas piatich rokov, ktoré predchádzajú voľbám,*“ či podľa 5. bodu v Rezolúcii 1459 (2005): „*právo voliť a byť volený v miestnych voľbách by malo byť garantované všetkým obyvateľom bez ohľadu na ich národnosť alebo etnickú príslušnosť.*“ Taktiež Odporúčanie 1714 (2005) vyzýva členské štáty, aby: „*garantovali aktívne a pasívne volebné právo na miestnej úrovni všetkým obyvateľom.*“

Odporúčanie 1500 (2001) v bode 11.1 presahuje rámec miestnych volieb a týka sa: „*prehodnotenia minimálnych štandardov pre zaobchádzanie s cudzincami s trvalým pobytom krajine, predovšetkým so zreteľom ich politickej účasti na všetkých úrovniach. Účelom má byť priznanie práva voliť a práva byť volený všetkým cudzincom s legálnym pobytom bez ohľadu na ich pôvod.*“ Podobne Štúdia Benátskej komisie vo svojich úvahách ide ďalej a v bode 24 uvádza: „*pobyt mohol byť kritériom umožňujúcim cudzincov voliť nielen v miestnych voľbách, ale aj v regionálnych, národných a prezidentských voľbách. Rovnaké zaobchádzanie by bolo možné stanoviť pre všetkých obyvateľov bez ohľadu na to, či počet cudzincov je proporcionálny počtu občanov. Dôvodom je skutočnosť, že väčšina cudzincov, ktorí majú trvalé bydlisko majú silnejší záujem o politický život hostiteľského štátu než v štáte svojho pôvodu.*“

Za základné východisko povýšenia trvalého pobytu nad podmienku štátneho občianstva a priznanie volebného práva cudzincov vo voľbách na miestnej úrovni je **požiadavka zabezpečenia rovnakého postavenia občanov a cudzincov na nediskriminačnom základe**. Dohovor o účasti cudzincov uznáva, že: „*pobyt cudzincov na národnom území je charakteristickou črtou európskych spoločností, cudzinci majú na miestnej úrovni rovnaké povinnosti ako občania*“. Odporúčanie 1500 (2001) v bode

⁸ Správa Európskej komisie pre demokraciu prostredníctvom práva (Benátska komisia) č. 306/2004. [online]. Venice Commission. [cit. 05.05.2017]
Dostupné na: <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)011-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)011-e)>

4 sa zdôrazňuje, že: „*demokratická legitimita si vyžaduje rovnakú účasť všetkých spoločenských skupín v politickom procese.*“

V týchto dokumentoch možno nájsť **silné argumenty v prospech priznávania volebného práva cudzincom** a to najmä **povinnosť obyvateľov obce platiť miestne dane**, napr. Rezolúcia 1459 (2005) vychádza z toho, že: „*všetci obyvatelia na danom území sú povinní platiť miestne dane a ich život je priamo ovplyvnený miestnymi autoritami.*“ Štúdia Benátskej Komisie č. 306/2004 tiež uvádza, že: „*argumentácia podporujúca túto prax (volebné právo pre cudzincov) je založená na mnohých dôvodoch, ako sú integračné, reprezentatívne (cudzinci s oprávneným pobytom platia miestne dane) a dôvody týkajúce sa ľudských práv, najmä právo osôb, ktoré nie sú občanmi, vyjadriť svoj názor.*“

Ďalším spomínaným argumentom je tiež **prínos cudzincov na prosperitu územia**, v ktorom majú trvalý pobyt. Napr. Dohovor o účasti cudzincov vo svojich úvodných ustanoveniach vyzdvihuje: „*aktívnu účasť cudzincov na živote miestnej spoločnosti a na rozvoji jej prosperity*“, čo má zlepšiť ich integráciu do miestneho spoločenstva. Odporúčanie 1500 (2001) v bode 4 zdôrazňuje: „*prínos cudzincov s oprávneným pobytom na prosperitu krajiny*“, a tým odôvodňuje ich právo „*ovplyvňovať politické rozhodnutia v príslušnej krajine.*“

Takejto situácii sa nevyhnutne museli prispôbiť vnútroštátne právne poriadky jednotlivých štátov. Základné pravidlo, ktoré by mali moderné demokratické a právne štáty uznávajúce záväzky z medzinárodného spoločenstva rešpektovať je **zabezpečenie rovnakého postavenia občanov a cudzincov na miestnej úrovni**. Najsilnejším argumentom v prospech zabezpečenia rovnakého postavenia cudzincov so štátnymi občanmi je ich **povinnosť platiť miestne dane a priamy vplyv rozhodnutí miestnych orgánov na ich život**. Do popredia vystupuje aj **prínos cudzincov na prosperitu oblasti**, v ktorej majú trvalý pobyt a tiež **ľudskoprávne hľadisko**, ktoré im umožňuje vyjadriť ich názor. Preto v zmysle príslušných medzinárodných dokumentov je potrebné cudzincov integrovať do miestneho spoločenstva priznaním práva voliť a práva byť volený. V opačnom prípade hrozí ich marginalizácia v rámci spoločnosti.

Je teda nepochybné, že stále viac silnejúce integračné tendencie mali vplyv na rozšírenie volebného práva v prospech cudzincov s trvalým pobytom v Slovenskej republike. Dokazuje to prijatie **ústavného zákona č. 90/2001 Z. z.**, ktorý sa z vecného hľadiska dotkol viac ako jednej tretiny pôvodného ústavného textu a ktorý súvisel aj s tzv. integračnou

problematikou.⁹ V širšom rámci možno konštatovať, že (okrem iných významných ústavno-spoločenských zmien) táto ústavná novelizácia precíznejšie vymedzila vzťah k medzinárodnému právu a ďalším medzinárodným záväzkom Slovenskej republiky, ako aj vytvorenie ústavných predpokladov pre vstup do EÚ a NATO. Volebné právo bolo rozšírené na cudzincov v súvislosti s pripravovaným vstupom do Európskej Únie, pričom ústavodarca považoval za žiaduce nediskriminovať medzi občanmi členských štátov Európskej Únie a ostatnými cudzincami.¹⁰

Dôvodová správa k ústavnému zákonu č. 90/2001 Z. z. poukázala na dovtedajšiu úpravu, keď volebným právom disponovali len občania obce. Týmto sa navrhlo rozšíriť okruh voličov na všetkých obyvateľov obce, ktorí majú na jej území trvalý pobyt. Podľa takto navrhovanej zmeny mohli voliť nielen občania, ale aj cudzinci príp. tiež osoby bez štátnej príslušnosti, ktoré majú na území obce trvalý pobyt, t. j. sú jej obyvateľmi. **Dôvodová správa** zároveň naznačuje účel zakotvenia podmienky trvalého pobytu, ktorý má spočívať, v tom aby: „*navrhovaná úprava volebného práva zodpovedala obdobným ústavným a zákonným úpravám v krajinách Európskeho spoločenstva a Európskej únie a umožnila upraviť volebné zákonodarstvo v súlade s všeobecným trendom v zahraničí.*“¹¹

V tejto súvislosti sa žiada vyzdvihnúť progresívnosť našej ústavnej úpravy volebného práva cudzincov vo vzťahu k **členským štátom Rady Európy, ktoré už ratifikovali Dohovor o účasti cudzincov na verejnóm**

⁹ Z dôvodovej správy k ústavnému zákonu č. 90/2001 Z. z. vyplýva, že: novela zakladá nevyhnutný ústavnoprávny základ pre riadne plnenie záväzkov, ktoré prevzala Slovenská republika uzavretím Európskej dohody zakladajúcej pridruženie medzi Slovenskou republikou na jednej strane a Európskymi spoločenstvami a ich členskými štátmi na druhej strane. Úprimný záujem Slovenskej republiky stať sa skutočnou súčasťou rodiny moderných európskych štátov preto vyžaduje, aby aj jej ústavný text vyjadroval záväzok rešpektovať a dodržiavať všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktoré uzatvorila a svoje ostatné medzinárodné záväzky, a tiež aby sa uznávalo, že tie najvýznamnejšie medzinárodné zmluvy, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky, boli riadne ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom a na ich vykonanie nie je potrebný zákon, sú priamo záväzné a majú prednosť pred jej zákonmi. Touto koncepciou sa Slovenská republika priklonila k prevládajúcej skupine demokratických štátov (a najmä nových európskych demokracií), ktoré sa rozhodli pre monistickú koncepciu v recepcii medzinárodného práva.

¹⁰ Viac k úst. zákonu č. 90/2001 a k vytvoreniu ústavných predpokladov pre vstup do EÚ a NATO por. OROSZ, L. a kolektív: *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Košice: UPJŠ. 2009. 56 s.

¹¹ Parlamentná tlač č. 643, 2. volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky. [online]. Národná rada Slovenskej republiky. [cit. 03.05.2017] Dostupné na internete: <<http://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=137174>>

živote na miestnej úrovni a to predovšetkým škandinávske krajiny ako Dánsko¹², Fínsko¹³, Island¹⁴, Nórsko¹⁵, Švédsko¹⁶, tiež Holandsko¹⁷, Česká republika¹⁸ a Taliansko¹⁹.

Podobne ako Slovenská republika, právo cudzincov voliť v miestnych voľbách na ústavnej úrovni upravuje aj **Holandsko**. V čl. 130 holandskej ústavy je uvedené, že právo voliť členov obecného zastupiteľstva a právo byť členom obecného zastupiteľstva má byť zákonom priznané osobám, ktorí nie sú holandskými štátnymi občanmi, za predpokladu, že spĺňajú požiadavky týkajúce sa rezidentov, ktorí sú holandskými štátnymi príslušníkmi. Týmito podmienkami sú trvalý pobyt v obci a vek 18 rokov.²⁰

Do skupiny štátov, ktoré dôsledne uplatňujú Dohovor o účasti cudzincov možno nepochybne zaradiť aj škandinávske krajiny, ktoré volebné právo cudzincov do orgánov územných samospráv ponechávajú na zákonnú reguláciu.

Vo Švédsku disponujú právom voliť v miestnych voľbách aj cudzinci. Podľa 4. časti, čl. 2 Švédskeho zákona o miestnej samospráve z roku 1991 (*Swedish Local Government Act*) môže voliť každý cudzinec, ktorý bol zaregistrovaný ako obyvateľ Švédska počas nepretržitého obdobia troch rokov.²¹

¹² Dohovor o účasti cudzincov bol podpísaný dňa 5.2.1992, ratifikovaný dňa 6.4.2000 a dňa 1.8.2000 vstúpil do platnosti.

¹³ Dohovor o účasti cudzincov bol podpísaný dňa 26.08.1997, ratifikovaný dňa 12.1.2001 a dňa 1.5.2001 vstúpil do platnosti.

¹⁴ Dohovor o účasti cudzincov bol podpísaný dňa 11.2.2004, ratifikovaný dňa 11.2.2004 a dňa 1.6.2004 vstúpil do platnosti.

¹⁵ Dohovor o účasti cudzincov bol podpísaný dňa 9.8.1993, ratifikovaný dňa 9.8.1993 a dňa 1.5.1997 vstúpil do platnosti.

¹⁶ Dohovor o účasti cudzincov bol podpísaný dňa 5.2.1992, ratifikovaný dňa 12.2.1993 a dňa 1.5.1997 vstúpil do platnosti.

¹⁷ Dohovor o účasti cudzincov bol podpísaný dňa 30.11.1994, ratifikovaný dňa 28.1.1997 a dňa 1.5.1997 vstúpil do platnosti.

¹⁸ Dohovor o účasti cudzincov bol podpísaný dňa 7.6.2000, ratifikovaný dňa 17.7.2015 a dňa 1.11.2015 vstúpil do platnosti.

¹⁹ Dohovor o účasti cudzincov bol podpísaný dňa 5.2.1992, ratifikovaný dňa 26.5.1994 a dňa 1.5.1997 vstúpil do platnosti.

²⁰ The Constitution of the Kingdom of the Netherlands 2008. [online]. Ministry of the Interior and Kingdom Relations. [cit. 05.10.2017]. Dostupné na: <file:///C:/Users/okaypc/Downloads/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands-2008.pdf>

²¹ Local Government Act 1991:900. [online]. Ministry for Local Government and Housing. [cit. 05.10.2017]. Dostupné na:

Občania Európskej únie a občania Nórska a Islandu sú tiež oprávnení voliť vo voľbách na miestnej úrovni. V prípade tejto skupiny voličov však nie je potrebný nepretržitý trvalý pobyt v trvaní troch rokov. Stačí, že sú vo Švédsku zaregistrovaní ako jeho obyvatelia. Osobitné pravidlá pre islandských a nórske občany vychádzajú z úzkych väzieb medzi severskými krajinami a zo severskej spolupráce. Podobné pravidlá sa uplatňujú vo všetkých severských krajinách krajiny.²²

V **Dánsku**, v súlade s čl. 1 ods. 1 zákona o miestnych a regionálnych voľbách č. 363 z 2.4.2014 (*Local and Regional Government Elections Act*), môžu okrem dánskych občanov, občanov členských štátov EÚ, občanov Nórska a Islandu voliť aj cudzinci, ktorí musia mať nepretržitý trvalý pobyt v Dánsku tri roky pred dňom konania volieb.²³ Podľa vyhlásenia obsiahnutom v akceptačnom dokumente Dánska sa v súlade s čl. 16 Dohovoru účasti cudzincov jeho ustanovenia nevzťahujú na Faerské ostrovy a Grónsko.²⁴

Vo **Fínsku** môžu vo voľbách na miestnej úrovni v súlade s čl. 26 ods. 1 zákona č. 365/1995 o miestnej samospráve (*Local Government Act*) voliť cudzinci, ktorí okrem podmienky veku (18 rokov) musia spĺňať podmienku nepretržitého trvalého pobytu v trvaní dvoch rokov.²⁵

Pri právnej úprave volebného práva do orgánov miestnej samosprávy pre cudzincov na **Islande** musíme rozlišovať dvojaký prístup:

<<http://www.government.se/49b736/contentassets/9577b5121e2f4984ac65ef97ec79f012/th e-swedish-local-government-act>>

²² Bernitz H.: Access to electoral rights Sweden. [online]. EUDO citizenship observatory. [cit. 10.10.2017] Dostupné na: <<http://eudo-citizenship.eu/admin/?p=file&appl=countryProfiles&f=1322-Sweden-FRACIT.pdf>>

²³ Local and Regional Government Elections Act. [online]. The Ministry for Economic Affairs and the Interior in Denmark. [cit. 10.10.2017] Dostupné na: <<http://elections.oim.dk/media/10566/local-and-regional-government-elections-act.pdf>>

²⁴ Dohovor o účasti cudzincov vo verejnom živote na miestnej úrovni. [online]. Concil of Europe. [cit. 11.10.2017]. Dostupné na:

<http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/144/declarations?p_auth=4Emu29NU&_coeconventions_WAR_coeconventionsportlet_enVigueur=false&_coeconventions_WAR_coeconventionsportlet_searchBy=state&_coeconventions_WAR_coeconventionsportlet_codePays=DEN&_coeconventions_WAR_coeconventionsportlet_codeNature=4>

²⁵ Local Government Act. [online]. Finlex. [cit. 11.10.2017]. Dostupné na:

<<http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1995/en19950365.pdf>>

- Občania Dánska, Fínska, Nórska a Švédska, ktorí majú oprávnený a nepretržitý pobyt na území Islandu viac než tri roky pred dňom konania volieb, majú právo voliť do orgánov miestnej samosprávy.
- Ostatní cudzinci, ktorí majú oprávnený a nepretržitý pobyt na území Islandu viac než päť rokov pred dňom konania volieb, majú tiež právo voliť do orgánov miestnej samosprávy.²⁶

V Ústave Nórskeho kráľovstva je v čl. 49 uvedené, že obyvatelia (*the inhabitants*) majú právo riadiť miestne záležitosti prostredníctvom miestnych demokraticky zvolených orgánov. Podľa čl. 50 v parlamentných voľbách môžu voliť len nórski občania.²⁷ Pojem „obyvateľ“ je nepochybne širší než pojem „nórsky občan“, preto vo voľbách do miestnych orgánov samosprávy môžu voliť aj cudzinci. Podobne ako je to v prípade právnej úpravy volebného práva cudzincov v Islande je potrebné v tejto otázke rozlíšiť dvojaký prístup. Právo voliť do miestnych orgánov majú:

- občania Švédska, Islandu, Dánska, Fínska, ktorí sú oprávnení voliť, ak boli zaregistrovaní ako obyvatelia Nórska najneskôr do 30. júna v roku volieb.
- Ostatní cudzinci sú oprávnení voliť, ak boli zapísaní v registri obyvateľov ako obyvatelia Nórska nepretržite tri roky bezprostredne pred voľbami.²⁸

Taliansko v čase ratifikácie vydalo oznámenie, že obmedzí uplatňovanie tohto Dohovoru o účasti cudzincov na kapitoly "A" a "B". To znamená, že Taliansko vyjadrilo výhradu voči kapitole "C", ktorá sa vzťahuje na volebné právo v komunálnych voľbách a preto nedošlo k rozšíreniu volebného práva na cudzincov.²⁹

²⁶ Foreign nationals in Iceland. [online]. Registers in Iceland. [cit. 11.10.2017]. Dostupné na: <<https://www.skra.is/english/individuals/electoral-register-and-voting-rights/>>

²⁷ Constitution of Norway. [online]. Storting-parliament in Norway. [cit. 11.10.2017]. Dostupné na: <<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/english/constitutionenglish.pdf>>

²⁸ The main features of the Norwegian electoral system. [online]. Government in Norway. [cit. 12.10.2017]. Dostupné na internete:

<<https://www.regjeringen.no/en/topics/elections-and-democracy/den-norske-valgordningen/the-norwegian-electoral-system/id456636/>>

²⁹Dohovor o účasti cudzincov vo verejnom živote na miestnej úrovni.[online]. Concil of Europe. [cit. 12.10.2017]. Dostupné na:

<http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/144/declarations?p_auth=4Emu29NU&coeconventions_WAR_coeconventionsportlet_enVigueur=false&coeconventions_WAR_coeconventionsportlet_searchBy=state&coeconventions_WAR_coeconventionsportlet_codePays=ITA&coeconventions_WAR_coeconventionsportlet_codeNature=10>

Z tohto dôvodu nemajú cudzinci trvalo žijúci v Taliansku žiadne právo na politickú účasť na vnútroštátnej, regionálnej alebo miestnej úrovni. Jediná výnimka platí pre občanov EÚ v komunálnych voľbách. Taliansko udelilo občanom EÚ s trvalým pobytom v Taliansku právo voliť a byť voleným v komunálnych voľbách a to na základe zákona č. 52 z 6.2.1996.³⁰

Česká republika podobne k ustanoveniu čl. 6 ods. 1 tohto Dohovoru účasti cudzincov (o práve cudzincov voliť a byť volený vo voľbách do miestnych orgánov) vyjadrila výhradu a preto k rozšíreniu volebného práva na cudzincov mimo územia Európskej únie nedochádza.³¹

Aj napriek tomu, že **Slovenská republika** zatiaľ neratifikovala (ani nepodpísala) Dohovor o účasti cudzincov vo verejnom živote na miestnej úrovni z roku 1992, a aj napriek tomu, že vyššie citované medzinárodné nástroje Rady Európy majú len odporúčací, resp. poradný charakter, považujeme za významný krok vpred to, že **slovenský ústavodarca** rešpektujúci progresívne tendencie volebného práva v Rade Európy, **priznal volebné právo cudzincom s trvalým pobytom na území SR**. S ohľadom na vyššie analyzované právne úpravy členských štátov Rady Európy, ktoré Dohovor o účasti cudzincov vo verejnom živote na miestnej úrovni z roku 1992 ratifikovali považujeme právnu úpravu v Slovenskej republike za najprogresívnejšiu a to najmä z týchto dôvodov:

- právo cudzincov voliť a byť volený do orgánov územnej samosprávy je priamo zakotvené v Ústave SR ako v právnom predpise s najvyššou právnou silou,
- Ústava SR nediskriminuje medzi občanmi členských štátov Európskej únie a medzi občanmi tretích krajín.
- Ústava SR za účelom uplatnenia volebného práva cudzincov stanovuje iba podmienku trvalého pobytu a veku, na rozdiel od iných právnych úprav, ktoré podmieňujú volebné právo cudzincov nepretržitým trvalým pobytom v trvaní dvoch, troch, prípadne piatich rokov.

Ad. 2) Cenzus trvalého pobytu, ako ústavná a zákonná podmienka aktívneho a pasívneho volebného práva, nemá byť v právnom poriadku ustanovený samoúčelne. Cieľom takejto ústavnej úpravy má byť, ako to aj vyplýva z judikatúry Ústavného súdu SR: „*zabezpečenie aby orgány*

³⁰ TINTORI, G.: Access to Electoral Rights Italy. [online]. EUDO Citizenship Observatory. [cit. 12.10.2017]

Dostupné na: <<http://eudo-citizenship.eu/admin/?p=file&appl=countryProfiles&f=133-Italy-FRACIT.pdf>>

³¹ BARTOŇ, M. a kolektív: *Základní práva*. Praha: Leges. 2016, 437 s.

samosprávy obce mali právo voliť len obyvatelia obce, t. j. tí, ktorí v obci trvale žijú, a teda tvoria (relatívne) trvalú súčasť územného spoločenstva osôb, ktoré si prostredníctvom volieb do orgánov samosprávy obcí volí svojich zástupcov za tým účelom, aby im zverilo na obdobie štyroch rokov podstatný rozsah svojho práva na výkon územnej samosprávy. Ústavný súd v tejto súvislosti poznamenáva, že ide o cieľ, ktorý vychádza z podstaty územnej samosprávy ako ústavného princípu, ktorá je jednou zo základných hodnôt demokratického a právneho štátu (m. m. I. ÚS 55/00).“³²

Z toho vyplýva, že podmienka trvalého pobytu vo voľbách do orgánov samosprávy má dôležitejší význam ako štátnoobčianska požiadavka, pretože voliť do orgánov samosprávy obce môže aj cudzinec s formálnym trvalým pobytom v obci, pričom vzhľadom na liberálne podmienky prihlasovania sa na trvalý pobyt nie je problematické status obyvateľa obce s trvalým pobytom dosiahnuť.

Trvalý pobyt v obci ako podmienku volebného práva do orgánov územnej samosprávy možno vnímať v 2 aspektoch a to v materiálnom a formálnom. **Materiálny aspekt**, možno vymedziť ako úmysel usadiť sa a zotrvať v danej obci, prípadne záujem podieľať sa na rozvoji danej obci atď. **Ústavný súd ČR** v náleze sp. zn. PL. ÚS 9/94 z 13. 9. 1994 vníma trvalý pobyt ako podmienku nadobudnutia štátneho občianstva: „*nikoliv ve smyslu evidenčním - přihlášení se k trvalému pobytu na příslušném úřadě - ale ve smyslu faktickém. Trvalým pobytem je třeba takto rozumět pobyt v místě stálého bydliště člověka, to jest zpravidla v místě, kde má rodinu, rodiče, byt nebo zaměstnání a v němž se také zdržuje s úmyslem zdržovat se zde trvale.*“³³

Formálny aspekt, by mal nadväzovať na materiálny aspekt a to vyjadrením úmyslu zdržiavať sa v obci formou prihlásenia sa na trvalý pobyt v obci, pričom je nevyhnutné splniť zákonom predpísané náležitosti.

Obidva aspekty by mali byť vo vzájomnej rovnováhe. **Prevaha materiálnej stránky za absencie stránky formálnej** nastáva vtedy, ak osoby majú úmysel zotrvať v obci, ale z nejakého dôvodu (občan sa neprihlási na trvalý pobyt, alebo sa prihlási, ale jeho žiadosť bude odmietnutá) nie sú prihlásení k trvalému pobytu. Trvalý pobyt z povahy

³² Nález Ústavného súdu SR, pod sp. zn. PL. ÚS 110/07 z 26.11.2008

³³ Nález Ústavného súdu ČR, pod sp. zn. PL. ÚS 9/94 z 19.3.1994

veci predpokladá úmysel zdržiavať sa trvale v určitom mieste – animus domicialiandi.³⁴

Ad. 3) V praxi sa však stávajú prípady, keď nastáva **prevaha formálnej stránky za absencie materiálnej stránky**; ide o prípady, keď na úkor požiadavky zákonnosti volieb dochádza k zjavne účelovému konaniu, ktoré je motivované cieľom napomôcť zisku mandátu, resp. verejnej funkcie niektorému z kandidátov. V prípadoch volieb do orgánov samosprávy obce sa v poslednom období vyskytuje negatívny jav, ktorým je **hromadné prihlasovanie osôb na trvalý pobyt v obci za účelom ovplyvnenia výsledkov volieb v prospech „iniciátora“ tohto konania**.

Aj keď sa tieto aktivity kandidátov na volené funkcie v samospráve obcí v menšej miere a rozsahu vyskytovali už **od roku 1990**, Ústavný súd SR ich v hromadnom rozsahu identifikoval až pri voľbách do orgánov samosprávy obcí konaných v decembri **roku 2006**.³⁵ Ústavný súd SR k tomuto spoločensky neželanému konaniu zaujal jednoznačný postoj: *„organizovanie aktivít smerujúcich k prihlasovaniu osôb na trvalý pobyt v obci v krátkom období pred konaním volieb do orgánov samosprávy obcí, na ktorom sa preukázateľne priamo podieľali aj niektorí kandidáti na volené funkcie (kandidát na funkciu poslanca obecného zastupiteľstva a kandidát na funkciu starostu), a motivovanie týchto osôb k takémuto postupu prisľúbením materiálnej výhody nemalej hodnoty v prípade, že sa aktívne volieb zúčastnia, nemožno hodnotiť inak než ako **hrubé porušenie princípu slobodných volieb, ako aj ústavných princíпов zakotvených v čl. 30 a čl. 31 ústavy.**“*³⁶

Na základe doposiaľ uvedeného vyplýva, že jav účelového prihlasovania sa na trvalý pobyt je nežiaduci a to najmä v týchto súvislostiach:

³⁴ FILIP, J., SCHELLE, K.: *Vývoj a súčasnosť volieb a volebného práva v ČSFR*. Brno: Masarykova univerzita. 1992, 72 s.

³⁵ Nález Ústavného súdu SR, pod sp. zn. PL. ÚS 110/07, Nález Ústavného súdu SR, pod sp. zn. PL. ÚS 119/07, Nález Ústavného súdu SR, pod sp. zn. PL. ÚS 7/08, Nález Ústavného súdu SR, pod sp. zn. PL. ÚS 6/2011, Nález Ústavného súdu SR, pod sp. zn. PL. ÚS 69/2011, Nález Ústavného súdu SR, pod sp. zn. PL. ÚS 16/2011, Nález Ústavného súdu SR, pod sp. zn. PL. ÚS 62/2011.

Viac informácií k tejto problematike je uvedených v: OROSZ, L. *Rekodifikácia volebného zákonodarstva a súdny prieskum volieb II.*, In Justičná revue, roč. 63, 2011, č. 11 a tiež v odlišnom stanovisku ústavného sudcu Ladislava Orosza k nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. PL. ÚS 6/2011

³⁶ Nález Ústavného súdu SR, pod sp. zn. PL. ÚS 110/07

- negatívny **úmysel** ovplyvniť výsledok volieb v prospech toho ktorého kandidáta,
- škodlivé **konanie**, ktorého podstata spočíva v zneužití liberálnej právnej úpravy prihlasovania sa na trvalý pobyt a
- **následky tohto konania**, ktoré sa prejavujú v neregulárnosti výsledku volieb, spravidla napadnutých prostredníctvom volebných sťažností na Ústavnom súde SR.

Negatívnosť uvedeného javu je zvýraznená aj tým, že takéto konanie je návodom pre ďalšie podobné prípady. Preto sa môžeme oprávnene pýtať, ako tomuto javu zabrániť?

Určitú možnosť riešenia uvádza **V. Šimíček**, ktorý poukazuje na rozhodnutie Ústavného súdu ČR pod sp. zn. PL. ÚS 6/11 z 4.5.2011 známe ako nález „Karlova Studánka“. Ústavný súd ČR vychádza z toho, že zmanipulovanie volieb obstaraním hlasov formálnych voličov je relatívne ľahké. Týmto praktikám sa dá **predísť vo fáze zostavovania zoznamov voličov, tým, že osoby hlásené k trvalému pobytu, formálne z neho budú vyškrtnuté**. Ústavný súd ČR ďalej dodáva: „*Výklad, podle něhož zákon o volbách do zastupitelstev takovýto aktivní postup orgánu, který stálý seznam voličů vede, umožňuje, podporuje i možnost vyškrtnutých osob následně žádat o správní (námitkové řízení) a soudní přezkum. A odpovídá to též (jak je rozvedeno níže) představě samotné Ústavy, která v čl. 100 odst. 1 nepředpokládá ochranu práva podílet se na správě obecních záležitostí u těch, kdo se skutečným životem obce nemají objektivně nic společného. Toto je jen připomenutí jednoho z nástrojů, který lze k obraně před podobnými praktikami využít mimo rámec volebního soudnictví.*“ Ústavný súd si uvedomuje, že právna úprava nie je dokonalá a preto: „*využívá příležitosti a apeluje na zákonodárce, aby uvážil, zda podmínky aktivního volebního práva do zastupitelstev obcí neupřesnit, resp. nezměnit tak, aby bylo znemožněno nebo alespoň podstatně znesnadněno zneužití stávajícího benevolentně nastaveného kritéria trvalého pobytu.*“³⁷

Keďže z tohto právneho názoru plynie, že zoznamy voličov by mali byť zostavované viac autonómne od evidencie obyvateľov, **V. Šimíček** upozorňuje, že pri úvahách o prípadnej zmene zákonnej úpravy je treba myslieť i na možné opačné riziko a to **účelové vyškrtávanie zo zoznamu osôb voličov tých osôb, u ktorých sa predpokladá, že budú voliť v rozpore so záujmom aktuálneho „obecného establishmentu“**. V každom prípade má za to, že tento problém je v súčasnosti len čiastočne

³⁷ Nález Ústavného súdu ČR, pod sp. zn. PL. ÚS 6/11

pomenovaný judikatúrou a doktrínou a je potrebné hľadať riešenie, oscilujúce medzi oboma nežiaducimi pólmi: účelovým prísťahovaním voličov na strane jednej a vyškrtávaním nepohodlných voličov na strane druhej.³⁸

Ďalšia možnosť riešenia tohto problému je **trestnoprávne sankcionovať** kandidátov na volené funkcie v územnej samospráve, ktorých konanie smeruje k nabádaniu ostatných k účelovému prihlasovaniu osôb na trvalý pobyt. Mohli by sme ísť v našich úvahách ďalej a prostriedkami trestného práva sankcionovať aj voličov, ak sa preukáže, že sa úmyselne prihlásili na trvalý pobyt, aby mohli dopomôcť k víťazstvu vo voľbách konkrétnemu kandidátovi. Jedným z riešení by mohlo byť zaradenie tohto protiprávneho konania pod skutkovú podstatu trestného činu marenia prípravy a priebehu volieb a referenda v rámci ustanovenia § 351 ods. 2 Trestného zákona. Slabinu tohto riešenia vidíme najmä v náročnom preukázaní úmyslu predovšetkým na strane osôb aktívne oprávnených voliť.

Domnievame sa, že účelnejším spôsobom riešenia tohto problému je stanoviť v zákone, resp. aj v ústave prekážku vo forme určitej **dĺžky pobytu** ešte pred konaním volieb. Cenzus trvalého pobytu je legitímnou podmienkou aktívneho a pasívneho volebného práva bez akýchkoľvek pochybností vo vzťahu k regionálnym a obecným voľbám. Je však legitímne ustanoviť ako podmienku volebného práva aj cenzus dĺžky trvalého pobytu?

Podľa **Kódexu dobrej praxe vo volebných veciach** Benátskej komisie požiadavka bydliska „*residence requirement*“ (cenzu trvalého pobytu) môže byť zavedená. Bydlisko v takomto prípade znamená obvyklé bydlisko. Požadovaná dĺžka pobytu na danom mieste môže byť uložená iba v prípade miestnych a regionálnych volieb. **Požadovaná dĺžka pobytu nesmie presiahnuť 6 mesiacov; dlhšie obdobie môže byť stanovené len na účely ochrany národnostných menšín.**³⁹

³⁸ ŠIMIČEK, V.: *Soudní přezkum voleb v České republice*. In: OROSZ, L. – MAJERČÁK, T. (ed.): *Aktuálně problémy volebného práva a volebného súdnictva v Slovenskej republike – II. ústavné dni*. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice 25. Septembra 2013 Košice UPJŠ 2013, 31 s.

³⁹ Code of good practice in electoral matters – guidelines and explanatory report. [online]. Council of Europe. [cit. 05.05.2017].

Dostupné z:

<<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282002%29023-e>>

Podobne sa Benátska komisia vyjadrovala aj v **Štúdií č. 306/2004**, kde poukazuje na trend (najmä v členských štátoch Rady Európy), ktorý smeruje k prevahe podmienky pobytu nad štátnym občianstvom ako predpokladu práva voliť a byť volený. Benátska komisia vyjadruje presvedčenie, že členské štáty by mohli nasledovať tento prístup, najmä vo vzťahu k miestnym voľbám **s podmienkou určitej minimálnej doby pobytu**. Pokiaľ ide o pasívne volebné právo, možno aplikovať ten istý prístup s požiadavkou na dlhšiu dobu pobytu.⁴⁰

K otázke volebného cenzu dĺžky trvalého pobytu sa vyjadrovali aj štrasburské orgány ochrany práva. V tejto oblasti existuje konštantná judikatúra a odpoveď na otázku, či je **dĺžka trvalého pobytu legitímna** je nasledovná: „*podmienka pobytu alebo dĺžky pobytu za účelom aktívneho či pasívneho volebného práva nie je v princípe arbitrárnym obmedzením volebného práva a preto nie je nezlučiteľná s čl. 3 Protokolu č. 1*“(rozhodnutia Hilbe v. Lichtenštajnsko, Polacco a Garofalo v. Taliansko, Py proti Francúzsku). Európsky súd pre ľudské práva (ďalej aj „ESLP“) (predtým Komisia) vychádza z toho, že členské štáty majú širokú mieru uváženia, čo umožňuje, aby sa volebná legislatíva líšila v tom ktorom mieste a v tom ktorom čase. Každý volebný systém musí byť posudzovaný vo svetle politického vývoja v krajine; črty, ktoré by boli neakceptovateľné v kontexte jedného systému, môžu byť oprávnené v druhom systéme, minimálne v takej miere, kým zvolený systém zabezpečí "slobodné vyjadrenie názoru ľudí vo voľbe zákonodarcu". V konečnej inštancii je to práve ESLP, ktorý rozhodne, či sú podmienky volebného práva v súlade s čl. 3 Dodatočného protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej aj „Dodatkový Protokolu k Dohovoru“)

V prípade Polacco a Garofalo proti Taliansku z roku 1997 sťažovatelia namietali, že na základe cenzu dĺžky trvalého pobytu obsiahnutého v príslušných právnych predpisoch, boli vylúčení z hlasovania vo voľbách do Regionálnej rady, aj napriek tomu, že v regióne Trentin-Haut-Adige bývali takmer po celý svoj život, len dočasne zmenili miesto pobytu do iného regiónu. Komisia tento prípad skúmala v rovine **legitímneho cieľa** uznávajúc, že účel ochrany jazykových menšín, ktorý sleduje predmetná požiadavka bydliska, je nepochybne legitímny.⁴¹Vo

⁴⁰ Správa Európskej komisie pre demokraciu prostredníctvom práva (Benátska komisia) č. 306/2004. [online]. Venice Commission. [cit. 05.05.2017].

Dostupné na: < [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)011-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)011-e)>

⁴¹ Požiadavka pobytu bola zakotvená v roku 1971 ako riešenie sporov medzi Talianskom a Rakúskom týkajúci sa ochrany nemeckých a talianskych jazykových menšín. Komisia

vzťahu k **proporcionalite** Komisia tvrdí, že štyri roky pobytu sa zdá byť príliš dlhá doba; požiadavka trvalého a nepretržitého pobytu existuje aj v zákonoch ďalších autonómnych talianskych regiónov, avšak s obmedzujúcou klauzulou „nie dlhšie ako jeden rok.“ Aj napriek tomu Komisia prihliada na osobitnú sociálnu, politickú a hospodársku situáciu regiónu Trentino-Alto Adige. Podľa názoru Komisie nie je neprimeraná požiadavka, aby sa osoba na danom území zdržiavala určitú dobu, pred tým, než bude hlasovať v miestnych voľbách.

Komisia, so zreteľom na širokú mieru voľnej úvahy žalovaného a so zreteľom na dôležitý cieľ, ktorý táto podmienka volebného práva sleduje, rozhodla, že obmedzenie práva voliť vo voľbách v talianskom regióne Trentino Alto-Adige nebolo arbitrárne a nebolo v rozpore s čl. 3 Dodatkového Protokolu k Dohovoru.⁴²

V prípade Py proti Francúzsku sťažovateľ namietal, že obmedzenie práva zúčastniť sa volieb do Kongresu a do provinčných zhromaždení v Novej Kaledónii porušuje právo na slobodné voľby garantované v čl. 3 Dodatkového Protokolu k Dohovoru.⁴³ V tomto prípade išlo o posúdenie zákona Novej Kaledónie, ktorý ustanovil **podmienku 10-ročného trvalého pobytu pre voľby** do Kongresu Novej Kaledónie. Po turbulentnom politickom a inštitucionálnom vývoji, podmienka 10-ročného trvalého pobytu ustanovená v zákone z roku 1999 bola nástrojom na zmiernenie krvavého konfliktu. Tento lokálny faktor vyplynul z problémov, ktoré boli hlboko zakorenené a mali ďalekosiahlejšie dôsledky než jazykové spory (ESLP poukazoval na rozhodnutie Polacco and Garofalo). Podmienka desaťročného trvalého pobytu priniesla pokojnejšiu politickú klímu v Novej Kaledónii a umožnila tomuto územiu politický, ekonomický a sociálny rozvoj.⁴⁴ ESLP uvádza, že historický vývoj a status Novej Kaledónie odôvodnili, že "miestne okolnosti" obmedzili volebné právo sťažovateľa. Na

uznáva dôležitosť ochrany jazykových menšín pre stabilitu, demokratickú bezpečnosť a mier.

⁴² Rozhodnutie Európskej Komisie pre ľudské práva vo veci Polacco a Garofalo proti Taliansku, rozhodnutie z 15.09.1997, sťažnosť č. 23450/94.

⁴³ Sťažovateľ Bruno Py je francúzsky občan, ktorý povolaním učiteľ získal miesto na francúzskej univerzite v Nouméa v Novej Kaledónii. Na základe jeho žiadosti bol registrovaný vo všeobecnom volebnom zozname, ale nebol registrovaný v špeciálnom volebnom zozname, čo mu znemožnilo zúčastniť sa v roku 1998 v sebaurčovacích voľbách.

⁴⁴ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Py proti Francúzsku, zo dňa 11. Januára 2005, sťažnosť č. 66289/01, § 62.

základe uvedenej argumentácie k porušeniu čl. 3 Dodatkového protokolu k Dohovoru nedošlo.⁴⁵

Záver

V predchádzajúcom texte príspevku sme naznačili, že v komparatistickom ponímaní je trvalý pobyt ako ústavná podmienka vo voľbách do samosprávnych orgánov v Slovenskej republike značne liberálna a pre cudzincov priaznivá. Predmetnú ústavnú reguláciu považujeme za progresívnu. Takáto liberálna práva úprava však vytvára priestor pre zneužitie a to vo forme účelového prihlasovania sa na trvalý pobyt v krátkom období pred voľbami. Jedna z možností riešenia predstavuje zavedenie volebného cenzu dĺžky trvalého pobytu vo voľbách do orgánov územnej samosprávy.

Základným predpokladom naznačenia perspektív cenzu dĺžky trvalého pobytu v ústavno-politickom systéme SR je jeho zhodnotenie najmä **vo svetle legitímneho cieľa a proporcionality**, a to v širších súvislostiach. **Legitímnym cieľom cenzu trvalého pobytu** je požiadavka, aby len obyvatelia obce, či samosprávneho kraja mali právo voliť vo voľbách do orgánov samosprávy obce, resp. samosprávneho kraja. Ide o tých obyvateľov, ktorí poznajú pomery v obci, resp. vyššieho územného celku, poznajú nedostatky v samospráve, ktoré je potrebné odstrániť a zároveň poznajú prednosti územia, ktoré treba rozvíjať. V demokratickom a právnom štáte je absolútne neprípustné, aby osoba, ktorá nemá záujem byť plnohodnotným obyvateľom obce, zneužila liberálnu úpravu prihlasovania sa na trvalý pobyt za účelom zúčastnenia sa volieb a odovzdania hlasu svojmu blízkeму kandidátovi a krátko po voľbách sa z trvalého pobytu z obce odhlási. Tento stav je potrebné riešiť a za najoptimálnejší spôsob považujeme zavedenie minimálnej dĺžky pobytu v obci, ktorý musí osoba dodržať, aby bola oprávnená voliť. V tejto súvislosti si môžeme položiť otázku: akú minimálnu dobu by bolo vhodné zaviesť, aby dĺžka pobytu bola **proporcionálna**?

Medzinárodné dokumenty a ani judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva nepovažujú dĺžku pobytu na určitom území za neodôvodnenú podmienku volebného práva. Z povahy veci vyplýva, že ak sa jednotlivec presťahuje a zmení trvalý pobyt, je pochopiteľné, že sa najprv potrebuje v pomeroch novej obce zorientovať, aby si utvoril dostatočný obraz o jednotlivých osobitostiach obce a aby spoznal jednotlivých predstaviteľov

⁴⁵ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Py proti Francúzsku, zo dňa 11. Januára 2005, sťažnosť č. 66289/01, § 64.

obce, či kandidátov na volené funkcie. Postupná adaptácia jednotlivca následne vedie k jeho začleneniu do územného spoločenstva osôb v tejto obci. Pokiaľ ide o samotnú dĺžku pobytu, ktorá by mala spĺňať **požiadavku proporcionality**, stotožňujeme sa s odporúčaním Benátskej komisie v **Kódexe dobrej praxi vo volebných veciach** o tom, že požadovaná dĺžka pobytu nesmie presiahnuť viac ako 6 mesiacov. Domnievame sa, že k zavedeniu cenzu dĺžky trvalého pobytu by bola potrebná nielen zmena zákona, ale aj ústavy. Domnievame sa, že obdobie šiestich mesiacov je dostatočná doba na to, aby sa potencionálny volič adaptoval na území obce. Zakotvenie minimálnej dĺžky cenzu trvalého pobytu v obci môže zároveň slúžiť ako poistka proti zneužívaniu liberálnej úpravy prihlasovania sa na trvalý pobyt.

Zoznam použitej literatúry

1. BARTOŇ, M. a kolektív: *Základní práva*. Praha: Leges. 2016.
2. FILIP, J., SCHELLE, K.: *Vývoj a současnost voleb a volebního práva v ČSFR*. Brno: Masarykova univerzita. 1992.
3. KRUNKOVÁ, A.: *K niektorým otázkam komunálnych volieb v Slovenskej republike*. In: *Právni rozpravy 2015 s podtitulem „Vývoj práva“*. Recenzovaný sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference. Hradec Králové: Magnanimitas, 2015.
4. OROSZ, L. a kolektív: *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Košice: UPJŠ. 2009.
5. OROSZ, L. *Rekodifikácia volebného zákonodarstva a súdny prieskum volieb II.*, In *Justičná revue*, roč. 63, 2011, č. 11
6. ŠIMIČEK, V.: *Soudní přezkum voleb v České republice*. In: OROSZ, L. – MAJERČÁK, T. (ed.): *Aktuálne problémy volebného práva a volebného súdnictva v Slovenskej republike – II. ústavné dni*. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice 25. Septembra 2013 Košice UPJŠ 2013.

Medzinárodné dokumenty

1. Dohovor o účasti cudzincov vo verejnom živote na miestnej úrovni.
2. Kódex dobrej praxe vo volebných veciach.
3. Odporúčanie Parlamentného zhromaždenia 1500 (2001) Participácia imigrantov a cudzincov na politickom živote v členských štátoch Rady Európy.
4. Odporúčanie 1714 (2005) Parlamentného zhromaždenia Zrušenie obmedzení volebného práva.
5. Odporúčanie Výboru ministrov členských krajín Rady Európy o účasti občanov na miestnom verejnom živote. Ministerstvo vnútra.

6. Rezolúcia 1459 (2005) Parlamentného zhromaždenia Zrušenie obmedzení volebného práva.
7. Správa Európskej komisie pre demokraciu prostredníctvom práva (Benátska komisia) č. 306/2004.

Judikatúra

1. Nález Ústavného súdu ČR, pod sp. zn. PL. ÚS 9/94
2. Nález Ústavného súdu SR, pod sp. zn. PL. ÚS 110/07
3. Nález Ústavného súdu SR, pod sp. zn. PL. ÚS 119/07
4. Nález Ústavného súdu SR, pod sp. zn. PL. ÚS 7/08
5. Nález Ústavného súdu SR, pod sp. zn. PL. ÚS 6/2011
6. Nález Ústavného súdu SR, pod sp. zn. PL. ÚS 69/2011
7. Nález Ústavného súdu SR, pod sp. zn. PL. ÚS 16/2011
8. Nález Ústavného súdu SR, pod sp. zn. PL. ÚS 62/2011
9. Rozhodnutie Európskej Komisie pre ľudské práva vo veci Polacco a Garofalo proti Taliansku, rozhodnutie z 15.09.1997, sťažnosť č. 23450/94
10. Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Py proti Francúzsku, zo dňa 11. 01. 2005, sťažnosť č. 66289/01

Domáce a zahraničné právne predpisy

1. Dôvodová správa k ústavnému zákonu č. 90/2001 Z. z.
2. Local Government Act 1991:900 in Sweden
3. Local Government Act in Finland
4. Local and Regional Government Elections Act in Denmark
5. The Constitution of the Kingdom of the Netherlands
6. The Constitution of the Kingdom of Norway

Internetové zdroje

1. Bernitz H.: Access to electoral rights Sweden. <<http://eudo-citizenship.eu/admin/?p=file&appl=countryProfiles&f=1322-Sweden-FRACIT.pdf>>
2. Foreign nationals in Iceland. <<https://www.skra.is/english/individuals/electoral-register-and-voting-rights/>>
3. The main features of the Norwegian electoral system. <<https://www.regjeringen.no/en/topics/elections-and-democracy/den-norske-valgordningen/the-norwegian-electoral-system/id456636/>>

4. Tintori, G.: Access to Electoral Rights Italy. <<http://eudo-citizenship.eu/admin/?p=file&appl=countryProfiles&f=133-Italy-FRACIT.pdf>>

Krátka úvaha o spoločenskej zmluve vo svetle jej ostatných doplnení

Mgr. Tomáš Hubinák

Štátny radca Ústavného súdu Slovenskej republiky a doktorand na katedre ústavného práva Právnickej fakulty Univerzity Karlovej v Prahe

Abstrakt

Cieľom článku je ponúknuť exkurz ku kľúčovým myšlienkam formujúcim uvažovanie o spoločenskej zmluve v dnešných intenciaciach, a to za účelom nadväzujúceho kritického pohľadu a testovania tézy Ústavy Slovenskej republiky ako spoločenskej zmluvy vo svetle jej ostatných noviel.

Abstract

The aim of the article is to offer an excursion to the key ideas forming discussion about the social contract in today's intentions, in order to give a critical view and to test a thesis of the Constitution of the Slovak Republic as a social contract in the light of the last amendments.

Úvaha...

Myšlienku spoločenskej zmluvy a jej zhmotnenie v podobe konštitúcie možno považovať za filozofický prazákľad štátneho zriadenia a vektor určujúci následný ústavnoprávny vývoj konkrétneho štátu. Filozofické a právne postuláty odbornej spisby na tému spoločenskej zmluvy dnes patria k zlatému fondu odbornej literatúry a konklúzie v nich obsiahnuté sú nanajvýš aktuálne i v rámci rozpráv o moderných demokratických zriadeniach.

Ako predznamenáva už názov predkladaného článku, nie je cieľom a zámerom autorov ponúknuť komplexný pohľad na teóriu spoločenskej zmluvy ani polemizovať s rôznorodými multidisciplinárnymi náhľadmi na význam a pôvod teórie spoločenskej zmluvy. Avšak povinnosťou autorov na tomto mieste je ponúknuť čitateľovi minimálne propedeutický exkurz ku kľúčovým myšlienkam formujúcim uvažovanie o spoločenskej zmluve v dnešných intenciaciach, a to za účelom nadväzujúceho kritického pohľadu a testovania tézy o Ústave Slovenskej republiky ako spoločenskej zmluve vo svetle jej ostatných noviel.

O spoločenskej zmluve

Právne texty o konštitucionalizme nás poučajú o klasickej právnej definícii spoločenskej zmluvy ako fikcii, resp. fiktívnej zmluve človeka a vlády, v zmysle ktorej sa človek vzdáva v prospech štátneho zriadenia časti svojej slobody a verejná moc sa zaväzuje zabezpečiť bezpečnosť a práva týchto ľudí¹. Správne však tieto diela odkazujú na filozofické a sociologické východiská teórie spoločenskej zmluvy.

Vedúc potom diskurz o teórii spoločenskej zmluvy nemožno opomenúť predovšetkým myšlienky Jean-Jacquesa Rousseaua a dielo *O spoločenskej zmluve*, ďalej Thomasa Hobbesa a dielo *Leviatan*, rovnako tak Johna Locka a myšlienky diela *Druhé pojednanie o vláde*.

Citujúc Jean-Jacquesa Rousseaua spoločenská zmluva je odpoveďou na problém nachádzania takej formy združenia ľudí, ktoré bude brániť a chrániť spoločnou silou osobu a majetok každého jednotlivca združenia, a v ktorom každý jednotlivec celku môže ešte stále poslúchať samého seba a zostať slobodný ako pred uzatvorením spoločenskej zmluvy s ostatnými².

Thomas Hobbes vo svojom diele vyslovuje myšlienku, že konečným zámerom ľudí je vidina vlastnej sebazáchovy a pokojného života a za tým účelom zverujú zhromaždeniu právo byť ich predstaviteľom uzatvorením zmluvy každého s každým a odovzdaním práva tomuto zhromaždeniu na ich zastupovanie³.

John Locke v diele *Druhé pojednanie o vláde (Second treatise of government)* v VIII. kapitole uvádza že, „jediný spôsob, ako sa jednotlivec zbaví jeho prirodzenej slobody a vystaví sa väzbám občianskej spoločnosti je, že súhlasí spolu s inými ľuďmi vstúpiť a spojiť sa do komunity za účelom ich komfortného, bezpečného a mierumilovného života jednotlivca medzi ostatnými, za účelom zabezpečenia užívania majetku a väčšej bezpečnosti voči tým, ktorí nie sú súčasťou“⁴.

¹ K tomu napr. z diel československej proveniencie porov. PRAŽÁK, J. *Rakouské právo ústavné*. Druhé opravené vydání. Část první. Praha: Národní tiskárna a nakladatelství, 1900. s II; FILIP, J. – SVATOŇ, J. *Státověda*. 5. Vyd. Plzeň: Wolters Kluwer, 2011 s. 193; OROSZ, L. – SVÁK, J. – BALOG, B. *Základy teórie konštitucionalizmu*. 2. vydanie. Bratislava: EUROKÓDEX, 2012. s. 22.

² Pozri ROUSSEAU, Jean-Jacques. *The Social Contract and Discourses*. Translated with an introduction by G.D.H. Cole. London and Toronto: J.M.Dent and Sons, 1923. p. 43.

³ Pozri HOBBS, T. *Leviatan*. Bratislava: Kalligram, 2011. ss. 208-211.

⁴ LOCKE, J. *Second treatise of government*. Edited with an introduction by C.B. McPherson. Indianapolis and Cambridge: Hackett Publishing Company, 1980. Sect. 95.

Z pohľadu moderných teórií práva je neopomenuteľným predovšetkým dielo a myšlienky Johna Rawlsa. John Rawls nepremýšľa o spoločenskej zmluve ako o vstupe jednotlivca do konkrétneho spoločenstva alebo zriadení osobitnej formy vlády, ale hlavnou myšlienkou je teória, že predmetom pôvodnej spoločenskej zmluvy sú princípy spravodlivosti ako základná štruktúra spoločnosti⁵.

Objavujú sa taktiež názory, že hutným príspevkom k teórii spoločenskej zmluvy je aj dielo *Listy federalistov* autorov Alexandra Hamiltona, Jamesa Medisona, Johna Jaya⁶, ktorého obsah mal vplyv na ratifikáciu Ústavy Spojených štátov Amerických jednotlivými štátmi federácie. Na ústavný vývoj Spojených štátov a na vnímanie Ústavy Spojených štátov ako spoločenskej zmluvy mala nemalý vplyv samotná aplikácia a výklad Ústavy Spojených štátov Amerických cez kľúčové rozhodnutia Najvyššieho súdu Spojených štátov Amerických, ako napríklad *Marbury v. Madison* [5 U.S. 137 (1803)], *Dred Scott v. Sandford* [60 U.S. 393 (1857)], *Roe v. Wade* [410 U.S. 113 (1973)], *Brown v. Board of education* [347 U.S. 483 (1954)] a pod.

Ak by autori tohto príspevku mali odkázať na v súčasnosti zrejme najkomplexnejšie spracovanie teórie spoločenskej zmluvy autormi modernity, zvolili by dielo Oxfordského historika J. W. Gough-a *The Social Contract: A Critical Study of its Development*⁷ a dvojzväzkové dielo Cambridgského profesora dejín politického myslenia Quentina Skinnera *The Foundations of Modern Political Thought*⁸. Najmä dielo Gough-a možno označiť za v súčasnosti najdetailnejšie zmapovanie dejín teórie spoločenskej zmluvy, keďže Gough o. i. stopuje zdroje myšlienok spoločenskej zmluvy u Grékov, Sofistov, v Rímskom práve i u Stoikov, nezabúda na mysliteľov ako Manegold von Lautenbach, Tomáš Akvinský či Mikuláš Kuzánsky⁹. Gough vo svojom diele nahliada na teórie spoločenskej zmluvy a ich prijatie

⁵ Pozri RAWLS, J. *A Theory of Justice*. Revised edition. Cambridge: Harvard University Press, 1999. p. 10.

⁶ HAMILTON, A. – MADISON, J. – JAY, J. *Listy federalistov*. Bratislava: Kalligram, 2002. 704 s.

⁷ GOUGH J. W. *The Social Contract: A Critical Study of its Development*. Oxford: Oxford University Press, 1936. 234 p.

⁸ SKINNER, Q. *The Foundations of Modern Political Thought: Volume I: The Renaissance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1978; *The Foundations of Modern Political Thought: Volume II: The Age of Reformation*, Cambridge: Cambridge University Press, 1978.

⁹ Porov. HUTTON S. – SCHURMAN, P. (eds). *Studies on Locke: Sources, Contemporaries, and Legacy*. Dordrecht: Springer, 2008. p. 48.

v spoločenskom a politickom myslení ako (aj) na výsledok zrodu kritického myslenia na konci osemnásteho, resp. začiatkom devätnásteho storočia¹⁰.

O Ústave Slovenskej republiky ako spoločenskej zmluve

Ak chceme uvažovať o Ústave Slovenskej republiky ako o spoločenskej zmluve, mali by sme si podľa názoru autorov položiť nasledovné kľúčové otázky: Zodpovedá Ústava Slovenskej republiky vyššie uvedeným záverom a teóriám spoločenskej zmluvy? Plní Ústava Slovenskej republiky úlohu spoločenskej zmluvy? Možno stotožňovať Ústavu Slovenskej republiky, ako Grundnormu Slovenskej republiky, s teoretickou koncepciou spoločenskej zmluvy pri zohľadnení procesu prijímania Ústavy Slovenskej republiky, jej následných zmien a jej aplikácie v ústavnoprávnej praxi? Ak nie, akú koncepciu vzniku štátu a štátneho spoločenstva Ústava Slovenskej republiky reflektuje?

Odpovede na otázky je nutné nachádzať s ohľadom na axiómu demokratického štátneho zriadenia, a teda, že ľudu patrí moc v štáte, že ľud je tým dejateľom, z ktorého prejavu vôle vzniká štát, a to prejavom vôle transformovať konkrétnu entitu, čítajúcu desiatky či tisíce jednotlivcov, na štátne zriadenie rozhodnutím uzavrieť spoločenskú zmluvu, obmedziť samých seba a upraviť právnym poriadkom vzájomné práva a povinnosti.

Nežná revolúcia v novembri 1989, jej idea, odkaz a hodnoty, na ktorých bola realizovaná, následná transformácia socialistického zriadenia na demokratický právny režim, kde svoju nezastupiteľnú úlohu zohralo aj prijatie Ústavy Slovenskej republiky, to všetko dáva možnosť pre optimistický záver o vôle stotožniť Ústavu Slovenskej republiky pri vzniku samostatnej Slovenskej republiky aspoň teoreticky so spoločenskou zmluvou, ktorej hlavé poslanstvo je vôľa ľudí žiť v slobodnom demokratickom právnom režime západného strihu, kde štát garantuje svojim občanom a obyvateľom ľudské práva a slobody, a kde reálne nachádza svoje uplatnenie Montesquieuho trojdelenie (deľba) moci.

Bližší záver o tom, či politický a právny proces prijímania Ústavy Slovenskej republiky a následný politický vývoj reálne zodpovedal teoretickým koncepciám prijímania a uplatňovania spoločenskej zmluvy, ponechávajú autori na cteného čitateľa, avšak neodpustia si nasledovnú krátku komparáciu.

¹⁰ Ibid., p. 49.

Ústava Československej republiky bola prijatá dňa 29. februára 1920 ako Zákon č. 121/1920 Sb. z. a n. z 29. februára 1920, ktorým sa uvádza ústavná listina Československej republiky. Vo vzťahu k prijímaniu Ústavy ČSR a prijímaniu Ústavy Slovenskej republiky je možné poukázať na slová predsedov parlamentu, ktorí mali možnosť vo chvíli, ktorú si ústavnoprávny vývoj bude bez ohľadu na aktuálnu situáciu pripomínať, predniesť slová k občanom, verejnosti, ako aj poslancom. Predseda Národného zhromaždenia František Tomášek predniesol v roku 1920 pred odovzdaním slova prvému rečníkovi nasledujúce posolstvo: „*Pristupujeme k najdôležitejšej úlohe Národného zhromaždenia. Ide o kladenie základných kameňov pre ústavné vybudovanie našej republiky. Prosím, aby ste mali všetci túto vysokú úlohu pre očami a aby ste sa ním nechali celí preniknúť, aby odlesk tohto veľkého diela padol i na debatu, a konkrétne aby na ňu neprichytilo nič z prachu rozvíreného blízkosťou volieb, ako sme to mali príležitosť pozorovať pri niektorých nedávnych debatách. Každý z nás nech si je plne vedomý toho, že jeho slová budú poslúchané tisíckami, státisícmi, snáď miliónmi našich súčasníkov a že hovorí tiež k tým, ktorí prídu po nás, k budúcim generáciám, ktoré sa budú znovu vracaať k základom ústavy, ktorých vypracovanie je teraz zverené do našich rúk, a k prejednaniu ktorých práve pristupujeme.*“¹¹

Predseda Slovenskej národnej rady Ivan Gašparovič predniesol v roku 1992 pred odovzdaním slova prvému rečníkovi tieto slová: „*Vážené panie poslankyne, Vážení páni poslanci, vládny návrh zákona Ústavy Slovenskej republiky ste dostali ako tlač Slovenskej národnej rady číslo 24, spoločnú správu výborov Slovenskej národnej rady ako tlač Slovenskej národnej rady číslo 24a a dodatok k tejto správe vám bol rozdáný ako tlač Slovenskej národnej rady číslo 24b. Dodatočne vám bola doručená dôvodová správa k vládnemu návrhu Ústavy Slovenskej republiky. Všetci ju máte pred sebou. Štúdiu sme venovali dosť podstatnú časť. Ústavnoprávny výbor pripomienky spracovával do poslednej chvíle, venoval sa im veľmi zodpovedne. Prosil by som vás, aby sme pri prerokúvaní tejto ústavy zachovali parlamentnú dôstojnosť /potlesk/. Som rád, že moju poznámku ocenilo KDH. Ďakujem vám. Budeme rokovať ako sa patrí na poslancov tohto volebného obdobia Slovenskej národnej rady. Prosím predsedu vlády*

¹¹ Stenografická správa zo 125. schôdze Národného zhromaždenia z dňa 27. februára 1920. Dostupná na: <http://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/stenprot/125schuz/s125001.htm>

*Slovenskej republiky pána Mečiara, aby uviedol vládny návrh Ústavy Slovenskej republiky.*¹²

Obsahovo sú tieto posolstvá zásadne odlišné. Slová F. Tomášeka poukazujú na dôležitosť a majestátnosť ústavy. Zároveň sú jeho slová adresované nielen vtedajším občanom, ale i budúcim generáciám, keďže ústava je v prvom rade spoločenská zmluva ľudu a prejav vôle konštituovať štát, kde proces jeho vzniku a základné usporiadanie inštitúcií verejnej moci vychádza práve z tejto spoločenskej zmluvy.

O spoločenskej zmluve vo svetle jej doplnení

S istým pátosom možno úvodom tejto časti citovať preambulu Ústavy Slovenskej republiky: *„My, národ slovenský, pamätajúc na politické a kultúrne dedičstvo svojich predkov a na stáročné skúsenosti zo zápasov o národné bytie a vlastnú štátnosť, v zmysle cyrilo-metodského duchovného dedičstva a historického odkazu Veľkej Moravy, vychádzajúc z prirodzeného práva národov na sebaurčenie, spoločne s príslušníkmi národnostných menšín a etnických skupín žijúcich na území Slovenskej republiky, v záujme trvalej mierovej spolupráce s ostatnými demokratickými štátmi, usilujúc sa o uplatňovanie demokratickej formy vlády, záruk slobodného života, rozvoja duchovnej kultúry a hospodárskej prosperity, teda my, občania Slovenskej republiky, uznášame sa prostredníctvom svojich zástupcov na tejto ústave“*

Parafrázujúc preambulu, my, národ slovenský, sme sa len v roku 2017 uzniesli prostredníctvom svojich volených reprezentantov na troch ústavných zákonoch dopĺňajúcich či meniacich Ústavu Slovenskej republiky.

Ústava Slovenskej republiky bola prijatá 1. septembra 1992. Od tej doby bola zmenená a doplnená sedemnášťkrát. Pri použití jednoduchej matematiky sa ľahko dopracujeme k výsledku, že Ústava Slovenskej republiky bola doposiaľ novelizovaná približne raz za cca 17 mesiacov. Pre porovnanie, Ústava Spojených štátov Amerických bola prijatá 17. septembra 1787 a bola k dnešnému dňu doplnená dvadsaťsedemkrát. To je v priemere raz za cca 102 mesiacov.

¹² Stenografická správa o 5. schôdzi Slovenskej národnej rady z dňa 31. augusta a 1. septembra 1992, s. 8. Dostupná na: <http://www.nrsl.sk/dl/Browser/Document?documentId=71567>

Obraz o stabilite ústavného poriadku, či odpoveď na otázku zachovania aury ústavy ako spoločenskej zmluvy, si spraví a odpovie ctený čitateľ sám.

V našom príspevku sa zameriavame na novelu Ústavy Slovenskej republiky vykonanú ústavným zákonom č. 71/2017 Z. z..

Ústavný zákon č. 71/2017 Z. z.

Ústavný zákon č. 71/2017 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov zaviedol do ústavného poriadku právomoc Národnej rady Slovenskej republiky zrušiť rozhodnutie prezidenta Slovenskej republiky o udelení amnestie alebo individuálnej milosti a zveril Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) kompetenciu preskúmať súlad takéhoto zrušenia s Ústavou Slovenskej republiky.

Pozrime sa bližšie na obsah uvedenej novelizácie.

Článok 84 Ústavy Slovenskej republiky sa doplnil nasledovne: „*Na ... zrušenie rozhodnutia prezidenta podľa čl. 102 ods. 1 písm. j) je potrebný súhlas aspoň trojpätinovej väčšiny všetkých poslancov.*“

Novela upravila čl. 86 Ústavy Slovenskej republiky o nové znenie písm. i): „*uznášať sa o zrušení rozhodnutia prezidenta podľa čl. 102 ods. 1 písm. j), ak odporuje princípom demokratického a právneho štátu; prijaté uznesenie je všeobecne záväzné a vyhlasuje sa rovnako ako zákon,*“

Za čl. 88 Ústavy Slovenskej republiky sa vložil nový čl. 88a, ktorý znie: „*Návrh na zrušenie rozhodnutia prezidenta podľa čl. 102 ods. 1 písm. j) prerokuje Národná rada Slovenskej republiky vtedy, keď o to požiadala najmenej pätina jej poslancov.*“

Za čl. 129 Ústavy Slovenskej republiky sa vložil čl. 129a, ktorý znie: „*Ústavný súd rozhoduje o súlade uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky o zrušení amnestie alebo individuálnej milosti prijatého podľa čl. 86 písm. i) s Ústavou Slovenskej republiky. Ústavný súd začne konanie vo veci podľa prvej vety bez návrhu; čl. 125 sa použije primerane.*“

Znenie čl. 131 Ústavy Slovenskej republiky sa upravilo o. i. aj o vetu na jeho konci, podľa ktorej: „*Ak sa ústavný súd vo veci podľa čl. 129a neuznesie nadpolovičnou väčšinou všetkých sudcov, konanie sa zastaví.*“

Za čl. 154e Ústavy Slovenskej republiky ústavodarca vložil čl. 154f v tomto znení:

„(1) Ustanovenia čl. 86 písm. i), čl. 88a a čl. 129a sa vzťahujú aj na článok V a článok VI rozhodnutia predsedu vlády Slovenskej republiky z 3. marca 1998 o amnestii uverejneného pod číslom 55/1998 Z.z., rozhodnutie predsedu vlády Slovenskej republiky zo 7. júla 1998 o amnestii uverejnené pod číslom 214/1998 Z.z. a rozhodnutie prezidenta Slovenskej republiky v konaní o milosť pre obvineného zo dňa 12. decembra 1997 č. k. 3573/96-72-2417.

(2) Zrušením amnestií a milostí podľa odseku 1

a) sa zrušujú rozhodnutia štátnych orgánov v rozsahu, v ktorom boli vydané a odôvodnené na základe amnestií a milostí uvedených v odseku 1 a

b) zanikajú zákonné prekážky trestných stíhaní, ktoré mali základ v amnestiách a milostiach uvedených v odseku 1; doba trvania týchto zákonných prekážok sa nezapočítava do premlčacích dôb vzťahujúcich sa na skutky, ktorých sa amnestie a milosti uvedené v odseku 1 týkajú.“

Na tomto podklade Národná rada Slovenskej republiky následne prijala Uznesenie Národnej rady Slovenskej republiky č. 570 z 5. apríla 2017 o zrušení článku V a článku VI rozhodnutia predsedu vlády Slovenskej republiky z 3. marca 1998 o amnestii uverejneného pod číslom 55/1998 Z. z., rozhodnutia predsedu vlády Slovenskej republiky zo 7. júla 1998 o amnestii uverejneného pod číslom 214/1998 Z. z. a rozhodnutia prezidenta Slovenskej republiky v konaní o milosť pre obvineného zo dňa 12. decembra 1997 č. k. 3573/96-72-2417.

O súlade citovaného uznesenia s Ústavou Slovenskej republiky rozhodol nálezom sp. zn. PL. ÚS 7/2017 z 31. mája 2017 ústavný súd.

Impulzom k prijatiu opísanej novely Ústavy Slovenskej republiky č. 71/2017 Z. z. bola vôľa vysporiadať sa najmä s tzv. Mečiarovými amnestiami. Čo bolo obsahom tzv. Mečiarových amnestií (resp. milostí prezidenta M. Kováča), prečo ich Národná rada Slovenskej republiky opísaným uznesením zrušila a z akých dôvodov bolo takéto zrušenie v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, vyčerpávajúco odôvodňuje nález ústavného súdu, na ktorý týmto autori odkazujú.

Cieľom autorov však je uvažovať, či možno novelu Ústavy Slovenskej republiky č. 71/2017 Z. z. považovať za autentický príspevok k spoločenskej zmluve alebo ju možno ohodnotiť „len“ ako ďalšiu z radu početných noviel Ústavy Slovenskej republiky.

O možnosti/nemožnosti, vhodnosti/nevhodnosti a potrebe zrušenia tzv. Mečiarových amnestií sa od konca 90. rokov 20. storočia viedli mnohoraké dišputy. Svoje stanovisko zaujal ústavný súd (I. ÚS 30/99, I. ÚS 48/99), poslanci Národnej rady Slovenskej republiky sa opakovane a neúspešne pokúšali legislatívne o ich zrušenie, bolo popísaných mnoho stránok s odbornými i laickými úvahami. Podľa nášho názoru však kľúčovú úlohu v boji za zrušenie tzv. Mečiarových amnestií zohrala občianska spoločnosť, médiá, sloboda prejavu a kultúrna obec.

Niekoľko mesiacov pred prijatím novely Ústavy Slovenskej republiky č. 71/2017 Z. z. sa opakovane zhromažďovala verejnosť (občianska spoločnosť) za účelom vyjadrenia názoru na potrebu zrušenia tzv. Mečiarových amnestií. Odborná verejnosť i médiá publikovali viacero názorov a stanovísk k zrušeniu tzv. Mečiarových amnestií. Pre autorov tohto príspevku je však neopomenuteľné a zásadné, že tzv. Mečiarove amnestie sa stali predmetom záujmu sféry kultúry.

Sloboda prejavu a kultúra zastávajú v slobodnej demokratickej spoločnosti nezastupiteľnú úlohu. Na nezastupiteľnosť slobody prejavu a slobody v oblasti kultúry poukázal ústavný súd vo svojom náleze sp. zn. II. ÚS 439/2016 z 27. októbra 2016, ktorý uviedol: „*Priestor kultúry je priestorom slobody. Slobody slova, slobody umeleckej tvorby, bádania, ale aj priestor pre akcentovanie a zobrazovanie spoločenských problémov, neduhov. Kultúra môže edukovať, obohacovať spoločenský (verejný) život, ale aj rôznou formou reagovať na páľčivé otázky súčasnosti (príp. minulosti a pod.) na mikrourovni alebo úrovni celospoločenskej. Možno zovšeobecniť, že kultúra sú vzťahy, inštitúcie alebo umenie, cez ktoré charakterizujeme či popisujeme spoločnosť. ... Kultúra sprostredkúva diferentné pohľady na svet, spoločnosť, provokuje myseľ a je často reflexiou spoločnosti, je spôsobilá kreovať identitu spoločnosti, hodnoty spoločnosti.*“¹³

Podľa UNESCO je kultúra „*komplex špecifických duchovných, materiálnych, intelektuálnych a emocionálnych črt spoločnosti alebo sociálnej skupiny, ktorý zahŕňa spolu s umením a literatúrou aj spoločný spôsob života, životný štýl, hodnotový systém, tradície a vieru*“ („*culture should be regarded as the set of distinctive spiritual, material, intellectual and emotional features of society or a social group, and that it encompasses, in addition to art and literature, lifestyles, ways of living together, value systems, traditions and beliefs*“)¹⁴.

¹³ Nález ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 439/2016 z 27. októbra 2016, body 16.2 a 16.3.

¹⁴ Pozri *UNESCO Universal Declaration on Cultural Diversity*, 2002. Dostupné na:

Podľa našej mienky prijatie novely Ústavy Slovenskej republiky č. 71/2017 Z. z. nie je len výsledkom politickej dohody a obyčajným (rádovým) príspevkom do rodiny ústavných novelizácií. Novela Ústavy Slovenskej republiky č. 71/2017 Z. z. je dieťaťom takmer dvadsaťročnej snahy občianskej spoločnosti o vysporiadanie sa (aj prostredníctvom slobody prejavu, reflektovania tejto otázky v kultúre a literatúre, či prostredníctvom voľby svojich reprezentantov) s tzv. Mečiarovými amnestiami, a v súvislosti s týmito je novela Ústavy Slovenskej republiky č. 71/2017 Z. z. výsledkom zápasu (občianskeho, politického a právneho) za (ako sa dozvedáme z nálezu ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 7/2017) o ústavný, zákonný, princípy demokratického právneho štátu rešpektujúci a (doplňajú autori tohto príspevku) civilizovaný, etický a morálny výkon verejnej moci.

Sumarizujúc doposiaľ uvedené, novela Ústavy Slovenskej republiky č. 71/2017 Z. z. pristupuje podľa našej mienky k Ústave Slovenskej republiky s rešpektom k ústave ako spoločenskej zmluve a v tomto duchu sa nesie aj samotný obsah tejto novely.

Zoznam použitej literatúry:

1. FILIP, J. – SVATONĚ, J. *Státověda..* 5. Vyd. Plzeň: Wolters Kluwer, 2011
2. GOUGH J. W. *The Social Contract: A Critical Study of its Development.* Oxford: Oxford University Press, 1936
3. HAMILTON, A. – MADISON, J. – JAY, J. *Listy federalistov.* Bratislava: Kalligram, 2002.
4. HOBBS, T. *Leviatan.* Bratislava: Kalligram, 2011.
5. HUTTON S. – SCHURMAN, P. (eds). *Studies on Locke: Sources, Contemporaries, and Legacy.* Dordrecht: Springer, 2008.
6. LOCKE, J. *Second treatise of government.* Edited with an introduction by C.B. McPherson. Indianapolis and Cambridge: Hackett Publishing Company, 1980.
7. OROSZ, L. – SVÁK, J. – BALOG, B. *Základy teórie konštitucionalizmu.* 2. vydanie. Bratislava: EUROKÓDEX, 2012.
8. PRAŽÁK, J. *Rakouské právo ústavní.* Druhé opravené vydání. Část první. Praha: Národní tiskárna a nakladatelství, 1900.
9. RAWLS, J. *A Theory of Justice.* Revised edition. Cambridge: Harvard University Press, 1999.

http://www.unesco.org/education/imld_2002/universal_decla.shtml; porov. aj Nález ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 439/2016 z 27. októbra 2016, bod 16.2.

10. ROUSSEAU, Jean-Jacques. *The Social Contract and Discourses*. Translated with an introduction by G.D.H. Cole. London and Toronto: J.M.Dent and Sons, 1923.
11. SKINNER, Q. *The Foundations of Modern Political Thought: Volume I: The Renaissance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1978; *The Foundations of Modern Political Thought: Volume II: The Age of Reformation*, Cambridge: Cambridge University Press,

Internetové zdroje:

1. Stenografická správa zo 125. schôdze Národného zhromaždenia z dňa 27. februára 1920. Dostupná na:
<http://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/stenprot/125schuz/s125001.htm>
2. Stenografická správa o 5. schôdzi Slovenskej národnej rady z dňa 31. augusta a 1. septembra 1992, s. 8. Dostupná na:
<http://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=71567>
3. *UNESCO Universal Declaration on Cultural Diversity*, 2002. Dostupné na:
http://www.unesco.org/education/imld_2002/unversal_decla.shtml;

Štátne občianstvo ako ústavný inštitút a jeho reflexia v legislatíve – vybrané otázky

doc. JUDr. Eudmila Somorová, CSc.

Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach

Abstrakt

Predmetom príspevku je analýza a hodnotenie niektorých otázok inštitútu slovenského štátneho občianstva. Zámerom autorky je preskúmať tie inštitúty resp. aspekty štátneho občianstva Slovenskej republiky, ktoré by boli do právnej úpravy vnesené prostredníctvom noviel a ktoré z hľadiska formy či spôsobu legislatívneho vyjadrenia považuje autorka za sporné. Ide o otázku : straty štátneho občianstva ex lege, o nezvyčajný inštitút tzv. nevzniknutia štátneho občianstva a napokon o otázku formy priznania politického práva cudzincom hoci podľa ústavy toto právo patrí výlučne štátnym občanom. Uvedené problémy autorka hodnotí z pohľadu formy ich vyjadrenia v právnom poriadku a najmä z hľadiska ich ústavnosti, účelovosti a adekvátnosti.

Abstract

The subject of the post is the analysis and evaluation of some questions of the Slovak citizenship. The intention of the author is to explore those institutes, respectively aspects of the citizenship of the Slovak Republic, which were introduced by the amendments to the legislation and which in terms of the form or manner of legislative expression, are considered by the author to be questionable. It is a question: the loss of the citizenship ex lege, the unusual institute so called non formation of the citizenship and finally, the question of the form of admitting political right to foreigners, although according to the Constitution this right belongs exclusively to the citizens. The above mentioned problems are evaluated by the author in terms of their form of expression in the legal order and especially in terms of their constitutionality, purposefulness and adequacy.

Úvod

Štátne občianstvo je jedným zo základných definičných znakov štátu, je spojený s personálnou suverenitou štátu. Bez štátnych občanov existencia štátu stráca zmysel. Občania sú príslušníci štátnej jednotky, ktorú si Vami vytvorili (a naďalej vytvárajú), zverili si právomoc túto štátnu jednotku spravovať a zároveň jej podliehajú.

Tieto východiská sú základom pojmového vymedzenia štátneho občianstva vo formálnom i materiálnom zmysle. Štátne občianstvo sa spravidla definuje ako právny vzťah (zväzok) medzi fyzickou osobou a štátom, z ktorého vyplýva komplex vzájomných práv a povinností, ktoré vo svojom súhrne určujú obsah štátneho občianstva. Štátnym občanom patrí plnosť práv a povinností zaručených právnym poriadkom štátu na jeho území, čo sa v rovnakej miere nevzťahuje na všetkých obyvateľov štátu¹. Niektorí autori viac zdôrazňujú politický aspekt štátoobčianskeho zväzku keď chápu občana ako subjekt, ktorému patrí verejná moc v štáte, je v štáte zdrojom a v určitých prípadoch i nositeľom štátnej moci resp. mu patrí právo zúčastňovať sa na formovaní štátu².

Iný (možno pragmatický) pohľad na štátne občianstvo, odlišujúci sa od tradičných východísk, či až akejsi intimity štátoobčianskeho zväzku, prezentuje K. Klíma. Štátne občianstvo vníma ako komplexný verejnoprávny inštitút, ako súhrn pravidiel, ktoré právne priradujú určitého človeka k určitému štátu či už v súvislosti s jeho narodením, ale aj v priebehu života človeka až do úmrtia. Štátne občianstvo je právnou kategóriou tvorenou súhrnom právnych vzťahov, ktoré na základe určitých podmienok umožňujú štátoobčiansky vzťah založiť, prípadne zrušiť. Všeobecným obsahom pojmu štátne občianstvo sú práva a povinnosti občana, ale aj oprávnenia a záväzky štátu voči nemu³. Štátne občianstvo je teda regulované právnym poriadkom štátu – vzniká, mení sa a zaniká na základe práva.

Tradične sa uznáva a rešpektuje, že štátne občianstvo je inštitútom patriacim do výlučnej právomoci štátu. Rovnako sa ale uznáva, že štátne občianstvo je zároveň kategóriou aj práva medzinárodného a v určitých situáciách aj práva Európskej únie. Voľnosť štátu v úprave štátneho občianstva je nepochybne relativizovaná záväzkami plynúcimi z medzinárodného práva, ktoré štát na seba prevzal. Pôvodné vnímanie občianstva ako výlučného zväzku fyzickej osoby s konkrétnym štátom je

¹ Pozri napr. PAVLIČEK, V. a kol. Ústavní právo a státověda I. díl (Obecná státověda), Linde, Praha 1998, s. 62; PALÚŠ, I. – SOMOROVÁ, E. : Štátne právo Slovenskej republiky, 2. vydanie, Košice 2008, s. 97; SOMOROVÁ, E. : Občianstvo SR v kontexte medzinárodného európskeho práva, Justičná revue, ISSN 1335-6461, Roč. 64, č. 4 (2012), s. 572-593

² Pozri : DRGONEC, J. : Ústava Slovenskej republiky – Komentár, Heureka 2012, s. 220 ; HOLLÄNDER, P.: Základy všeobecnej státovědy, 3. vydání, Aleš Čeněk, Plzeň 2012, s. 98; BRÖSTL, A. a kol.: Ústavní právo Slovenskej republiky, Plzeň, Aleš Čeněk 2010, s. 68

³ KLÍMA, K.: Teórie veřejné moci- Vládnutí, Praha ASPI, 2006, s. 148.

ovplyvňovaný súčasnými integračnými a migračnými trendmi, jeho význam sa modifikuje aj v dôsledku občianstva Európskej únie⁴.

Doterajšia judikatúra SD EÚ deklaruje, že nadobúdanie a strata štátneho občianstva nie sú predmetom právnej úpravy Únie. Sú predmetom vnútroštátnych úprav, ktoré však musia rešpektovať práva európskeho občana. Obsahom „*unijného občianstva*“ je najmä právo voľného pohybu a pobytu v rámci celej Únie, právo volebné do Európskeho parlamentu a v miestnych voľbách v členskom štáte bydliska či právo na diplomatickú ochranu. V prípade Micheletti Súdny dvor Európskej únie (SDEÚ) rozhodol, že členský štát je povinný bez akýchkoľvek ďalších podmienok uznať občianstvo Európskej únie, ktorému vyplýva zo štátneho občianstva priznaného iným členským štátom Únie (Micheletti, C-369/90, Sb. SD I – 04239).

Ambíciou tohto príspevku nie je podrobená analýza jednotlivých spôsobov nadobúdania a straty štátneho občianstva. Chceme sa zamerať len na niektoré vybrané otázky inštitútu štátneho občianstva, osobitne na analýzu a hodnotenie zákonnej úpravy straty občianstva Slovenskej republiky. Budeme sa preto zamýšľať nad formou, spôsobom i dôsledkami zákonnej úpravy straty štátneho občianstva zo zákona, inštitútu tzv. „nevzniknutia“ štátneho občianstva a otázkou realizácie niektorých politických práv a občianstva.

1. **Stručný pohľad na pozitívnu právnu úpravu**

Inštitút štátneho občianstva SR je upravený v čl. 5 Ústavy SR. Podľa ods. 1 „*Nadobúdanie a stratu štátneho občianstva Slovenskej republiky ustanoví zákon*“ a podľa ods. 2 „*Nikomú nemožno odňať štátne občianstvo Slovenskej republiky proti jeho vôli*“. Výkladové kritériá k ustanoveniam ústavy súvisiacim s inštitútom občianstva obsahuje čl. 52 ústavy. Podľa ods. 1, „*Kde sa v prvej a druhej hlave tejto ústavy používa pojem „občan“, rozumie sa tým štátny občan Slovenskej republiky*“. Podľa ods. 2 „*Cudzinci požívajú v Slovenskej republike základné práva a slobody zaručené touto ústavou, ak nie sú výslovne priznané občanom*“⁵.

⁴ Pozri k tomu : HOLLÄNDER, P.: Základy všeobecnej štátovedy, 3. vydání, Aleš Čeněk, Plzeň 2012, s. 149 a nasl.

⁵ Pre úplnosť uvediem znenie čl. 52 ods. 3 ústavy „*Kde sa v doterajších právnych predpisoch používa pojem „občan“ rozumie sa ním každý človek, ak ide o práva a slobody, ktoré táto ústava priznáva bez ohľadu na štátne občianstvo*“.

Zmyslom čl. 5 ods. 1 ústavy je príkaz, že právna úprava podmienok nadobúdania a straty štátneho občianstva môže byť urobená len formou zákona. Iná než zákonná forma by bola porušením ústavného príkazu. Odsek 2 tohto článku výslovne limituje zákonodarcu ustanovením zásady, podľa ktorej „*nikomu nemožno odňať štátne občianstvo proti jeho vôli*“. Ústavný súd SR interpretačne doplnil, že účelom tohto ustanovenia ústavy je vylúčenie možnosti, aby zákonodarca prijal v budúcnosti právnu úpravu, ktorá by odňatie štátneho občianstva pripúšťala ako sankciu za eventúálne protiprávne konanie občana⁶.

Právnym predpisom vykonávajúcim čl. 5 ústavy je zákon NR SR č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon o občianstve alebo zákon). Tento zákon bol významne zmenený a doplnený trikrát, zákonom č. 265/2005 Z. z., z. č. 344/2007 Z. z. a zákonom č. 250/2010 Z. z. Doplnený bol aj nariadením Ministerstva vnútra SR z 9. januára 2015, publikovaným vo Vestníku MV SR č. 1. 2015 o udeľovaní štátneho občianstva SR z osobitných dôvodov.

Možno vymedziť niekoľko základných črt (zásad) v obsahu zákona o štátnom občianstve.

1. rešpektuje právo na nadobudnutie štátneho občianstva narodením (osvojením) vyplývajúce z medzinárodných záväzkov, pričom primárne uplatňuje zásadu *ius sanguinis* a podporne aj zásadu *ius soli* (§ 5 zákona); (nadobudnutie štátneho občianstva udelením (naturalizáciou) zákon nespája s právnym nárokom, až na niektoré prípady repatriácie § 7 zákona).

2. zákonná úprava nesledovala zásadu jediného štátneho občianstva fyzickej osoby, zákonné podmienky nadobúdania aj straty občianstva nebránili vzniku bipolitizmu, tento štandard nalomil až z. č. 250/2010, ktorý zaviedol stratu občianstva SR *ex lege* v dôsledku vôľového nadobudnutia cudzieho štátneho občianstva, ale možnosť dvojakého štátneho občianstva celkom nevylučuje.

3. novelizácie zákona vykonané zákonom č. 265/2005 Z. z. a z. č. 344/2007 Z. z. možno, až na niektoré výhrady hodnotiť pozitívne, tieto predovšetkým skonkretizovali, rozšírili a sprísnilli podmienky pre nadobúdanie štátneho

⁶ Nález sp. Zn. II. ÚS 23/96 ZNaU ÚS SR, Košice 1997 s. 89 a nasl. Ústavný súd tu vyslovil, že „*v dôsledku nevydania osvedčenia o štátnom občianstve SR osobe, ktorá podľa v tom čase platnej právnej úpravy štátnym občianom SR nepochybne bola, bolo právo sťažovateľa na štátne občianstvo zaručené čl. 5 ods. 2 ústavy porušené*“ (nález je zo dňa 22. apríla 1997)

občianstva SR udelením, precizovali pravidlá konania o udelení, upresnili náležitosti žiadosti o udelenie štátneho občianstva, zaviedli sľub štátneho občana ako podmienku nadobudnutia občianstva, upravili spôsob a sprísnil podmienky pre osvedčovanie občianstva SR, zaviedli úpravu priestupkov na úseku štátneho občianstva (§ 7 - §8a, §9a - § 9b) ; zaviedli tiež neštandardný inštitút „nevzniknutia“ štátneho občianstva SR (§8b zákona).

4. zákon nezohľadňuje existenciu občianstva Únie.

Pri skúmaní otázok načrtnutých v úvodnej časti článku bude pre nás relevantným prameňom medzinárodného práva Európsky dohovor o občianstve (ďalej len „Dohovor“)⁷. Tento Dohovor má charakter medzinárodnej zmluvy podľa čl. 7 ods. 5 ústavy, je súčasťou nášho právneho poriadku a má aplikačnú prednosť pred zákonom. Pozitívom Dohovoru je najmä komplexnosť úpravy základných princípov a pravidiel nadobúdania a straty štátneho občianstva fyzických osôb, ktoré odrážajú realitu jednotiacich prvkov európskeho právneho priestoru (v čase jeho prijatia), a s ktorými musí byť vnútroštátna právna úprava zmluvných štátov v súlade⁸. Aj podľa § 17 zákona o štátnom občianstve, „v prípade, že medzinárodná zmluva, ktorou je SR viazaná, upravuje niektoré otázky štátneho občianstva odlišne od tohto zákona, platí úprava v medzinárodnej zmluve“.

Nový rozmer nadobudol inštitút štátneho občianstva zavedením občianstva Európskej únie, ktorého povaha („medzištátneho občianstva“) sa postupne kryštalizuje v práve Európskej únie aj prostredníctvom judikatúry Súdneho dvora EÚ. V určitých situáciách súvisiacich s ochranou práv občanov Únie (právo volebné, právo zakladať politické strany a združovať sa v nich) nepochybne ovplyvňuje právne poriadky členských štátov resp. má pred nimi prednosť.

2. **Strata štátneho občianstva zo zákona**

Prostredníctvom z. č. 250/2010 Z. z. s účinnosťou od 17. júla 2010, ktorý novelizoval zákon o štátnom občianstve SR sa súčasťou slovenskej právnej úpravy stal inštitút straty štátneho občianstva zo zákona ako dôsledok dobrovoľného nadobudnutia štátneho občianstva iného štátu.

⁷ Národná rada SR vyslovila s Európskym dohovorom o občianstve súhlas uznesením č. 789/1997, ratifikovaný bol 30. apríla 1998 a vyhlásený pod č. 418/2000 Z. z.

⁸ Vnímame zároveň existenciu ďalších multilaterálnych medzinárodných zmlúv, ktoré sa bezprostredne vzťahujú na otázky štátneho občianstva, ale prevažne voči dielčím skupinám osôb (apatridom, deťom, ženám, utečencom).

Podľa § 9 ods. 1 písm. b) „*Štátne občianstvo Slovenskej republiky možno stratiť nadobudnutím cudzieho štátneho občianstva na základe výslovného prejavu vôle*“. V odbornej literatúre aj v judikatúre existuje viacero analýz, úsudkov i právnych názorov na tento inštitút⁹. Na ich základe možno uvedený spôsob straty občianstva hodnotiť ako prísny, uplatňujúci sa aj v iných štátoch, súladný s ústavou i medzinárodnými záväzkami a „*osvedčený*“ ako relatívne účinný spôsob brániaci nárastu bipolitizmu. K strate štátneho občianstva Slovenskej republiky ex lege dochádza v dôsledku prejavu vôle občana a nie v dôsledku zásahu štátnej moci. Dôraz na slobodnú vôľu fyzickej osoby zvolíť si občianstvo iného štátu vylučuje svojvôľu v postupe orgánov verejnej moci¹⁰. Pri uplatnení vôľového nadobudnutia cudzieho štátneho občianstva tu možno predpokladať uvedenie si následku predpokladaného zákonom a na základe toho sa rozhodnúť.

Je viacero členských štátov Únie (asi desať) vrátane Slovenska, ktoré takýto inštitút vo svojich právnych poriadkoch upravujú, pričom porovnateľne prísna úprava so slovenskou zostáva zachovaná v Dánsku, Estónsku, Litve a Holandsku. Právne úpravy zostávajúcich členských štátov, ktoré s týmto inštitútom počítajú, zároveň ustanovujú viac výnimiek resp. dôvodov kedy občan aj pri dobrovoľnom nadobudnutí cudzieho občianstva nestráti resp. nemusí stratiť to pôvodné.

Nemecký zákon o štátnej príslušnosti (v znení z roku 2007) v § 25 ustanovuje, že „*Nemec stráca svoju štátnu príslušnosť nadobudnutím cudzej, ak toto nadobudnutie nasleduje na jeho žiadosť. Strata nenastane, ak Nemec takto nadobudne občianstvo iného členského štátu Európskej únie, Švajčiarska, alebo štátu, s ktorým má Nemecko uzavretú medzinárodnú zmluvu stanovujúcu výnimky zo straty nemeckej štátnej príslušnosti*“. Svoje občianstvo si môže Nemec zachovať aj na základe písomného súhlasu príslušného úradu, ktorý zväží verejné záujmy a súkromné záujmy občana. Zákon o rakúskom štátnom občianstve č.

⁹ Pozri napr. : BALOGH, B. : Dvojité občianstvo ako nový ústavný problém v Slovenskej republike, Dny práva 2010, Ed. Brno, Masaryk University, 2010; DOMIN, M. : Ústavnosť straty štátneho občianstva ex lege v dôsledku nadobudnutia ďalšieho štátneho občianstva, Justičná revue, 63, 2011, č. 4 s. 633-641; a tiež Nález Ústavného súdu ČR, sp. zn. PL ÚS 5/95; rozhodnutie Ústavného súdu SR, sp. zn. II. ÚS 23/1996; odôvodnenie uznesenia ÚS SR sp. z. PL. ÚS 11/12-137

¹⁰ Pozri : Rozhodnutie EStP zo dňa 21.5. 2013 v spojenej veci I. Feher a E. Dolník proti Slovenskej republike č. 30415/12 (Súd nevidel dôvod na preskúmanie a preto sťažnosti týkajúcej sa straty štátneho občianstva SR ex lege vyhlásil v zmysle Dohovoru za neprijateľné ratione materiae.

250/1965 BGBl (v znení z r. 1999) v § 27 ustanovuje „*Rakúske štátne občianstvo stráca ten, kto na základe svojej žiadosti, vyhlásenia či výslovného súhlasu nadobudne cudzie štátne občianstvo, pokiaľ mu ponechanie občianstva nebolo vopred povolené*“. Príslušný úrad pritom zohľadňuje a vyvažuje dôvody na strane občana s dôvodmi hodnými zreteľa v záujme Republiky. Jedným s dôvodov, pre ktorý sa rakúskemu občianovi povolí ponechanie svojho občianstva je prípad, že rakúske občianstvo nadobudol pôvodom (narodením), aj keď dobrovoľne nadobudne cudzie. Porovnateľnú úpravu obsahuje aj aktuálne platný zákon o občianstve z r. 1994 v znení účinnom od r. 2013 v Lotyšsku. Poskytuje lotyšským občianom viacero výnimiek v prospech zachovania svojho občianstva aj v prípade nadobudnutia cudzieho vrátane prípadu ak Lotyš nadobudne občianstvo členského štátu Únie.

Zaujímavá je právna úprava v Španielsku. Samotná ústava v čl. 11 ustanovuje, že „*rodený Španiel nemôže byť zbavený štátnej príslušnosti a zároveň ústava dovoľuje dvojaké občianstvo s iberoamerickými štátmi*“. Španielsky občiansky zákonník (vyhlásený 24.7. 1889) pri úprave straty španielskeho občianstva osôb, ktoré dobrovoľne nadobudli iné občianstvo rozlišuje medzi rodenými a naturalizovanými Španielmi. V prípade rodeného Španiela je plne na jeho vôli, či si aj po nadobudnutí iného ponechá španielske občianstvo. V prípade naturalizovaných Španielov zákon umožňuje za v ňom stanovených podmienok znovunadobudnutie španielskeho občianstva (čl. 24 zákonníka).

Stručný pohľad na niektoré právne úpravy straty štátneho občianstva ex lege signalizujú väčšiu toleranciu k existencii dvojitého občianstva a dôsledky prípadných kolízií riešia s ohľadom na záujmy jednotlivca nielen na záujmy štátu.

Výnimky, kedy v dôsledku dobrovoľného nadobudnutia občianstva iného štátu, nedôjde k strate slovenského občianstva zákon ustanovuje v § 9 ods. 17 a 18. V podstate sú to prípady tolerovania dvojakého občianstva, ktoré Dohovor o občianstve označuje ako prípady viacnásobného občianstva ex lege. Ide o nadobudnutie cudzieho štátneho občianstva za trvania manželstva uzavretého s občianom cudzieho štátu a prípad nadobudnutia cudzieho občianstva narodením (čl. 14 Dohovoru).

Hoci na jednej strane možno súhlasiť s argumentmi, že táto novela spĺňa kritéria ústavnosti i súladnosti s medzinárodnými normami. Na strane druhej stále viac prevažoval názor a ďalší vývoj to len potvrdil, že prijatie z. č. 250/2010 Z. z., ktorý novelizoval zákon o štátnom občianstve bolo

unáhľeným a nesprávnym typom odpovede na nešťastný legislatívny počin susedného štátu¹¹. Reálna prax zároveň potvrdzuje nenaplnenie zamýšľaného účelu, ale aj neefektívnosť, vágnosť či nevymáhateľnosť niektorých ustanovení zákona. V dôsledku aplikácie tohto zákona v čase od 17.7. 2010 do 4.9. 2017 stratilo slovenské občianstvo celkom 1960 osôb, čo vyplýva zo štatistík Ministerstva vnútra SR.

Svedčí o tom následný maratón neúspešných pokusov zákonodarcu o nahradenie resp. doplnenie tejto právnej úpravy „ústretovejším“ riešením¹². Eliminovať nežiadúce účinky uvedenej zákonnej úpravy sa nepodarilo ani cestou zákonodarnou a ani cestou súdnou. Na návrh skupiny poslancov parlamentu (september 2011) ústavný súd rozhodoval o súlade napadnutých ustanovení zákona o štátnom občianstve upravujúcich stratu slovenského občianstva ex lege s príslušnými ustanoveniami ústavy a Dohovoru o občianstve. Ústavný súd v rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 11/2012-137 zo dňa 17. septembra 2014 uznesením návrhy na rozhodnutie procesne zamietol. Zamietol návrh sudcu spravodajcu, podľa ktorého súd nezistil nesúlad, návrh výroku teda znel, že „návrhu skupiny poslancov sa nevyhovuje“. Rovnako ústavný súd zamietol aj dva alternatívne protinávrhy sudcu L. Meszárosa¹³.

Doposiaľ nebol do parlamentu predložený žiadny ďalší legislatívny návrh, ktorý by eliminoval nepriaznivé účinky zákonnej úpravy z r. 2010. Je naďalej platná a účinná aj s dôsledkami straty slovenského občianstva.

Ministerstvo vnútra SR tak prišlo s iným (náhradným) „riešením“. Prijalo dňa 9.1. 2015 Nariadenie o udeľovaní štátneho občianstva SR z osobitných dôvodov, uverejnené vo Vestníku Ministerstva vnútra SR č. 1/2015. Účinnosť nadobudlo 1.2. 2015.

Toto nariadenie ustanovuje postup v konaní o udelenie štátneho občianstva SR z dôvodov podľa § 7 ods. 2 písm. b) zákona o štátnom občianstve (čl. 1 ods. 1 nariadenia). „Osobitné dôvody“ uvedené v čl. 1 ods. 2 nariadenia sú zhodné s dôvodmi podľa § 7 ods. 2 písm. b) zákona, t. j.

¹¹ Dôvodová správa hovorí, že cieľom prijatia z. č. 250/2010 Z. z. bolo eliminovať negatívne dopady dvojakého štátneho občianstva, ktoré sa znásobujú, ak nejde o ojedinelé prípady, ale dochádza k hromadnému udeľovaniu cudzieho štátneho občianstva čo vláda spájala s existenciou bezpečnostného rizika. (LIT 35464 SK)

¹² Pozri : SOMOROVÁ, E. : dielo už citované v pozn. č. 1, s. 572- 593

¹³ Jeden z nich navrhoval vysloviť protiústavnosť zákonnej procedúry a druhý protinávrh znel na vyslovenie nesúladu samotnej podstaty napadnutej právnej úpravy s ústavou a Dohovorom.

žiadateľ je osobou, ktorá sa významne zaslúžila o prínos pre SR v oblasti ekonomiky, vedeckej, technickej, kultúrnej, sociálnej alebo športovej alebo z iného dôvodu v záujme Slovenskej republiky. Nariadenie v čl. 1 ods. 3 ustanovuje aj ďalšie skutočnosti, ktoré označuje ako „iné dôvody v záujme SR“, pričom má ísť o skutočnosť, ktorej zohľadnenie je z hľadiska úloh štátu oprávneným záujmom SR. Oproti zákonu sú v nariadení sformulované „iné dôvody“, nové a celkom odlišného charakteru ako športovci či vedci. Ako sa v nariadení uvádza, „*ide najmä o zlúčenie rodiny, zdravotné dôvody, humanitárne dôvody a o skutočnosť, že žiadateľom je bývalý občan SR*“.

Nariadenie v čl. 4 obsahuje usmernenie pre ministra v tom zmysle na čo má prihliadať v prípade, že rozhoduje o žiadosti bývalého občana¹⁴, a zároveň mu poskytuje široký priestor pre správne uváženie a rozhodnutie o zamietnutí žiadosti a to z dôvodu zisteného počas konania o žiadosti. (čl. 4 ods. 3 nariadenia).

Nariadenie jednoznačne nešpecifikuje okruh osôb ani neurčuje obdobie rozhodné pre určenie osôb, ktoré sa môžu odvolávať na uplatnenie výnimiek „*iných dôvodov v záujme Slovenskej republiky*“. Nijako neodkazuje na ustanovenie § 9 ods. 1 písm. b) zákona o štátnom občianstve, ktorý zaviedol stratu slovenského občianstva v dôsledku vôľového prijatia občianstva iného štátu. To znamená, že žiadať o udelenie občianstva SR na základe výnimiek ustanovených v nariadení môžu cudzinci aj bývalí občania SR, ktorým toto občianstvo zaniklo z dôvodov ustanovených v zákone č. 40/1993 Z. z., po 1. januári 1993. Z obsahu nariadenia je ale jeho účel jasne poznateľný, keď dôležitou skutočnosťou je uplatnenie výhod (výnimiek) v ňom ustanovených je, že ide „*najmä o bývalého občana SR*“. Ide nepochybne o snahu aspoň čiastočne sanovať negatívne dôsledky uplatňovania inštitútu straty občianstva ex lege zavedenej zákonom č. 250/2010 Z. z.¹⁵.

Ústava v čl. 5 ods. 1 zakotvuje ústavný príkaz pre zákonodarnú moc, že otázky štátneho občianstva (udeľovania a straty) musia byť upravené iba vo forme zákona, nie akejkol'vek inej forme. Exekutívny štátny orgán

¹⁴ V prípade, že minister rozhoduje o žiadosti bývalého občana má podľa čl. 4 ods. 2 nariadenia prihliadať aj na skutočnosti, ktoré boli dôvodom straty štátneho občianstva SR, na spôsob a podmienky nadobudnutia cudzieho občianstva a najmä na existenciu podmienky povoleného, evidovaného alebo registrovaného pobytu v štáte, ktorého občianstvo nadobudol.

¹⁵ Od nadobudnutia účinnosti nariadenia, od 1.2. 2015 do 12.1. 2017 požiadalo o navrátenie občianstva SR 283 osôb. Občianstvo bolo za toto obdobie vrátené 196 žiadateľom (informácia z tlačového odboru Ministerstva vnútra SR, TASR)

môže konať len v rozsahu a spôsobom ustanoveným zákonom (čl. 2 ods. 2 ústavy). Zákon o štátnom občianstve (z. č. 40/1993 Z. z.) neobsahuje splnomocnenie, ktorým by delegoval legislatívnu právomoc na orgán výkonnej moci v akejkoľvek otázke štátneho občianstva, vrátane rozhodovania o udeľovaní občianstva podľa kritérií, ktoré nie sú upravené v zákone, ale v rôznych iných predpisoch resp. interných smerniciach.

Porušenie ústavného zákazu delegovanej legislatívy v otázkach štátneho občianstva môže mať za následok protiústavnosť takejto legislatívy a zrušenie príslušného právneho predpisu¹⁶. Ak by sme pripustili, že prijatie nariadenia (ak by to bol vykonávací právny predpis) môže mať podstatný význam z dôvodu včasnosti reakcie na spoločenské potreby, z dôvodu škodlivých dôsledkov spôsobených zmenou zákona, v takom prípade sa možno prikloniť k voľnejšiemu obsahovému výkladu a za kritérium ústavnosti (zákonnosti) nariadenia považovať najmä súlad jeho obsahu, účelu a rozsahu s obecným výkladom zákona ako celku a s jeho účelom¹⁷. Nariadenie Ministerstva vnútra č. 1/2015 však nie je vykonávacím predpisom, ide o opatrenie inštruktívnej povahy, ktoré vydáva ústredný orgán pre podriadené orgány a kde záväznosť vyplýva iba s riadiacej právomoci a nadradenosti ústredného orgánu. Ide o správne nariadenie, ktoré má upravovať vnútorný chod a organizáciu správy. Nariadenia Ministerstva vnútra sú zaradené spolu s rozkazmi a oznámeniami medzi interné akty riadenia ministerstva.

Toto nariadenie je nepochybne provizórnym riešením a je najvyšší čas nahradiť ho zákonnou úpravou, ktorej ako inšpirácia môže slúžiť aj naznačená právna úprava v iných európskych štátoch. Sú totiž namieste vážne pochybnosti o jeho ústavnosti z hľadiska formy a tiež zákonosti z hľadiska matérie, pretože nariadenie podľa môjho úsudku svojim obsahom prekračuje medze zákona a otvára priestor pre prípadnú ľubovôľu v rozhodovaní správneho orgánu.

3. Zrušenie naturalizácie ex tunc

Konštrukcia, podľa ktorej za podmienok stanovených zákonom občianstvo nevznikne možno interpretovať ako osobitný spôsob zániku štátneho občianstva „*zrušením naturalizácie*“ so spätnou účinnosťou. Ide v zásade o riešenie prípadov, keď už po udelení štátneho občianstva výjdu najavo skutočnosti, ktoré ak by boli známe v rozhodnom čase, mohli by

¹⁶ SVÁK, J. – KUKLIŠ, P.: Teória a prax legislatívy, Poradca podnikateľa, spol. s r.o. 2007, s. 16 a nasl.

¹⁷ HENDRYCH, D.: Správni právo – obecná časť, C.H. Beck, Praha 1994, s. 35

viest' k neudeleniu občianstva. Ako teda riešiť prípady, kedy štátne občianstvo už bolo udelené, avšak podmienky na jeho udelenie neboli splnené či už z dôvodu zamlčania relevantných informácií alebo poskytnutia nepravdivých údajov žiadateľom o udelenie občianstva.

Ústava SR otázku nadobúdania a straty štátneho občianstva ponecháva na zákon (čl. 5 ods. 1) s významných obmedzením ustanoveným v čl. 5 ods. 2, podľa ktorého „*nikomu nemožno odňať štátne občianstvo Slovenskej republiky proti jeho vôli*“. Toto ustanovenie ústavy nepochybne zakladá chránené verejné subjektívne právo občana, ktoré je spôsobilé byť referenčným kritériom posudzovania všeobecne záväzných právnych noriem alebo aktov aplikácie práva. Formulácia čl. 5 ods. 2 ústavy je veľmi rigorózna a možno je vykladať tak, že zakazuje akékoľvek odňatie štátneho občianstva zo strany štátu proti vôli občana.

Podobne rigorózne ustanovenie chrániace už nadobudnuté občianstvo možno identifikovať (aj vzhľadom na rovnaké ústavné východiská) v čl. 12 ods. 2 českej ústavy, podľa ktorého „*nikoho nemožno zbaviť štátneho občianstva proti jeho vôli*“¹⁸.

Všeobecná deklarácia ľudských práv (čl. 15. ods. 2) a Európsky dohovor o občianstve (čl. 4 písm. c) ustanovujú, že „*nikto nesmie byť (nebude) svojvoľne zbavený svojho občianstva*“. Vo svojich formuláciách teda kladú dôraz na termín „*svojvoľne*“, čo v princípe znamená zákaz arbitrárnosti v hmotnoprávnej i procedurálnej rovine v prípadoch zbavovania štátnych občanov ich občianstva. Ak teda rozhodnutie štátu o zbavení občianstva nie je „*svojvoľné*“ vôľa dotknutej osoby nie je významná.

Dohovor v čl. 7 vypočítava prípady, ktoré môžu zmluvné štáty ustanoviť ako dôvod na stratu štátneho občianstva zo zákona alebo z iniciatívy štátu, na základe ktorých môže štát začať konanie o odňatí občianstva (čl. 7 ods. 1 a 2). Prekážkou takéhoto postupu je len prípad „*ak by sa tým takáto osoba stala osobou bez štátnej príslušnosti*“ (čl. 7 ods. 3),

¹⁸ Nový český zákon č. 186/2013 o státním občianstve České republiky toto ustanovenie ústavy dnes rešpektuje v plnom rozsahu a prípady podvodného nadobudnutia českého občianstva rieši cestou priestupkov (§ 63 zákona). Porovnanie s inými európskymi ústavami ukazuje, že tieto zväčša poskytujú zákonodarcovi väčší priestor pre úpravu straty (odňatia) občianstva proti vôli občana (napr. čl. 16 nemeckej ústavy, čl. 26 portugalskej ústavy, čl. 11 španielskej ústavy) alebo otázku štátneho občianstva celkom prenechávajú na zákon (napr. Holandsko, Írsko, Taliansko).

čím sa v podstate zdôrazňuje pozitívna úloha štátu zamedzovať vzniku apolitizmu.

Ustanovenie čl. 7 Dohovoru je považované za realizáciu zásady „*zákazu svojvôle*“ ustanoveného ako princíp, ktorý sa musí rešpektovať pri zbavovaní štátneho občianstva podľa čl. 4 písm. c) Dohovoru, zároveň ale zbavenie občianstva z niektorého z dôvodov vypočítaných v čl. 7 ods. 1 a 2 nebude považované za svojvoľné. Jedným z dôvodov vedúcich k možnému zbaveniu občianstva rozhodnutím príslušného štátneho orgánu, ktorý Dohovor nepovažuje za svojvoľný, je „*nadobudnutie občianstva štátu podvodným konaním, na základe falošnej informácie alebo zatajenia ľubovolnej relevantnej skutočnosti žiadateľom*“ (čl. 7 ods. 1 písm. b). Podľa Dohovoru je tento dôvod zároveň jediným, ktorý je rešpektovaný aj v prípade, že takáto osoba ostane bez štátneho občianstva (čl. 7 ods. 3). Takéto odňatie nemožno považovať za svojvoľný akt a preto je v súlade aj so zásadou všeobecného medzinárodného práva, podľa ktorej nikto nemôže byť svojvoľne zbavený svojho štátneho občianstva¹⁹.

Je teda zrozumiteľné, že prípady nadobudnutia štátneho občianstva podvodným spôsobom by nemali ostať legislatívne nepovšimnuté. Otázka je aké právne formy, nástroje a spôsoby či mieru postihu voliť pri rešpektovaní princípu proporcionality a zároveň súladnosti takejto úpravy s čl. 5 ods. 2 ústavy. Zákon o štátnom občianstve Slovenskej republiky č. 40/1993 Z. z. pôvodne prípady podvodného nadobudnutia občianstva vôbec neupravoval a nesankcionoval ani ako priestupok. Až neskôr, pravdepodobne aj pod vplyvom Dohovoru o občianstve (účinným v SR od 1. marca 2000), čo možno vyvodíť aj z textu dôvodových správ k príslušným novelám zákona o štátnom občianstve.

V snahe legislatívne riešiť prípady podvodného získania štátneho občianstva mal slovenský zákonodarca komplikovanú pozíciu. Ústava v už citovanom čl. 5 ods. 2 neumožňuje (zakazuje) odňať štátne občianstvo proti vôli občana. Z ustanovenia čl. 7 ods. 1 a 2 Dohovoru, ktorý ustanovuje dôvody možnej straty resp. odňatia udeleného občianstva nemožno vyvodíť, že by sa v týchto prípadoch mohlo predpokladať, že takáto strata či zbavenie z iniciatívy štátu, je v zhode s vôľou dotknutého občana.

¹⁹ Pozri k tomu : Rozsudok SD EÚ zo dňa 2.3. 2010 C-135/08, Janko Rottman proti Freistaat Bayernu, bod 51 a 53.

Napokon Národná rada SR cestou noviel zákona zaviedla inštitút tzv. „nevzniknutia štátneho občianstva“²⁰. Zákon č. 265/2005 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon o štátnom občianstve v ustanovení § 8b ods. 1 zakotvil, že „*Štátne občianstvo Slovenskej republiky nevznikne ak sa po prevzatí listiny o udelení štátneho občianstva SR preukáže, že doklady, na základe ktorých bola listina vydaná sú sfaľšované, pozmenené alebo vydanie listiny sa stalo trestným činom*“. Spojenie, že „*štátne občianstvo nevzniklo*“ znamená štátoobčiansky vzťah tu ani nikdy nebol. Čo potom v prípadoch, že taký občan predsa len vstúpil do právnych vzťahov či pozícií podmienených štátnym občianstvom. Ani tie nevznikli? Ani oprávnenia či povinnosti z nich vyplývajúce? Fikciou, že štátne občianstvo nevzniklo, zákonodarca chcel pravdepodobne predísť možnému nesúladu zákonnej úpravy s ústavou lebo neexistujúce občianstvo nemožno odňať.

Ďalšia novela zákona o štátnom občianstve vykonaná z. č. 344/2007 Z. z. sprehľadnila a rozšírila prípady, že v dôsledku ktorých nastupuje sankcia v podobe fikcie nevzniknutia štátneho občianstva. Citovaný zákon text § 8b doplnil o prípad „*kedy žiadateľ nie je osoba, ktorej doklady predložil*“ (§ 8b ods. 1 písm. b), a o prípad kedy „*listina o udelení občianstva bola vydaná bez znalosti skutočnosti, ktoré mohli mať na rozhodnutie podstatný vplyv a žiadateľ tieto skutočnosti neoznámil, hoci takúto povinnosť mal*“ (§8 b ods. 1, písm. c). Dotknutej osobe (zákon ju označuje ako žiadateľa ?), ktorej Ministerstvo vnútra SR **doručí oznámenie** o skutočnosti, že jej štátne občianstvo nevzniklo, prislúcha povinnosť v lehote 30 dní od doručenia takéhoto oznámenia listinu o udelení štátneho občianstva Slovenskej republiky vrátiť ministerstvu (§ 8b ods. 2 a 3 zákona). Akokoľvek tento inštitút (nevzniknutia občianstva) pomenujeme nemožno ho interpretovať inak ako odňatie štátneho občianstva proti vôli dotknutej osoby ex tunc, hoci zo strany štátu nemusí ísť o konanie svojvoľné. To prirodzene vyvoláva pochybnosti o ústavnosti tohto ustanovenia (§ 8b zákona o štátnom občianstve).

Nedostatkom uvedenej právnej úpravy je, že nezohľadňuje princíp proporcionality. Nijako nediferencuje medzi jednotlivými dôvodmi z hľadiska ich vážnosti, neumožňuje posúdiť intenzitu podvodného či inak protiprávneho konania, ktorým sa dosiahlo vydanie listiny o udelení občianstva v porovnaní so závažnosťou následku, t. j. zrušením naturalizácie

²⁰ Podľa dôvodových správ k z. č. 265/2005 Z. z. ak z. č. 344/2007 Z. z. „*keďže Ústava SR neumožňuje odňať štátne občianstvo proti vôli občana, je potrebné výslovne v zákone ustanoviť, že v takýchto prípadoch (ide o prípady podvodného nadobudnutia občianstva) štátne občianstvo nevzniklo*“. LIT 362 00 SK; LIT 359 29 SK.

ex tunc. Zákon tiež nezohľadňuje čas uplynulý medzi rozhodnutím o udelení štátneho občianstva a rozhodnutím o odňatí t. j. dokedy po prevzatí listiny o udelení občianstva hrozí uplatnenie sankcie „*nevzniknutia*“ občianstva. Hoci ono vzniklo udelením a trvalo roky bezúhonným a lojálnym spôsobom života občana SR. Rozhodnutie o tom, že občianstvo nevzniklo môže mať mimoriadne negatívne dôsledky na situáciu dotknutej osoby (v pracovnom, rodinnom, spoločenskom živote), prípadne na členov jeho rodiny a komplikuje právne vzťahy, do ktorých vstúpila takáto osoba ako plnoprávny občan. Princípu dôvery v právo a slušnosti v práve by zodpovedala aj možnosť znovunadobudnutia štátneho občianstva za prísnych podmienok ustanovených zákonom a prípadne zložitejšou procedúrou. Španielska právna úprava umožňuje znovunadobudnutie občianstva v takýchto prípadoch, ale pred opätovným udelením španielskeho občianstva po splnení zákonom stanovených podmienok vyžaduje aj súhlas vlády²¹.

Možno by sa dalo uvažovať o zavedení obnovy konania o udelení štátneho občianstva SR na žiadosť občana, potom čo správny orgán zistí a občanovi oznámi, že štátne občianstvo mu bolo udelené neoprávnene. Výsledkom takého konania by bolo buď rozhodnutie o udelení občianstva a platilo by od dátumu prvého udelenia, alebo rozhodnutie o strate ex nunc alebo výnimočne aj ex tunc podľa závažnosti podvodu či iného protiprávneho konania dotknutej osoby.

Je nevyhnutné zvažovať čo je viac hodné ochrany – dôvera v správnosť správneho aktu o udelení štátneho občianstva (dôvera v právo) v porovnaní s verejným záujmom na jeho zrušení. Ustanovenie § 8 b zákona o štátnom občianstve vôbec nevyžaduje nejaké uváženie či rozhodnutie o „*nevzniknutí*“ občianstva. Jednoducho ak sa ministerstvo dozvie o niektorej zo skutočností, ktorá podľa zákona vedie k nevzniknutiu občianstva stačí, že túto skutočnosť oznámi dotknutej osobe a vec je skončená.

Možno v tejto súvislosti pripomenúť Rozsudok Najvyššieho súdu SR²², v ktorom súd rozhodoval o návrhu občana vo veci spätného zrušenia naturalizácie orgánom verejnej správy, čo občan považoval za nezákonný zásah do jeho práv a právom chránených záujmov. Ministerstvo vnútra SR štátnemu občanovi (MUDr. A.M.A) dňa 16.3. 2011 doručilo oznámenie, v ktorom konštatovalo, že občianstvo v jeho prípade nevzniklo pretože v konaní o udelenie občianstva predložil sfaľšované doklady a zamlčal

²¹ http://www.exteriores.gob.es/Portal_administracion.gon.es/

²² Rozsudok Najvyššieho súdu SR 6 S z ž/3/2011

relevantné skutočnosti, ktoré mohli mať podstatný vplyv na rozhodnutie (§ 8b ods. 1 písm. a, a c) zákona). Preto je podľa zákona povinný vrátiť originál listiny o udelení slovenského občianstva.

Navrhovateľ (A.M.A) sa zdržuje na území SR od r. 1991, trvalý pobyt má od 9.12. 1996 a štátne občianstvo mu bolo udelené podľa vtedy platnej právnej úpravy dňa 18.10. 2002. V roku 1996 uzavrel manželstvo so štátnou občiankou SR. Listom zo dňa 25.2. 2011 bolo ministerstvo upozornené Oddelením cudzineckej polície Policajného zboru Ružomberok na existenciu súbežného manželstva menovaného uzatvoreného v r. 1993 v Palestíne.

Právna úprava umožňujúca uplatniť inštitút nevzniknutia občianstva, na ktorú sa ministerstvo odvoláva nadobudla účinnosť dva resp. päť rokov potom, čo sa navrhovateľ stal občanom SR, teda konalo v rozpore s princípom zákazu retroaktivity²³.

Ministerstvo však trvalo na názore, že aplikovanie ustanovenia § 8b zákona (účinného od 1.10. 2007) je potrebné v tomto prípade použiť aj vtedy ak sa tým poruší princíp zákazu retroaktivity, okrem iného aj preto, že záujem štátu musí byť postavený nad záujem jednotlivca. Svoj názor ministerstvo podporilo aj Radbruchovou formulou o riešení rozporu medzi pozitívnym právom a spravodlivosťou a vyvodilo z toho neadekvátny podivný záver o spravodlivosti uplatnenia retroaktívnej právnej normy v tomto prípade.

Najvyšší súd konštatoval, že zo skutkových okolností v danej veci vyplýva, že dotknutá osoba žije na území SR pomerne dlho (od r. 1991, z toho 9 rokov ako občan SR), žije usporiadaným životom a nepôsobí ako osoba, ktorá by ohrozovala národnú bezpečnosť, blahobyt krajiny, zdravie alebo morálku. Súd zreteľne poukázal na to, že nemožno nedostatočnú činnosť správneho orgánu pri zisťovaní rozhodných okolností pre udelenie prenášať následne na občana (navrhovateľa) a to jeho sankcionovaním v podobe nevzniknutia už udeleného štátneho občianstva.

Senát najvyššieho súdu v predmetnej veci dospel k záveru, že žalovaný správny orgán (ministerstvo) nezákonne zasiahol do práv občana (navrhovateľa), keďže postupoval v rozpore s princípom zákazu

²³ V zmysle § 19c zákona o štátnom občianstve v znení jeho novely z. č. 344/2007 Z. z. postup správneho orgánu podľa § 8b ods. 1 písm. a) a c) je prípustný až po nadobudnutí účinnosti tejto právnej normy a nie je možné jej spätné pôsobenie.

retroaktivity a rozhodol tak, že štátne občianstvo navrhovateľov²⁴ zostáva zachované. Z uvedeného je nesporné, že podstatnou skutočnosťou pre výrok rozsudku najvyššieho súdu bolo nerešpektovanie princípu zákazu retroaktivity správnym orgánom. Je ale pravdepodobné, že ak by sa rovnaký alebo podobný prípad posudzoval u občana, ktorému bolo štátne občianstvo udelené v čase po nadobudnutí účinnosti ustanovenia § 8b zákona došlo by v súlade so zákonom k zrušeniu naturalizácie so spätnou platnosťou.

Naturalizácia je vnímaná ako spravidla dlhodobý komplexný proces úspešného zavŕšenia integrácie cudzinca do majoritnej spoločnosti štátu o občianstvo, ktorého žiada bez právneho nároku na jeho udelenie. Možno preto súhlasiť s prísnyimi zákonnými podmienkami, ktoré je žiadateľ o udelenie štátneho občianstva povinný splniť na jednej strane a zároveň s dostatočným zákonom poskytnutým priestorom (rámcom) na preskúmanie, správne uváženie a rozhodnutie zo strany príslušného orgánu štátu aj s výsledkom, že suverénny štát cudzincovi štátne občianstvo neudelí. Neporušuje tým totiž žiadne základné práva²⁵.

Na základe doposiaľ uvedeného usudzujem, že ustanovenie čl. 5 ods. 2 ústavy neumožňuje zákonodarcovi upraviť zánik štátneho občianstva odňatím či zrušením naturalizácie *ex tunc* proti vôli občana. Inštitút „*nevzniknutia*“ štátneho občianstva v súčasnej úprave § 8b by mal byť zo zákona o štátnom občianstve vypustený.

Pri úprave otázok štátneho občianstva osobitne v prípadoch straty či odnímania občianstva osobitne v prípadoch straty či odnímania občianstva treba starostlivo zvažovať adekvátny verejný záujem a budúcu právnu pozíciu takého človeka, najmä dôsledkov spojených so stratou občianstva Európskej únie.

Súdny dvor EÚ vo výroku rozsudku vo veci Janko Rottman uviedol, že „*Právo Únie, najmä čl. 20 Zmluvy o fungovaní EÚ, nebráni tomu, aby členský štát odňal občanovi Európskej únie občianstvo, ktoré mu udelil, ak k takému udeleniu došlo podvodom, pod podmienkou, že sa v tomto*

²⁴ Je neuveriteľné, že rovnaký postup ministerstvo uplatňuje aj voči trom maloletým deťom navrhovateľa, ktoré slovenské občianstvo nadobudli narodením z titulu, že jeden z rodičov bol v čase ich narodenia občanom SR. Voči občanom, ktorí nadobudli slovenské občianstvo *ex lege* inštitút nevzniknutia občianstva prirodzene našťastie uplatniť nemožno. Tí sa totiž ťažko mohli dopustiť konania, ktorého dôsledkom je nevzniknutie občianstva.

²⁵ Pozri k tomu napr. judikatúru ústavného súdu ČR sp. zn. IV. ÚS 586/99; sp. zn. II. ÚS 624/06; sp. zn. PL. ÚS 5/16; tiež odôvodnenie uznesenia Ústavného súdu SR, sp. zn. 11/2012- 137.

rozhodnutí o odňatí dodrží zásada proporcionality“. Úvahy týkajúce sa legitímnosti rozhodnutia o odňatí občianstva podľa súdu v zásade platia aj v prípade, že dotknutá osoba stratí aj občianstvo Únie. Súdny dvor tu síce nespochybnil výlučnú právomoc štátov, ale so zreteľom na judikatúru Súdneho dvora členské štáty pri výkone svojej právomoci v tejto súvislosti „*musia náležite zohľadniť právo EÚ*“ najmä v súvislosti s následkom straty práv spojených s postavením občana Únie. Konkrétne súd potvrdil, že vo vzťahu k občanom Únie, výkon právomoci členských štátov vo veciach štátneho občianstva „*v rozsahu v akom sa to týka práv priznaných a chránených právnym poriadkom Únie*“ ako je to v prípade rozhodnutia o odobratí štátneho občianstva, je možné podrobiť súdnemu preskúmaniu vykonanému so zreteľom na právo EÚ²⁶.

4. **Občianstvo – volebné právo a členstvo v politických stranách**

Európska Komisia pravidelne hodnotí a podľa čl. 25 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ) predkladá správy „*O dosiahnutom pokroku na ceste k skutočnému občianstvu Európskej únie*“. Medzi hodnotené oblasti patrí aj uplatňovanie účasti občanov Únie žijúcich v inom členskom štáte než je štát, ktorého sú štátnymi občanmi na voľbách a v posledných rokoch aj možnosti týchto občanov zakladať alebo byť členmi politických strán v štáte bydliska.

Dnes možno konštatovať, že v zmysle čl. 22 ZFEÚ, príslušných smerníc a následných vnútroštátnych právnych úprav občania Únie disponujú volebným právom (aktívnym i pasívnym) v členskom štáte, v ktorom žijú vo voľbách komunálnych a vo voľbách do Európskeho parlamentu²⁷. Komisia pritom stále pokračuje v dialógu s niektorými členskými štátmi s cieľom dosiahnuť dôslednú transpozíciu príslušných smerníc do ich vnútroštátnych právnych poriadkov. Ide najmä o dosiahnutie stavu, aby občania Únie žijúci v inom členskom štáte, volebné právo v tomto štáte mohli realizovať **za rovnakých podmienok** ako jeho štátni príslušníci, čo vyplýva jednoznačne z čl. 22 ZFEÚ aj z čl. 39 a čl. 40 Charty základných práv EÚ²⁸.

²⁶ Rozsudok SD EÚ c – 135/08, Janko Rottman versus Freistaat Bayern (bod 54, a 56a, 55)

²⁷ Čl. 22 ZFEÚ, Úradný vestník, EÚ, 2008/ c 115/01; Smernica 94/80 Es o volebnom práve občanov a občanov EÚ v komunálnych voľbách v členskom štáte, ktorého nie sú štátnymi príslušníkmi; Smernica 93/109/ES o volebnom práve občanov EÚ do Európskeho parlamentu

²⁸ V tejto súvislosti Rada prijala smernicu 2013/1/EÚ, ktorá uľahčuje občanom EÚ podmienky kandidovať vo voľbách do Európskeho parlamentu a súčasne precizuje (zefektívňuje) pravidlá na predchádzanie prípadov dvojitého hlasovania či dvojitej kandidatúry.

V tejto súvislosti možno konštatovať, že volebné zákonodarstvo Slovenskej republiky vyhovuje právu Únie pokiaľ ide o priznanie volebného práva aktívneho a pasívneho občanom iných členských štátov Únie na území Slovenskej republiky²⁹. Ústava Slovenskej republiky ide ešte ďalej, keď v príslušných ustanoveniach priznáva právo voliť a byť volený do samosprávnych orgánov obcí a regiónov (krajov) všetkým cudzincom, t. j. aj cudzincom tretích (nečlenských) štátov s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky (čl. 30 a čl. 69 ústavy).

Za vážnu prekážku dosiahnutia rovnakých podmienok účasti vo voľbách všetkých voličov a kandidátov Komisia EÚ označila obmedzenia týkajúce sa zakladania a členstva v politických stranách, ktoré obsahujú právne poriadky členských štátov Únie, čo je podľa Komisie v rozpore s čl. 22 ZFEÚ. Prioritným záujmom Komisie sa preto stalo zabezpečiť prostredníctvom dialógu i nevyhnutných opatrení, aby občania únie svoje právo kandidovať v európskych voľbách v členskom štáte bydliska mohli plne využívať vrátane slobodného vstupu do politických strán v tomto členskom štáte a tak im zabezpečiť účasť na demokratickom živote Únie³⁰.

Je celkom zrozumiteľné, že výkon volebného práva, osobitne práva kandidovať - je úzko spojený s členstvom v politickej strane. Prinajmenšom napomáha plnohodnotnému zapojeniu cudzinca (občana Únie) do volebného procesu, zvyšuje možnosti prezentácie kandidáta aj šancu byť vo voľbách úspešným. Bez podpory politickej strany je realizácia pasívneho volebného práva občana Únie na území členského štátu, v ktorom má bydlisko (nie občianstvo) v porovnaní so štátnymi občanmi tohto štátu komplikovanejšia čo napomáha tvrdeniu o nerovnosti podmienok pre všetkých kandidátov, ale aj voličov. V tejto súvislosti Komisia prijala opatrenia voči siedmim členským štátom vrátane Slovenskej republiky, ktoré vo svojich právnych poriadkoch neumožňujú občanom iných členských štátov Únie zakladať politické strany alebo byť ich členom³¹.

²⁹ Z. č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov, tretia časť – Voľby do Európskeho parlamentu (§ 72, § 73); šiesta časť – Voľby do orgánov samosprávnych krajov (§ 131, § 132, § 133); siedma časť – Voľby do orgánov samosprávy obcí (§ 163, § 164, § 165).

³⁰ Správa Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov podľa čl. 25 ZFEÚ O dosiahnutom pokroku na ceste k skutočnému občianstvu EÚ v r. 2011-2013, COM (2013) 280 final, Brusel 8.5. 2013.

³¹ Opatrenia boli prijaté aj voči Českej republike, Španielsku, Grécku, Litve, Lotyšsku a Poľsku

V snahe naplniť uložený záväzok to slovenský zákonodarca nemal jednoduché, ale spôsob akým sa s tým v náhlivosti vysporiadal nemožno hodnotiť pozitívne. Platná právna úprava vyvoláva vážne pochybnosti o jej ústavnosti, podľa nášho názoru porušuje ústavne princípy rovnosti a nediskriminácie, nehovoriac o obchádzaní legislatívnych princíпов a pravidiel tvorby práva.

Zákon č.85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach bol novelizovaný zákonom č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani. Novelizované ustanovenie § 3 ods. 1 zákona o politických stranách ustanovuje, že „Právo voliť a byť volený do orgánov strany má štátny občan Slovenskej republiky a občan iného členského štátu Európskej únie s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky (ďalej len „občan“), ktorý v deň volieb do orgánov strany dovŕšil 18 rokov veku a má spôsobilosť na právne úkony v plnom rozsahu“.

Je nespochybniteľné, že toto uznesenie legitimizuje orgány strany a vzťahuje sa len na osoby, ktoré sú už členmi strany a nerieši otázku zakladania politických strán a vzniku členstva v politických stranách. Úsmevne tu vyznieva požiadavka na „spôsobilosť na právne úkony v plnom rozsahu“. Zákon, ale takouto spôsobilosťou nepodmieňuje členstvo v politických stranách dokonca ju dnes v plnom rozsahu nežiadajú ani ustanovenia zákona o výkone aktívneho a pasívneho volebného práva (§ 4 a § 6 z. č. 180/2014 Z. z.).

Zásadný význam ustanovenia § 3 ods. 1 zákona a politických stranách sa paradoxne nachádza v zátvorke (ďalej len „občan“). Pre aplikáciu zákona v jeho celosti vrátane pravidiel zakladania politických strán a členstva v nich sa tak „občanom“ stáva aj cudzinec, štátny občan iného členského štátu Únie. Potvrzuje to aj dôvodová správa³². Je vôbec možné akceptovať nadobudnutie jedného zo základných politických práv legislatívnou skratkou?

Ústava v čl. 29 ods. 2 priznáva právo zakladať politické strany a združovať sa v nich občanom. Sporadicky sa možno stretnúť s názorom na extenzívny výklad pojmu občan v zmysle prípustnosti rozšírenia okruhu

³² Podľa dôvodovej správy k z. č. 181/2014 (ČPT 660/2014) „dôvodom uvedenej úpravy je umožniť občanom iných členských štátov EÚ, ktorí majú trvalý pobyt na území SR, zakladať politické strany a byť ich členmi a tak za rovnakých podmienok ako občania SR byť volení do orgánov miestnej samosprávy (pravdepodobne aj do Európskeho parlamentu – poznámka autorky)“. Touto úpravou sa podľa zákonodarcu zároveň zosúladije vnútroštátne právo s čl. 22 ZFEÚ.

osôb, ktorým sa prizná príslušné právo resp. že v ústave nie je uvedené negatívne vymedzenie a teda vo svojich dôsledkoch členstvo cudzincov v politických stranách nezakazuje³³.

Ústava však v čl. 52 obsahuje výkladové kritéria keď v ods. 1 ustanovuje, že „*Kde sa v prvej a druhej hlave tejto ústavy používa pojem „občan“ rozumie sa tým štátny občan Slovenskej republiky*“ a podľa ods. 2 „*Cudzinci požívajú v Slovenskej republike základné práva a slobody zaručené touto ústavou, ak nie sú výslovne priznané iba občanom*“. Z uvedeného jednoznačne vyplýva, že subjektom práva združovať sa v politických stranách sú v Slovenskej republike podľa ústavy výlučne jej štátni občania.

Súčasne v žiadnom prípade nepodceňujeme požiadavku rovnakých podmienok výkonu volebného práva vo všetkých členských štátoch Únie aj obsahovú súvislosť tejto požiadavky s princípom lojálnej spolupráce ustanovenom v čl. 4 Zmluvy o Európskej únii, ktorý zreteľne vyjadruje trend euroústretovosti zo strany členských štátov. V judikatúre národných ústavných súdov sa presadzuje doktrína, eurokonformného výkladu, čo znamená, že vnútroštátne právo vrátane ústavy má byť interpretované súladne s európskym právom. Treba voliť spôsob, ktorý podporí realizáciu záväzkov plynúcich z práva Únie a nie spôsob, ktorý by mohol ohroziť dosiahnutie cieľov Únie. Podľa Ústavného tribunálu Poľskej republiky jednou z výnimiek by bol prípad rozporu takého výkladu európskeho práva s explicitným znením ústavy.³⁴

Usudzujem, že znenie vyššie citovaných ustanovení ústavy (čl. 29 ods. 2 v súčinnosti s čl. 52 ods. 1) je tak explicitné, že jeho eurokonformný výklad nie je možný. Ak sa teda vyššie analyzované ustanovenie § 3 ods. 1 zákona o politických stranách má vykladať tak, že ono priznáva právo zakladať politické strany a združovať sa v nich aj pre občanov iných členských štátov Únie tak podľa nášho názoru nie je v súlade s ústavou, ústavu obchádza s odvolaním sa na plnenie záväzkov vyplývajúcich z práva Únie. Dochádza tu k obmedzeniam suverenity ústavy iným (únijným) suverénnym právom, ktoré by podľa prevažujúcich názorov malo byť legitimizované ústavou samotnou. Právo zakladať politické strany

³³ www.psv.cz/text/orig2.sgw?idd=103354; www.bulletinadvokacie.cz, JUDr. Petr Koloman, PhD., publikované 26.1. 2016; www.partylaw.leidenuniv.nl.

³⁴ Pozri: BERDISOVÁ, I. : in: BRÖSTL, S. a kol. : Ústavné právo Slovenskej republiky, Plzeň 2015 s. 93 a nasl. ; HOLLÄNDER, P. : dielo už citované, s. 144; Nález Ústavného súdu ČR sp. zn. PL ÚS 66/04.

a združovať sa v nich aj pre občanov iných členských štátov má preto umožniť sama ústava.

Ak teda metódy interpretácie noriem ústavného práva (ústavy) neumožňujú vyložiť príslušnú normu súladne s európskym právom, je iba na ústavodarcovi zmeniť ústavu (Ústavný súd ČR, nález sp. zn. PL. ÚS 66/04). Cieľ sledovaný Úniou je v tomto prípade nepochybne dôvodný.

Jedna poznámka na záver. Z ustanovenia § 3 ods. 1 zákona o politických stranách sa vyvodzuje právo združovať sa v politických stranách len pre občanov Únie, hoci ústava v čl. 30 volebné právo (aktívne aj pasívne) v komunálnych voľbách priznáva aj cudzincom tretích krajín. Citované ustanovenie zákona vo svojich dôsledkoch spôsobuje nerovnosť, je diskriminačné voči obyvateľom Slovenskej republiky, ktorú podľa ústavy volebné právo majú, ale právo združovať sa v politických stranách im zákon nepriznáva.

Záver

Globalizačné a integračné pohyby najmä v Európe modifikujú tradičné vnímanie obsahu a významu štátneho občianstva ako výlučného spojenia človeka s konkrétnym štátom. Dynamika zmien sa prejavuje ako dôsledok vzájomného ovplyvňovania právnych úprav jednotlivých štátov, medzinárodnoprávných dokumentov a práva Európskej únie.

Postavenie občana a cudzinca pokiaľ ide o uplatňovanie práv a slobôd vrátane politických sa nivelizuje. V posledných desaťročiach sa oproti predchádzajúcemu obdobiu, v práve medzinárodnom i vnútroštátnom presadzuje zmierlivosť a tolerancia voči viacnásobnému občianstvu. Váha štátneho občianstva sa zásadne relativizuje aj v dôsledku občianstva Európskej únie. Z judikatúry Súdneho dvora EÚ vyplýva, že členské štáty pri úprave otázok občianstva musia dodržiavať právo Únie predovšetkým s ohľadom na zachovanie práv občana Únie a prípadne kolízie riešiť na princípe proporcionality resp. podľa Dohovoru o občianstve s ohľadom na záujmy jednotlivca.

Viacere štáty, ktoré pôvodne obhajovali princíp jediného štátneho občianstva postupne prostredníctvom novelizácii resp. nových právnych úprav prijali celý rad úprav a výnimiek, ktoré vo veľkej miere umožňujú a tolerujú bipolitizmus (napr. Švédsko, Holandsko, Nemecko, Rakúsko, Česká republika)³⁵.

³⁵ Dostupné na www.euroinfo.gov.sk

V porovnaní s uvedeným vývoj právnej úpravy štátneho občianstva v Slovenskej republike v otázkach analyzovaných v príspevku šiel skôr opačným smerom. Konkrétne úvahy o ústavnosti, vhodnosti či adekvátnosti zavedenia inštitútu straty slovenského občianstva ex lege v dôsledku dobrovoľného nadobudnutia občianstva iného štátu, či inštitútu tzv. nevzniknutia štátneho občianstva sú uvedené v predchádzajúcom texte.

Na záver sa pokúsím zhrnúť niektoré postrehy všeobecnej povahy.

- zákonodarca musí dbať na to, aby všetky otázky štátneho občianstva boli upravené v súlade s ústavou a výlučne formou zákona,
- zákonná úprava spôsobov nadobudnutia a straty občianstva má zohľadňovať existenciu občianstva Európskej únie,
- zákonná úprava straty občianstva ex lege musí obsahovať možnosti zachovania pôvodného občianstva resp. jeho znovunadobudnutia,
- nie je prípustné, aby podmienky zvýhodneného nadobudnutia občianstva udelením či repatriácie boli stanovené v internej smernici,
- rovnako je neprijateľné, aby základné politické právo zakladať politické strany a združovať sa v nich, bolo vyvoditeľné na základe legislatívnej skratky,
- uvažovať o zrušení inštitútu tzv. nevzniknutia občianstva (odňatia občianstva ex tunc) pretože je v rozpore s princípmi demokratického a právneho štátu, osobitne s princípom právnej istoty a ochrany nadobudnutých práv.

Zoznam použitej literatúry:

1. BALOGH, B. : Dvojaké občianstvo ako nový ústavný problém v Slovenskej republike, Dny práva 2010, Ed. Brno, Masaryk University, 2010
2. BERDISOVÁ, I. : in: BRÖSTL, S. a kol. : Ústavné právo Slovenskej republiky, Plzeň 2015
3. BRÖSTL, A. a kol.: Ústavné právo Slovenskej republiky, Plzeň, Aleš Čeněk 2010,
4. DOMIN, M. :Ústavnosť straty štátneho občianstva ex lege v dôsledku nadobudnutia ďalšieho štátneho občianstva, Justičná revue, 63, 2011, č. 4
5. DRGONEC, J. :Ústava Slovenskej republiky – Komentár, Heureka 2012,
6. HENDRYCH,D.: Správni právo – obecná časť, C.H. Beck, Praha 1994,
7. HOLLÄNDER, P.: Základy všeobecnej štátovedy, 3. vydání, Aleš Čeněk, Plzeň 2012
8. KLÍMA, K.: Teórie veřejné moci- Vládnutí, Praha ASPI, 2006

9. PAVLIČEK, V. a kol. Ústavní právo a státověda I. díl (Obecná státověda), Linde, Praha 1998
10. PALÚŠ, I. – SOMOROVÁ, L. : Štátne právo Slovenskej republiky, 2. vydanie, Košice 2008
11. SOMOROVÁ, L. : Občianstvo SR v kontexte medzinárodného európskeho práva, Justičná revue, ISSN 1335-6461, Roč. 64, č. 4 (2012),
12. SVÁK, J. – KUKLIŠ, P.: Teória a prax legislatívy, Poradca podnikateľa, spol. s.r.o. 2007

Judikatúra:

- Rozsudok Najvyššieho súdu SR 6 S ž z/3/2011
- Nález Ústavného súdu SR, pod sp. zn. II. ÚS 23/96 zo dňa 22. apríla 1997
- Nález Ústavného súdu ČR, pod sp. zn. PL ÚS 5/95;
- Nález Ústavného súdu ČR sp. zn. PL ÚS 66/04.
- rozhodnutia ústavného súdu ČR sp. zn. IV. ÚS 586/99; sp. zn. II. ÚS 624/06; sp. zn. PL. ÚS 5/16
- rozhodnutie Ústavného súdu SR, sp. zn. II. ÚS 23/1996;
- odôvodnenie uznesenia ÚS SR sp. z. PL. ÚS 11/12-137
- odôvodnenie uznesenia Ústavného súdu SR, sp. zn. 11/2012
- rozhodnutie EStP zo dňa 21.5. 2013 v spojenej veci I. Feher a E. Dolník proti Slovenskej republike č. 30415/12
- Rozsudok SD EÚ zo dňa 2.3. 2010 C-135/08, Janko Rottman proti Freistaat Bayernu,

Medzinárodné dokumenty

- Európsky dohovor o občianstve, súhlas NRSR uznesením č. 789/1997, ratifikovaný bol 30. apríla 1998 a vyhlásený pod č. 418/2000 Z. z.
- Smernica 94/80 Es o volebnom práve občanov a občanov EÚ v komunálnych voľbách v členskom štáte, ktorého nie sú štátnymi príslušníkmi;
- Smernica 93/109/ES o volebnom práve občanov EÚ do Európskeho parlamentu
- Správa Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov podľa čl. 25 ZFEÚ O dosiahnutom pokroku na ceste k skutočnému občianstvu EÚ v r. 2011-2013, COM (2013) 280 final, Brusel 8.5. 2013

Internetové zdroje:

<http://www.exteriores.gob.es/Portal administracion.gon.es/>
www.psv.cz/text/orig2.sgw?idd=103354; www.bulletin advokacie.
CZ, JUDr. Petr Koloman, PhD., publikované 26.1. 2016

Financovanie preneseného výkonu štátnej správy z originálnych príjmov - postup contra constitutione

doc. JUDr. Jozef Tekeli, PhD.

Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Abstrakt

Príspevok analyzuje jednu zo základných zásad nakladania s majetkom obce, a to zásadu účelového určenia majetku obce. Poukazuje na nelegálne financovanie delegovaných kompetencií samospráve z originálnych príjmov obce. Takýto spôsob financovania autor vníma ako contra constitutione. V príspevku je načrtnutý aj spôsob legálneho procesného postupu obce pri zabezpečovaní plnenia úloh preneseného výkonu štátnej správy obcou pre prípad jej nefinancovania zo strany štátu.

Abstract

The contribution analyzes one of the basic principles of the management of the property of the municipality, namely the principle of purposeful determination of the property of the municipality. It points to the illegal financing of delegated self-government competences from the original income of the municipality. This type of financing is perceived by the author as counter constitutione. The contribution also outlines the method of legal process of the municipality in order to ensure fulfillment of the tasks of transferred state administration by the municipality in case of non-financing by the state.

Pre nakladanie s majetkom obce platia viaceré zásady. Jednou z nich je zásada účelového určenia majetku obce. Takto poňatý účel nakladania s majetkom obce je zastrešený základným princípom, na ktorom je nakladanie s majetkom obce vybudované, a ktorý má bezvýhradnú platnosť. Podľa § 8 ods. 3 prvá veta zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v z. n. p. (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“): „...Majetok obce sa má zveľaďovať a zhodnocovať a vo svojej celkovej hodnote zásadne nezmenšený zachovať...“. So zreteľom na dlhodobu neuspokojivé financovanie úloh preneseného výkonu štátnej správy, však obce pravidelne nerešpektujú vymedzenú zásadu účelového určenia majetku obce a financovanie úloh štátu (prenesenej štátnej správy na obce) zabezpečujú z vlastného majetku obce.

Ak však takto obec postupuje porušuje priamo viaceré právne predpisy, predovšetkým ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v z. n. p. (*d'alej len „Ústava SR“*) ako právny predpis najvyššej právnej sily, ako aj ďalšie zákony upravujúce činnosť obecného zriadenia, a to

- zákon o obecnom zriadení,
- zákon č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky v z. n. p. (*d'alej len „zákon o prechode niektorých pôsobností na obce“*),
- zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov z. n. p. (*d'alej len „zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy“*) a
- zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov z. n. p. (*d'alej len „zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy“*)

Prenesený výkon štátnej moci podľa právnych predpisov:

Podľa čl. 71 ods. 1 Ústavy SR *„Náklady preneseného výkonu štátnej správy uhrádza štát.“*

Podľa § 5 ods. 1 zákona o obecnom zriadení *„S prenesením úloh na obec štát poskytne obci potrebné finančné a iné materiálne prostriedky.“*

Podľa § 4 ods. 1 zákona o prechode niektorých pôsobností na obce *„Obec a samosprávny kraj zabezpečujú plnenie svojich úloh (§ 2 a 3) z vlastných rozpočtov. Na prenesený výkon štátnej správy sa im poskytujú prostriedky štátneho rozpočtu podľa osobitného zákona.“*

Podľa § 3 ods. 4 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy *„Ak sa zákonom prenáša na obec alebo vyšší územný celok výkon štátnej správy, náklady takto preneseného výkonu štátnej správy sa obci alebo vyššiemu územnému celku uhrádzajú zo štátneho rozpočtu v rozsahu určenom zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok.“*

Podľa § 13 ods. 2 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy *„Rozpočtové prostriedky možno použiť len na účely, na ktoré boli v rozpočte obce alebo rozpočte vyššieho územného celku schválené.“*

Podľa § 7 ods. 3 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy „*Do prijatia prostriedkov štátneho rozpočtu obcou na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy môže obec použiť na úhradu týchto nákladov vlastné príjmy. Po prijatí prostriedkov štátneho rozpočtu na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy prostriedky štátneho rozpočtu obec zúčtuje v prospech svojho rozpočtu.*“

Z dikcie § 7 ods. 3 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy vyplýva použitím výkladového argumentu *a contrario* záver, že obec nesmie (nemôže) po prijatí prostriedkov štátneho rozpočtu obcou na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy použiť na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy vlastné príjmy.

Použitie vlastných prostriedkov obce na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy je iba opatrením na vyrovnanie časového nesúladu medzi potrebou zabezpečovania preneseného výkonu štátnej správy a faktickým poskytnutím dotácie na toto zabezpečenie zo štátneho rozpočtu.

Iné prípady použitia vlastných príjmov obce na financovanie preneseného výkonu štátnej správy sú v rozpore s § 7 ods. 3 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, keďže vlastné príjmy obce nie sú určené na účel financovania preneseného výkonu štátnej správy. Ak obec ako subjekt verejnej správy nedodrží účel použitia verejných prostriedkov porušuje finančnú disciplínu pravidiel rozpočtového hospodárenia.

Podľa § 31 ods. 1 písm. a) zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy „*Porušením finančnej disciplíny je poskytnutie alebo použitie verejných prostriedkov v rozpore s určeným účelom.*“

Podľa čl. 2 ods. 2 Ústavy SR „*Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.*“

Podľa uznesenia NS SR sp. zn. 5 Cdo 148/2010: „*Za štátny orgán na účely čl. 2 ods. 2 Ústavy SR treba považovať aj obec, pokiaľ vykonáva verejnú moc.*“

Podľa uznesenia ÚS ČSFR sp. zn. I ÚS 191/92: „*Verejnou mocou je taká moc, ktorá autoritatívne rozhoduje o právach a povinnostiach subjektov, či už priamo, alebo sprostredkované.*“

Preto, ak by obec pri vybavení veci uhradila náklady preneseného výkonu štátnej správy z vlastných (originálnych) príjmov porušila by § 7 ods. 3 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a konala by v priamom rozpore s čl. 71 ods. 1 Ústavy SR, v rozpore s § 5 ods. 1 zákona o obecnom zriadení, v rozpore s § 4 ods. 1 zákona o prechode niektorých pôsobností na obce, v rozpore s § 3 ods. 4, s § 13 ods. 2 a naplnila by skutkovú podstatu § 31 ods. 1 písm. a) zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

Takýmto konaním by sa obec dostala do priameho rozporu s čl. 2 ods. 2 Ústavy SR ako základnej právnej normy stanovujúcej mantinely činnosti orgánov verejnej správy v demokratickom a právnom štáte a porušila by finančnú disciplínu verejnej správy podľa predpisov rozpočtového hospodárenia.

Obec má preto pri vybavení delegovanej veci štátnej správy bez finančného krytia prostriedkami zo štátneho rozpočtu postupovať podľa § 50 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (Správny poriadok) v znení neskorších predpisov (*dalej len „Správny poriadok“*) a vec postúpiť vecne a funkčne príslušnému orgánu štátnej správy.

Vecná príslušnosť orgánu, ktorý bude povinný vec vybaviť vyplýva vždy z osobitného predpisu, napr. zo zákona č. 364/2004 Z. z. o vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (vodný zákon) v znení neskorších predpisov, zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov, zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov.

Funkčná príslušnosť orgánu, ktorý bude povinný vec vybaviť vyplýva z ustanovenia § 50 Správneho poriadku v spojení s aplikovaným osobitným predpisom.

Podľa § 50 Správneho poriadku *„Ak to dovoľuje povaha veci a ak nápravu nemožno dosiahnuť inak, správny orgán, ktorý by bol inak oprávnený rozhodnúť o odvolaní, sám vo veci rozhodne, pokiaľ správny orgán príslušný na rozhodnutie nezačal konanie, hoci je na to povinný alebo pokiaľ nerozhodol v lehote ustanovenej v § 49 ods. 2.“*

V prípade, ak plnenie úlohy preneseného výkonu štátnej správy obcou nie je financované štátom, tak sú naplnené všetky zákonné podmienky zakladajúce vecnú a funkčnú príslušnosť správneho orgánu, ktorý by bol inak oprávnený rozhodnúť o odvolaní:

- Obec ako osobitným zákonom predpokladaný prvostupňový správny orgán nekoná v správnom konaní pretože by závažným spôsobom porušil viaceré vyššie citované všeobecne záväzné právne predpisy;
- Povaha vecí dovoľuje rozhodnutie odvolacieho orgánu ako orgánu napr. štátnej vodnej správy, orgánu ochrany prírody a krajiny a pod.
- Nápravu nie je možné dosiahnuť inak, pretože ak by obec vo veci konala ako prvostupňový orgán na vybavenie vecí by použila originálne finančné prostriedky, napr. na úhradu materiálno-technických nákladov potrebných na zabezpečenie úloh preneseného výkonu štátnej správy pri vybavovaní vecí (napr. kancelársky papier, toner, úhrada poštových poplatkov), zabezpečenie vybavenia vecí, či už vlastným odborným zamestnancom alebo odborným zamestnancom spoločného obecného úradu (napr. náklady na mzdy, ostatné osobné výdaje), a pod. Tým by obec porušila by Ústavu SR, ako i zákon o obecnom zriadení, zákon o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky, zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

Z citovaných právnych predpisov vyplýva, že financovanie preneseného výkonu štátnej správy je podmienené premisou, že ak štát z pozície moci rozhodne o „využití“ orgánov inej verejnoprávnej korporácie (in concreto obce) na plnenie svojich štátnych úloh, musí plnenie takýchto úloh aj finančne zabezpečiť. Je preto ústavne i zákonne nekonformným postupom, ak by štát preniesol na obce plnenie úloh spadajúcich do rámca štátnej správy a paralelne s týmto prenesením by nezabezpečil potrebné finančné a materiálne prostriedky na riadne a bezporuchové plnenie delegovaných úloh tak, aby bol naplnený princíp dobrej správy.

Zákonná úprava financovania preneseného výkonu štátnej správy obsiahnutá v zákone o obecnom zriadení a v osobitných vyššie citovaných predpisoch rozpočtového práva obcí má teda povahu vykonávacích predpisov z dôvodu, že základ financovania obcí je v podmienkach SR obsiahnutý už v právnom predpise najvyššej sily, a to priamo v Ústave SR.

Obec teda zabezpečí prenesenú pôsobnosť štátnej správy iba v prípade súčasného naplnenia dvoch kumulatívne stanovených ústavných podmienok:

1. konkrétna úloha štátnej správy bola na obec prenesená zákonom a
2. štát uhradil náklady preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy.

Rozhodovanie odvolacieho orgánu postupom podľa § 50 Správneho poriadku je výnimočným opatrením proti nečinnosti v správnom konaní. In concreto je práve táto výnimočnosť naplnená tým, že ak by obec konala vo veci delegovanej štátnej správy a financovala by jej vybavenie z vlastných originálnych príjmov, konala by v rozpore s Ústavou SR a vykonávacími zákonmi a v rozpore s rozpočtovými pravidlami, čím by konala ústavne nekonformne a porušila by finančnú disciplínu.

Dispozícia právnej normy § 50 Správneho poriadku je vyjadrená jednoznačne obligatórne (*cit.: „...sám vo veci rozhodne...“* a nie *„môže sám vo veci rozhodnúť...“*), t. z. nezakladá možnosť úvahy odvolacieho orgánu o uplatnení svojej právomoci podľa § 50 Správneho poriadku. V opačnom prípade by sa jednalo o arbitrážnosť, čo je v priamom rozpore s konštantnou judikatúrou: napr. nález ÚS SR sp. zn. PL.ÚS 18/06: *„V právnom štáte sa orgánu verejnej moci neponecháva na úvahu. Či uplatní kompetenciu, ktorú mu priznáva ústava alebo zákon. Preto je povinnosťou každého orgánu konať, uplatniť svoju kompetenciu vždy, v celom rozsahu a včas.“*

Preto, ak sú naplnené všetky tri taxatívne a kogentne stanovené podmienky hypotézy právnej normy obsiahnutej v § 50 Správneho poriadku (povaha veci, nemožnosť iného ústavne a legálne konformného riešenia a objektívne determinovaná nečinnosť správneho orgánu), tak je založená vecná a funkčná príslušnosť správneho orgánu, ktorý by bol inak oprávnený rozhodnúť o odvolaní.

Miestna príslušnosť odvolacieho správneho orgánu vyplýva zo zákona č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a smernice Ministerstva vnútra Slovenskej republiky z 13. septembra 2013 č. SVS-OMSZV1-2013/022320, ktorou sa upravujú podrobnosti o vnútornej organizácii okresného úradu.

Iba obiter dictum je potrebné konštatovať, že od režimu § 50 Správneho poriadku je potrebné odlíšiť odlišný právny inštitút obsiahnutý v § 5 ods. 3, 4 a 5 zákona o obecnom zriadení, ktorého účelom je generálne zabezpečenie preneseného výkonu štátnej správy pre prípad nečinnosti obce bez ohľadu na právny, či skutkový dôvod tejto nečinnosti.

Podľa § 5 ods. 3, 4 a 5 zákona o obecnom zriadení:

„(3) Ak obec dlhodobo, najmenej šesť mesiacov nevykonáva svoju pôsobnosť pri prenesenom výkone štátnej správy a neurobila v tomto čase

žiadne opatrenie na zabezpečenie jej výkonu, okresný úrad v sídle kraja ju písomne vyzve na nápravu a určí jej na to lehotu.

(4) Ak obec v určenej lehote nezabezpečila nápravu, príslušný na konanie je orgán miestnej štátnej správy oprávnený konať podľa osobitného predpisu.

(5) Obec je povinná uhradiť orgánu miestnej štátnej správy finančné prostriedky za prenesený výkon štátnej správy, ktorý uskutočnil z dôvodu jej nečinnosti.“

Normy obsiahnuté v citovaných odsekoch § 5 zákona o obecnom zriadení sa nevzťahujú na prípady nečinnosti obce v konkrétnom individuálnom správnom konaní, keďže nečinnosť obce v správnom konaní je riešená v osobitnom ustanovení § 50 Správneho poriadku, ktorý upravuje tzv. opatrenia proti nečinnosti v správnom konaní.

Ústavnoprávna ochrana vôd a jej limity

doc. JUDr. Radomír Jakab, PhD.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

Abstrakt:

Slovenská republika sa rozhodla chrániť vodné zdroje na jej území formou zákazu prepravy vody cez hranice Slovenskej republiky, pričom daný zákaz bol inkorporovaný do čl. 4 ods. 2 Ústavy SR. V súvislosti s prijatím takéhoto zákazu vyvstali pochybnosti o súladnosti s právom Európskej únie, najmä čo sa týka zákazu množstevných obmedzení pri vývoze a dovoze tovarov medzi členskými štátmi. V príspevku autor posudzuje medze možného obmedzenia prepravy vody cez hranice Slovenskej republiky s prihliadnutím na limity vyplývajúce z práva Európskej únie.

Abstract

The Slovak Republic has decided to protect water resources in its territory by prohibiting the transport of water across the border of the Slovak Republic, while the prohibition being incorporated into Art. 4 ods. 2 of the Constitution of the SR. With regard to the adoption of such a ban, doubts arise as to the compatibility with European Union law, in particular as regards the prohibition of quantitative restrictions on the export and import of goods between Member States. In the contribution, the author assesses the limits of the possible limitation of the water transport across the borders of the Slovak Republic, taking into account the limits resulting from the European Union law.

I. ÚVOD

Dňa 1.12.2014 nadobudol účinnosť ústavný zákon č. 306/2014 Z.z. ktorým sa dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov; týmto ústavným zákonom došlo k doplneniu čl. 4 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava SR“). Podľa tohto ustanovenia „preprava vody odobratej z vodných útvarov nachádzajúcich sa na území Slovenskej republiky cez hranice Slovenskej republiky dopravnými prostriedkami alebo potrubím sa zakazuje; zákaz sa nevzťahuje na vodu na osobnú spotrebu, pitnú vodu balenú do spotrebiteľských obalov na území Slovenskej republiky a prírodnú minerálnu vodu balenú do spotrebiteľských obalov na území Slovenskej republiky a na poskytnutie humanitárnej pomoci a pomoci v núdzových stavoch. Podrobnosti o

podmienkach prepravy vody na osobnú spotrebu a vody na poskytnutie humanitárnej pomoci a pomoci v núdzových stavoch ustanoví zákon.“

Z daného ustanovenia Ústavy SR je možné vyvodiť všeobecný zákaz prepravy vody odobratej z vodných útvarov nachádzajúcich sa na území Slovenskej republiky cez jej hranice dopravnými prostriedkami alebo potrubím. Podľa dôvodovej správy k návrhu novelizácie Ústavy SR vodnými útvarmi nachádzajúcimi sa na území Slovenskej republiky sa rozumejú všetky zdroje vôd, a to podzemné vody, prírodné minerálne zdroje, prírodné liečivé zdroje, geotermálne vody a tiež povrchové vody, teda vodné toky, vodné nádrže a vodárenské nádrže, kanále, jazerá a pod. Dané ustanovenie Ústavy SR sa teda vzťahuje na všetky kategórie vôd odobraté z vodných útvarov na území Slovenskej republiky.

Podľa čl. 4 ods. 2 druhej a tretej vety Ústavy SR zákaz sa nevzťahuje na vodu na osobnú spotrebu, pitnú vodu balenú do spotrebiteľských obalov na území Slovenskej republiky a prírodnú minerálnu vodu balenú do spotrebiteľských obalov na území Slovenskej republiky a na poskytnutie humanitárnej pomoci a pomoci v núdzových stavoch. V danom článku je umožnené stanovovať bližšie podmienky prepravy vo forme zákona iba v prípade vody na osobnú spotrebu, vody na poskytnutie humanitárnej pomoci a pomoci v núdzových stavoch. Tieto podmienky sú tak špecifikované v ust. § 17a zákona č. 364/2004 Z.z. o vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (vodný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o vodách“).

Vo vzťahu k pitnej vode balenej do spotrebiteľských obalov na území Slovenskej republiky, ako aj vo vzťahu k prírodnej minerálnej vode balenej do spotrebiteľských obalov na území Slovenskej republiky je daná celková exempcia zo zákazu prepravy cez hranice. Ide teda o výnimku na prepravu vody spracovanej na území Slovenskej republiky, ktorá je dodávaná do obchodnej siete a na ktorú sa vzťahuje režim čl. 34 a 35 Zmluvy o fungovaní Európskej únie. Táto výnimka sa vzťahuje tak na prepravu vody pre súkromné účely, ako aj pre obchodné účely.

V súvislosti s prijatím danej ústavnej zmeny vyvstali otázky, do akej miery môže členský štát Európskej únie autonómne stanovovať reštrikcie vo vzťahu k uplatňovaniu voľného pohybu tovaru, ktorým, za určitých okolností, voda je. Dokonca, v súvislosti s prijatím danej zmeny Ústavy SR bolo vo vzťahu k Slovenskej republike začaté konanie pre porušenie práva Európskej únie. Cieľom tohto príspevku nie je analyzovať a vykladať znenie

čl. 4 ods. 2 Ústavy SR¹, ale posúdiť možné limity takejto úpravy s prihliadnutím na právo Európskej únie.

II. REŠPEKTOVANIE NÁRODNEJ IDENTITY ČLENSKÝCH ŠTÁTOV

Podľa čl. 4 ods. 2 Zmluvy o Európskej únii „Únia rešpektuje rovnosť členských štátov pred zmluvami, ako aj ich národnú identitu, obsiahnutú v ich základných politických a ústavných systémoch vrátane regionálnych a miestnych samospráv. Rešpektuje ich základné štátne funkcie, najmä zabezpečovanie územnej celistvosti štátu, udržiavanie verejného poriadku a zabezpečovanie národnej bezpečnosti. Predovšetkým národná bezpečnosť ostáva vo výlučnej zodpovednosti každého členského štátu.“

V tomto ohľade je relevantné posúdenie, či zakotvenie zákazu prepravy vody cez hranice Slovenskej republiky je možné považovať za súčasť jej národnej identity, resp. či je to nevyhnutné na zabezpečenie národnej bezpečnosti. V tejto súvislosti by som rád poukázal na názor B. Balog, ktorý uvádza: „Ústavná hodnota, ktorá je chránená v čl. 4 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky je bezpečnosť jej obyvateľov. Z toho pohľadu pokladám úpravu v čl. 4 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky za originálnu a zatiaľ, ale možno nie navždy, za jedinečnú a z toho dôvodu za možno prelomovú aj z pohľadu tradičného vymedzenia a chápania predmetu ústavnej úpravy. ...

... Slovenská republika sa vo svojej ústave prihlásila k tomu, že chráni vodu ako ústavnú hodnotu. Je to úprava, ktorá je bezprecedentná, ale súčasne sa domnievam, že ide o úpravu, ktorá je správna a potrebná, pretože výzvy, pred ktorými stojí svet, mám na mysli výzvy spojené s klimatickými zmenami budú nútiť štát na ne skôr alebo neskôr reagovať. ...

... Pokladám preto čl. 4 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a ústavnú ochranu vody za súčasť materiálneho jadra ústavy. Chráni hodnotu, ktorá je nevyhnutná pre ľudský život, a to vodu. ...

... Pokladám práve túto konštrukciu za takú, na základe ktorej má národný ústavodarca postavenie oprávňujúce ho regulovať zvrchovane práve to, čo pokladá za najdôležitejšie pre štát a spoločnosť, ktorého život ním dávanou ústavou reguluje. Toto právo pokladám za silnejšie ako

¹ V tomto ohľade poukazujem na príspevok: KRÁL, R.: Ústavný zákaz vývozu vody cez hranice Slovenskej republiky. In Justičná revue, 2016, č. 2, s. 137-147.

záväzky vyplývajúce z aktuálneho členstva v rôznych medzinárodných organizáciách.“²

Teda, podľa názoru autora, ústavnoprávna ochrana vody podľa čl. 4 ods. 2 Ústavy SR je súčasťou materiálneho jadra Ústavy SR. Ak pripustíme takýto záver, potom možno takúto formu ochrany vody taktiež považovať za súčasť národnej identity Slovenskej republiky, pričom Európska únia má ju rešpektovať. Je však otázne, či materiálne jadro ústavy sa nevymedzuje skrz základné, východiskové princípy konštitucionalizmu príznačné pre demokratické právne štáty. I. Palúš za východiskové princípy slovenského konštitucionalizmu považuje princíp demokracie, pluralizmu, zabezpečenia a ochrany ľudských a občianskych práv, právneho štátu, republikánskeho parlamentarizmu, deľby moci, unitárneho štátu, súladu medzinárodného a vnútroštátneho práva a princíp samosprávy.³ Ochrana vôd vo forme ústavného zákazu nevyplýva z uvedených princíпов slovenského konštitucionalizmu. Dokonca, na zabezpečenie účelu takejto ochrany nebolo ani nevyhnutné prijímať zmenu Ústavy SR. Rovnaký cieľ by sa dosiahol aj cestou bežného zákonodarstva. To, že sa zvolila daná forma, vyplývalo z politickej vôle, nie však z právnej potreby takejto formy.

Preto nezastávam názor, že ústavná ochrana vody by mala mať povahu základného princípu slovenského konštitucionalizmu; tým pádom ani nezdieľam názor, že by mala tvoriť materiálne jadro Ústavy SR. Z toho dôvodu takúto úpravu nevnímam ani ako súčasť národnej identity Slovenskej republiky, ktorú by Európska únia mala rešpektovať podľa čl. 5 ods. 2 Zmluvy o Európskej únii.

III. VÝNIMKA Z VOĽNÉHO POHYBU TOVARU

Voľný pohyb tovaru, voľný pohyb kapitálu a voľný pohyb osôb patria medzi základné slobody, ktoré sú fundamentálne pre fungovanie Európskej únie. V čl. 34 a 35 Zmluvy o fungovaní Európskej únie sú explicitne zakotvené zákazy množstevných obmedzení dovozu a vývozu medzi členskými štátmi, ako aj akýchkoľvek opatrení s rovnocenným účinkom. Výnimka z tohto pravidla je upravená v čl. 36 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

² BALOG, B.: Ochrana vody ako výzva (aj) pre konštitucionalizmus alebo o tom, ako sa potrubie do ústavy dostalo. In Weyrový dny právní. Teorie 2016. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016, ISBN: 978-80-210-9364-6, s. 100 – 118.

³ PALÚŠ, I. Ústava Slovenskej republiky ako základ transformácie spoločnosti a štátu, In: Acta Iuris Cassoviensia, Právnická fakulta UPJŠ Košice 1999, s. 11.

Podľa ostatne zmieneného ustanovenia „Ustanovenia článkov 34 a 35 nevylučujú zákazy alebo obmedzenia dovozu, vývozu alebo tranzitu tovaru odôvodnené princípmi verejnej morálky, verejným poriadkom, verejnou bezpečnosťou, ochranou zdravia a života ľudí a zvierat, ochranou rastlín, ochranou národného kultúrneho bohatstva, ktoré má umeleckú, historickú alebo archeologickú hodnotu, alebo ochranou priemyselného a obchodného vlastníctva. Tieto zákazy a obmedzenia však nesmú byť prostriedkami svojoľnej diskriminácie alebo skrytého obmedzovania obchodu medzi členskými štátmi.“

Slovenská republika odôvodňuje konformnosť zákazu prepravy vody práve poukazaním na citovaný čl. 36 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, konkrétne existencie potreby ochrany verejnej bezpečnosti a ochranou zdravia a života ľudí a zvierat. Tieto argumenty sú obsiahnuté aj v dôvodovej správe k ústavnému zákonu č. 306/2014 Z.z. Z dôvodovej správy je možné vyvodiť, že voda ako životne dôležitá zložka životného prostredia je nenahraditeľná surovina a prírodné bohatstvo, ktoré má strategický význam pre bezpečnosť štátu, a ktorého nedostatok môže spôsobiť ohrozenie života a zdravia obyvateľstva alebo ohroziť plnenie základných funkcií štátu. Pripomína sa pri tom rozhodujúca úloha štátu, ktorý musí zabezpečiť trvalú udržateľnosť vody prostredníctvom opatrení na ochranu vodných zdrojov nachádzajúcich sa na území Slovenskej republiky, vrátane ich efektívneho využívania na uspokojovanie potrieb spoločnosti. Berúc do úvahy aj ďalšiu argumentáciu v dôvodovej správe, týmto Slovenská republika sa usiluje zdôvodniť zákaz prepravy vody cez hranice štátu, t.j. že z týchto dôvodov sa na takúto reguláciu nebudú vzťahovať čl. 34 a 35 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

V súvislosti so skúmanou problematikou možno spomenúť, že obmedziť voľný pohyb tovarov možno tiež z iných dôvodov, ako sú uvedené v článku 36, a totiž na základe tzv. kategorických požiadaviek. Kategorické požiadavky vyvinula judikatúra Súdneho dvora EÚ ako naliehavý spoločenský záujem, ktorý vedie k zavedeniu ďalších obmedzení voľného pohybu tovarov nad rámec ustanovenia článku 36.⁴ Postupnou činnosťou súdu bola medzi okruhy kategorických požiadaviek zaradená aj ochrana životného prostredia (napr. 302/86 Komisia v. Dánsko).⁵

⁴ TOMÁŠEK, M. - TÝČ, V. a kol.: Právo Evropské unie; 1. vydanie, Praha: Leges, 2013, ISBN: 978-80-87576-53-3, s. 218.

⁵ KRÁL, R.: Ústavný zákaz vývozu vody cez hranice Slovenskej republiky. In Justičná revue, 2016, č. 2, s. 144.

Podľa názoru M. Maslena „Zmluva o založení ES a dnes zmluva o fungovaní EÚ nezasahujú do úpravy vlastníckych vzťahov prijatej členským štátom. V takom prípade, ale Unia nemôže zasahovať do slovenskej ústavnoprávnej úpravy výlučného vlastníctva vody Slovenskou republikou. Podstatné je, či takáto úprava obmedzuje slobody vnútorného trhu a zároveň zohľadňuje požiadavky právnej úpravy Únie na ochranu vody ako prírodného dedičstva. Ústavnoprávny zákaz vývozu vody potrubím alebo cisternou nemá povahu obchodného pravidla upraveného členským štátom, ktoré by priamo alebo nepriamo, skutočne alebo potenciálne bránilo obchodu medzi členskými štátmi. Predpisy Únie ustanovujúce požiadavky na spracovanie vody, starostlivosť o vodu, balenie vody a jej distribúciu spotrebiteľovi boli Slovenskou republikou transponované. Slovenská ústavnoprávna úprava nezakazuje vývoz vody balenej do spotrebiteľského balenia tak, ako to požaduje nariadenie o potravinovom práve a súvisiace smernice Únie. Navyše zo systematického hľadiska sama úprava Únie implicitne naznačuje, že voda by sa mala spracovať čo najbližšie k zdroju jej výskytu. Túto skutočnosť potvrdzujú aj Svetová zdravotnícka organizácia a orgány OSN v rámci presadzovania konceptu práva na vodu a bezpečné hygienické podmienky prostredia. Pri odbere vody je potrebné zohľadňovať kvalitu a kvantitu vodného zdroja a stabilitu vodných pomerov v prostredí, odkiaľ sa voda odoberá. Voda je preto skôr surovinou a prírodným zdrojom, ktorý sa stáva potravinou a teda tovarom až po odobratí a spracovaní. Zákaz vývozu vody musí byť odôvodnený, musí sledovať odôvodnený záujem, nemôže byť iba všeobecný. Súdna judikatúra preto pripúšťa zakotvenie nástrojov, ako sú obmedzenia a povolenia za účelom ochrany verejného zdravia a verejného poriadku, ktoré sledujú legitímny cieľ nie sú v rozpore so Zmluvou o fungovaní Európskej únie. Aj v rámci výkladu k slobodám vnútorného trhu samotná judikatúra Súdneho dvora Európskej únie zdôrazňuje požiadavku starostlivosti o prírodné zdroje a prírodné hodnoty.“⁶

Berúc do úvahy prebiehajúce klimatické zmeny, ako aj nedostatok pitnej vody, ktorý sa bude v priebehu času zintenzívňovať⁷, je možné konštatovať, že ochrana verejnej bezpečnosti si vyžaduje, resp. bude vyžadovať ochranu vodných zdrojov na území jednotlivých štátov. S tým každopádne súvisí aj potreba ochrana zdravia a života ľudí a zvierat.

⁶ MASLEN, M.: Právna úprava starostlivosti o vody v Slovenskej republike. Praha: Leges, 2017, ISBN: 978-80-7502-193-9, s. 104-105.

⁷ K tomu bližšie ČECHMÁNEK, K.: Právo na vodu v politickom a právnom kontexte. In Justičná revue, 2015, č. 2, s. 156 -169.

Zohľadňujúc aj to, že zákaz prepravy vody cez hranice štátu má aj výnimky, najmä že zákaz sa nevzťahuje na spotrebiteľsky balenú pitnú vodu a minerálnu vodu, teda na vodu, ktorá je v režime „tovaru“ a nielen „suroviny“, potreba aplikácie článku 36 Zmluvy o fungovaní Európskej únie by mohla byť reálne zdôvodnená.

IV. ZÁVER

Je nepochybné, že voda je strategickou surovinou, pričom miera jej významnosti sa bude časom zvyšovať vzhľadom na klimatické zmeny a jej vzrastajúci nedostatok, najmä pokiaľ ide o vodu na pitné účel. Vzhľadom na tieto okolnosti sa Slovenská republika rozhodla chrániť vodu nachádzajúcu sa na jej území formou ústavného zákazu prepravy vôd z vodných útvarov na území Slovenskej republiky cez jej hranice. Tento zákaz bol včlenený do článku 4 ods. 2 Ústavy SR. V súvislosti s touto úpravou vyvstali odôvodnené polemiky ohľadom jej súladu s právom Európskej únie, najmä pokiaľ ide o zákaz obmedzujúcich opatrení pri dovoze a vývoze tovaru medzi členskými štátmi (článok 34 a 35 Zmluvy o fungovaní Európskej únie).

Eurokonformnosť daného ustanovenia Ústavy SR je potrebné posudzovať v intenciách článku 5 ods. 2 Zmluvy o Európskej únii, podľa ktorého Únia rešpektuje národnú identitu členských štátov, ako aj národnú bezpečnosť. Rovnako je potrebné zohľadňovať aj článok 36 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, z obsahu ktorého vyplýva, že zákaz obmedzujúcich opatrení sa nebude vzťahovať na prípady, kedy to vyžaduje, okrem iného, verejná bezpečnosť alebo potreba ochrany života a zdravia ľudí a zvierat.

Domnievam sa, že ochranu vôd formou ústavnej zmeny nie je možné považovať za súčasť slovenskej národnej identity, ktorú by Únia mala rešpektovať. Takáto ústavná ochrana vôd nepatrí medzi východiskové princípy slovenského konštitucionalizmu, resp. je len ťažko to považovať za súčasť materiálneho jadra slovenskej ústavy; aj to by sa malo posudzovať skrz základné princípy konštitucionalizmu. Okrem toho, dosiahnutie daného cieľa si ani len nevyžaduje ústavnú zmenu, postačuje úprava v bežnom zákonodarstve.

Na druhej strane je možné konštatovať, že naliehavosť zvýšenej ochrany vôd je vyvolaná hroziacim nedostatkom z dôvodu klimatických zmien. Z toho dôvodu má svoje racionálne argumentácie, že je daná výnimka zo zákazu množstevných obmedzení pri vývoze a dovoze medzi členskými

štátmi z hľadiska potreby ochrany verejnej bezpečnosti a ochrany života a zdravia ľudí a zvierat.

POUŽITÁ LITERATÚRA

1. BALOG, B.: Ochrana vody ako výzva (aj) pre konštitucionalizmus alebo o tom, ako sa potrubie do ústavy dostalo. In Weyrovy dny právní. Teorie 2016. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016, ISBN: 978-80-210-9364-6, s. 100 – 118
2. ČECHMÁNEK, K.: Právo na vodu v politickom a právnom kontexte. In Justičná revue, 2015, č. 2, s. 156 -169
3. MASLEN, M.: Právna úprava starostlivosti o vody v Slovenskej republike. Praha: Leges, 2017, ISBN: 978-80-7502-193-9, s. 112
4. KRÁL, R.: Ústavný zákaz vývozu vody cez hranice Slovenskej republiky. In Justičná revue, 2016, č. 2, s. 137-147
5. PALÚŠ, I. Ústava Slovenskej republiky ako základ transformácie spoločnosti a štátu, In: Acta Iuris Cassoviensia, Právnická fakulta UPJŠ Košice, 1999
6. TOMÁŠEK, M. - TÝČ, V. a kol.: Právo Evropské unie; 1. vydanie, Praha: Leges, 2013, ISBN: 978-80-87576-53-3, s. 494

ÚSTAVNÉ DNI

25. výročie Ústavy Slovenskej republiky – VI. ústavné dni

Vydavateľ: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Odborné poradenstvo: Univerzitná knižnica UPJŠ v Košiciach

<http://www.upjs.sk/pracoviska/univerzitna-kniznica>

Rok vydania: 2018

Náklad: 200

Rozsah strán: 362

Rozsah: 23,71 AH

Vydanie: prvé

Tlač: EQUILIBRIA, s. r. o.

Účelová publikácia, nepredajná.

ISSN- 2454-003X

ISBN 978-80-8152-600-8

Z
B
O
R
N
Í
K
P
R
Í
S
S
P
E
V
K
O
V

ÚSTAVNÉ DNI

ISSN- 2454-003X

ISBN 978-80-8152-600-8



9 788081 526008